

DOSSIER :

Comment garantir l'indépendance du service public de la radiodiffusion ?

Interventions prononcées lors de la Conférence de Bucarest les 19 et 20 septembre 2003	2
Arne Wessberg <i>Président, UER et directeur général, YLE</i>	4
Juan Buhigas <i>Directeur des affaires générales et internationales, Radiotelevisión española (RTVE) ; vice-président, UER</i>	8
Jean Noël Dibie <i>Directeur adjoint, délégué à la direction du développement international, France Télévisions</i>	12
Aleks Štakul <i>Directeur général, RTV (Slovénie)</i>	18
Jean Stock <i>Secrétaire général, UER</i>	22
Raina Konstantinova <i>Directrice du département Radio, UER</i>	24
Werner Rumphorst <i>Directeur du département des affaires juridiques et publiques, UER</i>	26



Indépendance

«Comment garantir l'indépendance du service public de la radiodiffusion ?»

Tel était le thème de la conférence co-organisée par le «International Press Institute», ROR (la radio roumaine), en coopération avec le Conseil de l'Europe, les 19 et 20 septembre 2003 à Bucarest .

Pour l'UER, Arne Wessberg, président, Boris Bergant et Juan Buhigas, vices présidents, Jean Stock, secrétaire général, Raina Konstantinova, directrice de la radio et Werner Rumphorst, directeur des affaires juridiques et publiques participaient aux débats suivis par les principaux responsables des radiodiffuseurs d'Europe centrale et de l'est, des membres de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et des représentants d'ONG.

Un large tour d'horizon a été fait. Il portait sur les aspects légaux et réglementaires de la radiodiffusion de service public, le système mixte et les questions de concurrence, la structure

et la gestion du service public, les programmes pour les minorités ethniques et le financement, principale question de la garantie de l'indépendance.

Les thèmes

Les principales interventions ont porté sur les thèmes suivants

- **Garantir l'indépendance de la radiodiffusion de service public**
Analyses des défauts de la période de transition, indépendance à l'égard des intérêts partisans, adhésion à des engagements juridiques internationalement acceptés, transparence des institutions de régulation et de contrôle, etc.
- **Aspects juridiques et réglementaires de la radiodiffusion de service public**
Options politiques fondamentales,

harmonisation des normes au sein de l'Europe élargie ; maintien et développement d'un secteur public fort dans le cadre d'un système dualiste ; principaux critères relatifs aux régulations de la radiodiffusion publique, commerciale et communautaire ; mandat des régulateurs, etc.

- **Limites du système dualiste – Radiodiffusion publique contre radiodiffusion commerciale**
Faiblesse des marchés publicitaires, programmation dictée par l'audience – un danger pour le financement par la redevance, nouvelles philosophies sur les structures du secteur commercial et public ; règles de la radiodiffusion de créneaux , etc.
- **Structuration et gestion de la radiodiffusion publique**
Changements et améliorations, management par objectifs, politique de recrutement, politique des ressources humaines, formation ; sécurité sociale ; moyens de production intégrés ou autonomes ; coproductions ; distribution – terrestre, par câble, satellite, Internet, etc.
- **Financement de la radiodiffusion de service public**
Garantie des besoins financiers par

ance

un financement mixte. La réduction des moyens financiers de la radiodiffusion de service public n'a pas seulement des implications éditoriales ; elle limite également la liberté d'expression et le pluralisme d'opinion.

- **Radio – le média idéal pour les minorités**

Dans de nombreux pays, la radio est le mass media ayant le plus de possibilités pour servir les minorités et promouvoir la compréhension mutuelle.

Vous trouverez dans ce Diffusion en ligne les interventions des participants suivants :

Arne Wessberg, président, UER et directeur général, YLE ; Juan Buhigas, directeur des affaires générales et internationales, Radiotelevisión española (RTVE) ; vice-président, UER ; Jean Noël Dibie, directeur adjoint, délégué à la direction du développement international, France Télévisions ; Aleks Štakul, directeur général, RTV (Slovénie) ; Jean Stock, secrétaire général, UER ; Raina Konstantinova, directrice du département Radio, UER ; Werner Rumphorst, directeur du département des affaires juridiques et publiques, UER.

Les participants à ces journées de réflexion

Jorge E. Fascetto, président de IPI
 Arne Wessberg, président de l'UER, directeur général de YLE
 Dragos Seuleanu, président – directeur général de la ROR, Bucarest
 Peter Schieder, président de l'Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe, Strasbourg
 Johann P. Fritz, directeur de IPI
 Boris Bergant, directeur général adjoint de Radiotelevizija Slovenija (RTVSLO), Ljubljana, Slovénie, vice-président de l'UER
 Oana Serafim, directeur des émissions en roumain, Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL), Prague
 Josef Jarab, président, sous-commission sur les media, Commission sur la science, la culture et l'éducation, Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe, Strasbourg
 Christophe Poirel, responsable de la division des media, direction générale des droits de l'Homme, Conseil de l'Europe, Strasbourg
 Jo Groebel, directeur général, Institut européen pour les media, Düsseldorf
 Mirodrag Soric, rédacteur en chef des programmes en langues étrangères, Deutsche Welle, Bonn, Allemagne
 Alexander Wrabetz, directeur général de l'ORF, Vienne
 Werner Rumphorst, directeur des affaires juridiques et publiques, UER, Genève
 Sandra Bašić-Hrvatinić, président du Conseil de la radiodiffusion slovène, Ljubljana
 Dunja Mijatovic, directeur de la radiodiffusion, Agence de régulation des communications (CRA), Sarajevo, Bosnie-Herzégovine
 Ewald Orf, juriste, commissaire media (TMC), Mission de l'OSCE Mission au Kosovo (OMIK), Pristina
 Herbert Ungerer, responsable de l'unité media, direction générale «Concurrence», Commission européenne, Bruxelles
 Arthur Zheji, directeur général, Radiotelevizioni Shqiptar (RTVSH), Tirana, Albanie
 Jean-Noël Dibie, directeur, Relations internationales, France Télévisions, Paris
 Jean Stock, secrétaire général de l'UER
 György Baló, directeur, programmes culturels, Magyar televizio (MTV), Budapest
 Ivo Mathé, ancien directeur général, Ceska Television (CT), Prague
 Pascal Mooney, rapporteur général sur les media, Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe, Strasbourg
 Reese Schonfeld, cofondateur et ancien président de CNN, Atlanta
 Aleks Stakul, directeur général, Radiotelevizija Slovenija (RTVSLO), Ljubljana, Slovénie
 Raina Konstantinova, directrice du département radio, UER
 Albert Scharf, président d'honneur de l'UER, ancien directeur général de Bavarian Broadcasting Corporation, Munich
 Kiril Gotsev, directeur général, Balgarska Nationalna Televizija (BNT), Sofia, Bulgarie
 Dzintris Kolats, directeur général, Latvijas Radio (LR), Riga, Lettonie
 Richard Rybníček, directeur général, Slovenska Televizija (SK/STV), Bratislava, Slovaquie
 Gordana Stosic, directeur général, MKRTV, Skopje, Ex- République Yougoslave de Macédoine
 Ilie Telescu, vice-président, directeur général de la Radio, Teleradio Moldova (TRM), Chisinau
 Miodrag Vucinic, directeur général, Radiotelevizija Crne Gore (YRT/RTCG), Podgorica, Monténégro
 Juan Buhigas, directeur des affaires internationales et institutionnelles, Radiotelevisión Española (RTVE), Madrid, vice-président de l'UER
 Aleksandar Crkvenjakov, directeur général, Radiotelevizija Srbije (YRT/RTS), Belgrade, Serbie
 Dimitris Kyriakou, responsable économiste, Institut des études de prospective technologiques, Séville, Espagne
 Ante Rončević, directeur financier, Hrvatska Radiotelevizija (HRT), Zagreb, Croatie
 Agim Zatriqi, directeur général, Radio Television Kosovo (RTK), Pristina
 Ralu Filip, président, Conseil National des radiodiffuseurs audiovisuels, Bucarest
 Adem Demaci, président du conseil d'administration, Radio Television Kosovo (RTK), Pristina
 János Hollós, vice-président, Magyar Radio (MR), Budapest, Hongrie
 Gezim Podgorica, directeur de Radio Tirana, Radiotelevizioni Shqiptar (RTVSH), Tirana, Albanie
 Branko Vrabc, directeur de projets, KOSMA (Kosovo Media Association), mission de l'OSCE au Kosovo (OMIK), Pristina
 Karol Jakubowicz, vice président, commission de direction sur les Mass Media, Conseil de l'Europe, Strasbourg

Gair

Arne Wessberg

Président, UER et directeur général, YLE

L'indépendance de la radiodiffusion publique est une question de crédibilité et de fiabilité.

Il s'agit d'instaurer un rapport de confiance. Les radiodiffuseurs de service public doivent s'adapter et répondre aux attentes de leur audience.

L'indépendance est également une question de continuité au niveau de la situation économique et réglementaire dans laquelle évoluent les radiodiffuseurs de service public. Il faut des conditions stables pour planifier l'avenir.

L'Europe moderne pose une série de défis complexes. Si nous voulons être en mesure de les relever, nous devons nous adapter tout en restant fidèles à notre mission fondamentale.

- Nous devons rester fidèles à l'éthique et à la mission qui sont les nôtres, tout en œuvrant pour réformer les méthodes de nos organismes.
- Nous devons affronter une âpre concurrence dans les secteurs de la radio et de la télévision, tout en prenant le risque de lutter sur le terrain des nouveaux médias.
- Les Membres de l'UER doivent répondre à des exigences purement nationales, qui varient d'un pays à l'autre ; dans le même temps, ils sont touchés par les développements de la politique des médias menée par l'Union européenne.
- La mise en place de l'infrastructure de la radiodiffusion numérique est à la fois coûteuse et difficile. Cette responsabilité a jusqu'à présent été assumée presque uniquement par le service public et n'a bénéficié que d'un soutien financier et populaire limité.
- Les organismes publics de radiodiffusion doivent supporter des pressions d'ordre commercial, qui menacent de plus en plus les

Garantir

services que ces organismes sont pourtant les seuls à offrir. Dans le même temps, ils n'ont pas d'autre choix que d'augmenter considérablement la production de programmes et de services, pour des raisons non commerciales.

- Il est difficile de savoir avec certitude ce que le public attend de la part des médias publics et de maintenir des critères de qualité élevés, qui sont la référence pour les marchés européens des médias.

On entend souvent parler du «service public». La signification de cette expression reste néanmoins quelque peu floue et variable. Pour illustrer cet état de fait, penchons-nous sur les deux acceptions les plus répandues de cette expression.

Le terme «service public» est souvent utilisé pour caractériser des institutions. Ainsi, les radiodiffuseurs de service public sont un type d'organismes, comme YLE en Finlande, la BBC en Grande-Bretagne ou ROR en Roumanie. Les organismes de radiodiffusion de «service public» sont souvent perçus comme des institutions poussiéreuses et tentaculaires. Ils font partie du paysage audiovisuel depuis toujours, leur existence semble acquise et ils sont souvent décrits en termes négatifs. Ils sont considérés comme

étant démodés, bureaucratiques et inefficaces, voire d'un autre âge.

Enfin, le «service public» peut également relever de la rhétorique. Ainsi, les politiciens clament souvent haut et fort qu'ils consacrent leur vie au service (du) public. Les fondateurs de la radiodiffusion publique ont donc souhaité utiliser cette expression par opposition à la radiodiffusion commerciale, afin de mettre en avant des valeurs différentes de celles des radiodiffuseurs privés. De point de vue de la rhétorique, l'expression, bien qu'ayant une connotation essentiellement positive, reste néanmoins quelque peu abstraite. Il s'agit en l'occurrence d'un service qui «défend la démocratie et encourage la diversité», un «moyen d'information» qui doit être à la disposition de chacun, indépendamment de toute considération sociale ou géographique. Le service public est une question d'indépendance et d'autonomie, de vérité et d'équilibre, d'éducation et de représentation.

Aussi différentes soient-elles, ces acceptions sont toutes acceptables. Parler de «service public» pour qualifier des pratiques institutionnelles qui profitent à l'ensemble de la société revêt donc un aspect positif. Les organismes de service public sont utiles à la communauté et doivent

répondre aux besoins des citoyens. Quant à la radiodiffusion de service public, elle est sans nul doute l'alternative la plus sérieuse et la plus satisfaisante au système des médias commerciaux et privés.

Le temps est venu de définir une nouvelle mission de service public, en préparant l'avenir, mais également en s'appuyant sur le passé, afin d'identifier les forces vives du présent.

Lorsque la technologie «sans fil» a été utilisée pour la première fois dans le domaine de la radiodiffusion, dans les années vingt à trente, l'Europe était en proie à une grande instabilité. Le continent était également menacé par de graves dangers que les dirigeants progressistes espéraient écarter. La possibilité offerte par la radiodiffusion de renforcer la cohésion sociale était bien plus importante que toutes les opportunités commerciales qu'elle pouvait engendrer. La force de cette influence sociale s'est affirmée au cours de la Seconde Guerre mondiale. La radio était en effet un outil efficace de formation des perceptions sociales.

Une longue histoire

Plus tard, à la fin des années quarante et au début des années cinquante, nombreux ont été ceux qui espéraient utiliser la radiodiffusion comme

soutien de la reconstruction. L'idée était d'encourager et de renforcer le processus démocratique de manière à estomper les différences culturelles et sociales, jusqu'alors considérées comme sources de conflits. L'éducation et la cohésion sociale étaient devenues des objectifs essentiels à la construction d'une Europe meilleure. Là encore, on considérait que l'utilité sociale de la radiodiffusion était telle que cette dernière ne pouvait se limiter à un cadre purement commercial.

Au cours des années soixante et soixante-dix, la radiodiffusion était considérée comme un outil de développement social. Éducation et information étaient les priorités d'une époque de conflit social entre les générations, avec la guerre froide en toile de fond. Il a toujours été question

de service public est-elle remise en question ? Quelles sont les implications d'une telle évolution ?

Les télécommunications et les nouvelles technologies numériques arrivaient à maturité avec une rapidité étonnante, les sociétés commerciales piaffaient d'impatience à l'idée d'investir dans tous les médias électroniques. L'approche guidée par les besoins du marché promettait d'offrir à l'Europe un vaste choix et une affluence croissante, pour peu que les principaux acteurs du secteur puissent agir librement, grâce à la déréglementation.

La concurrence est devenue une sorte de formule magique et les entreprises privées la marque de tout ce qui est positif. Depuis le traité de Rome de

de service public était vue comme une entrave institutionnelle, un résidu de l'époque des monopoles. Considérée comme étant incapable de suivre l'évolution des mœurs, la radiodiffusion publique était finalement devenue un mode de communication obsolète, inanimé, ne présentant plus aucun intérêt.

Naturellement, les radiodiffuseurs de service public sont en partie responsables de cette image négative. Les structures institutionnelles étaient devenues lourdes et bien souvent synonymes de gaspillage.

Les années quatre-vingt-dix ont été une période de grandes réformes – mais également d'ambiguïté persistante. Les radiodiffuseurs de service public sont désormais moins plétho-

de faire de la radiodiffusion un secteur commercial ; certains pays ont même encouragé une telle évolution. Mais le sentiment général était que la radiodiffusion devait permettre l'accomplissement de progrès sociaux, loin des préoccupations purement matérialistes.

Pourquoi les choses sont-elles aussi différentes aujourd'hui ? Pourquoi la

1957, l'intégration européenne reposait sur les échanges et le commerce. Les pressions internationales étaient fortes et la mondialisation a pris rapidement de l'ampleur. Les lois du marché étaient l'idéologie dominante.

Dans un tel contexte, les points de vue plus «traditionalistes» avaient du mal à se faire entendre. La radiodiffusion

riques, plus modernes et plus compétitifs. Malgré la spectaculaire augmentation de la concurrence, les chaînes publiques remportent un succès certain sur des marchés pourtant très instables. Les radiodiffuseurs publics offrent chaque année davantage de chaînes sur un nombre toujours plus grand de médias et ils le font alors même que l'effectif de leurs employés ne cesse de diminuer. Les

services numériques de radio et de TV doivent être reconnaissants envers les radiodiffuseurs de service public, car ces derniers ont assumé la majeure partie du fardeau de la transition de l'analogique au numérique. Les employés des radiodiffuseurs publics fournissent des efforts extraordinaires malgré la disparité des salaires par rapport au secteur privé. Les sites Internet des radiodiffuseurs de service public comptent parmi les plus populaires auprès des utilisateurs et complètent très souvent les programmes classiques, affirmant ainsi le concept de «plate-forme multimédia.»

Ambiguïté

Nous produisons plus et mieux, avec moins de ressources. Une certaine ambiguïté persiste néanmoins. Qui

En bref, quels sont les aspects les plus importants de nos activités, quelles sont nos spécificités et quelle est la raison première de notre existence ?

- La démocratie est importante. Quel que soit le prix, les processus démocratiques doivent être soutenus à tous les niveaux.
- La culture est importante. Un radiodiffuseur de service public se doit de promouvoir le pluralisme culturel dans tous les domaines.
- L'éducation est importante. Une population bien informée, ayant pris connaissance de tous les faits et d'un large éventail de points de vue est le meilleur moyen de garantir la justice, la liberté et la paix.

Européens, de lancer un débat autour notre identité, de nos différences, de nos points communs et de nos aspirations.

La radiodiffusion publique a pour mission d'offrir un service de radiodiffusion au public. Ce n'est pas un jeu de mots. Et pourtant, ce concept peut nous permettre de comprendre qui nous sommes. Toutefois, il faut appréhender cette réalité telle qu'elle est, comprendre comment nous pouvons offrir un meilleur service et surmonter les difficultés qui se posent à nous. Nous devons construire notre discours de sorte qu'il soit clair et facilement compréhensible. Tout cela exige un dialogue continu et des débats productifs.

Quelle société construisons-nous pour nos enfants ?

sommes-nous et que faisons-nous vraiment ? Quelles sont les attentes du public ? Quelles sont les exigences des législateurs nationaux et européens ? Comment devons-nous nous adapter aux changements du monde qui nous entoure afin de continuer à remplir notre rôle tout en devenant plus compétitifs ? Quelles conséquences ont nos choix pour les sociétés, les citoyens et le public ?

- La participation des radiodiffuseurs de service public dans les nouveaux médias est importante. Les valeurs du passé peuvent nous permettre de savoir ce dont doit pouvoir jouir tout citoyen, quels que soient sa place dans la société ou l'endroit où il habite.
- L'Europe est importante. Il est vital, pour l'avenir de tous les

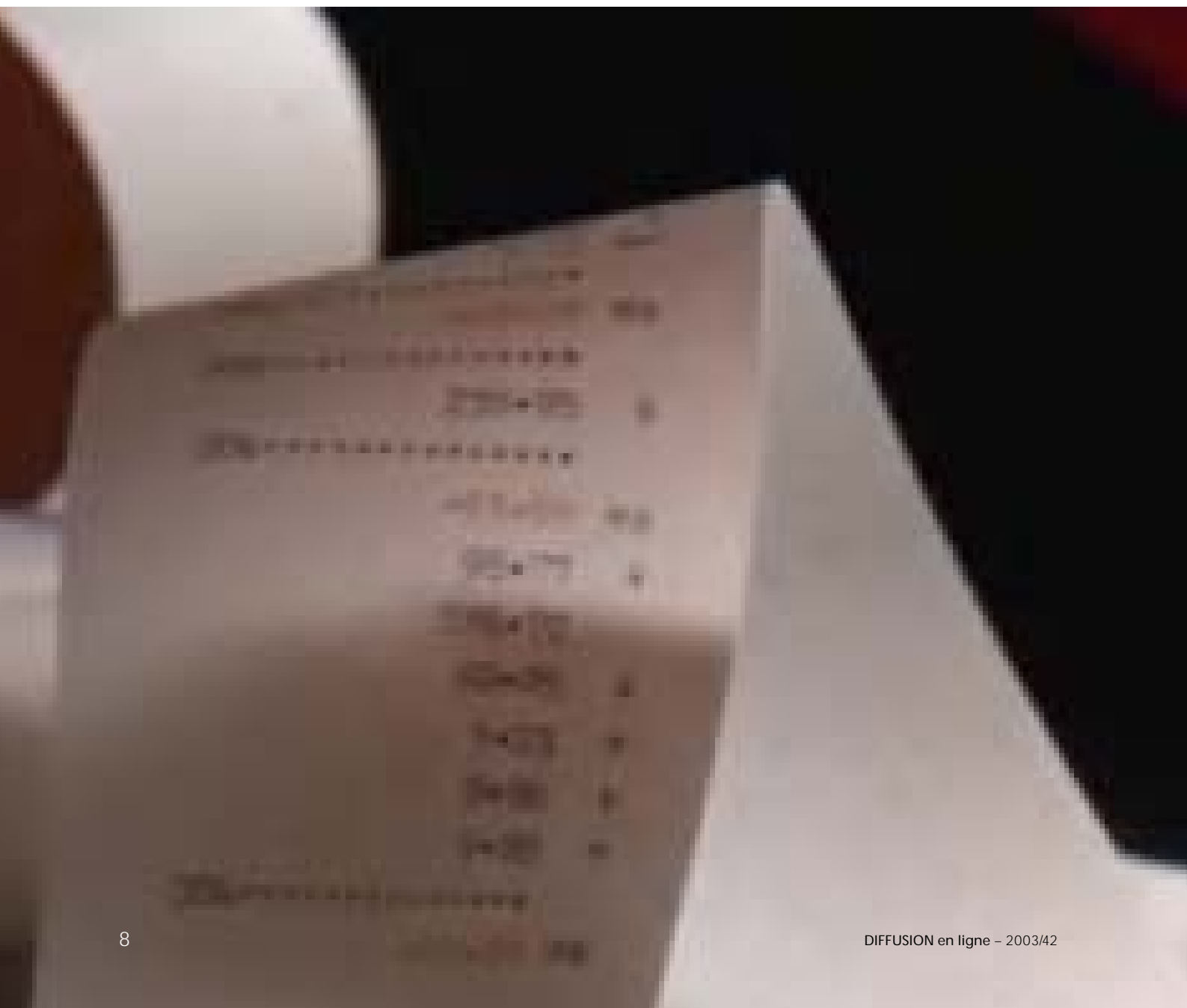
Quelles valeurs voulons-nous leur léguer ?

Quelles promesses avons-nous faites que nous devons maintenant tenir ? Les médias de service public sont essentiellement un moyen de communication sociale, ce qui revêt une importance cruciale pour la qualité de vie que nous entendons laisser à nos enfants.

Financ

Juan Buhigas

Directeur des affaires générales et internationales, Radiotelevisión española (RTVE) ; vice-président, UER



ement

de la radiodiffusion de service public

Un radiodiffuseur de service public est fait pour le public, doit être contrôlé par le public et financé par le public !

On entend parfois dire qu'un radiodiffuseur de service public appartient à ses téléspectateurs/auditeurs, voire à l'ensemble de la société, et qu'à ce titre il doit penser ses programmes en fonction de son public.

Une autre idée largement répandue veut que l'audience ait un droit de regard sur les radiodiffuseurs de service public et qu'elle doive disposer d'outils de contrôle, quels qu'ils soient, afin de veiller à ce qu'une programmation pluraliste et diversifiée soit mise en place.

Enfin, certains soutiennent que tout radiodiffuseur de service public doit bénéficier de fonds publics. De là découle le principe de la redevance, cette source de financement fondamentale pour la majeure partie des organismes publics de radiodiffusion, en Europe comme dans le reste du monde.

Diversité

Le système de financement de la radiodiffusion publique n'est cependant pas le même partout en Europe, en raison de la diversité des contextes sociaux, politiques, économiques et juridiques.

La plupart des pays sont dotés d'un système de financement mixte. Dans

des cas extrêmes (comme à la BBC ou chez certains radiodiffuseurs nordiques, par exemple), il n'y a pas de publicité. La redevance est alors complétée par des aides d'État (c'est le cas du BBC World Service, notamment) et par les recettes commerciales tirées de la vente de programmes, de droits et de produits.

Il est arrivé, dans le passé, que des organismes publics soient financés uniquement par la publicité. C'était notamment le cas dans mon pays, l'Espagne, mais cela n'était possible qu'en raison du monopole dont jouissait la télévision publique jusqu'au début des années quatre-vingt.

Le financement de la radiodiffusion publique a toujours fait couler beaucoup d'encre. Certains défendent avec véhémence le système de la redevance, qui serait selon eux nettement plus efficace que les aides allouées par l'État. Leur principal argument est le suivant : la redevance est synonyme d'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique, celui-là même qui vote le budget de l'État. La redevance est également gage de stabilité et de continuité. Elle présente par ailleurs l'avantage d'établir un lien psychologique et matériel entre les citoyens et les radiodiffuseurs. Enfin, elle permet d'éviter que les organismes publics de radiodiffusion soient soumis à des règles trop strictes, ce qui est souvent le cas des entités publiques dont le financement est directement lié aux aides d'État.

Toutes ces affirmations sont vraies... du moins en partie. Il est en effet évident que la redevance garantit aux radiodiffuseurs une plus grande indépendance vis-à-vis du pouvoir politique, mais certains éléments ne doivent cependant pas être négligés. Le montant de la redevance, par exemple, doit régulièrement être réexaminé (ce qui dépend notamment de décisions politiques). De surcroît, les systèmes de perception de la redevance sont coûteux et difficiles à mettre en œuvre (bien que le montant

de la redevance soit parfois inclus dans les factures d'électricité, ce qui permet de résoudre le problème) et il devient de plus en plus difficile, avec l'introduction de la télévision à péage (abonnement, paiement à la séance, etc.), de justifier l'existence même de la redevance, en particulier dans les pays où celle-ci a été instaurée récemment, sans qu'il existe une tradition juridique ou sociale dans ce domaine.

En fin de compte, le public paie toujours directement ou indirectement les services qu'il reçoit, qu'il s'agisse ou non de services de radio et/ou de TV. Il paie la redevance, ses impôts, il paie même la publicité (dans la mesure où les coûts publicitaires sont inclus dans les prix des produits).

Garantir

Quelle que soit l'origine des fonds publics (redevance ou aides d'État), leur montant et leur mode d'attribution doivent être adaptés et garantis. Adaptés, dans le sens où ils doivent donner les moyens aux radiodiffuseurs de remplir la mission de service public qui leur a été confiée (et qui ne saurait être accomplie grâce à d'autres mécanismes de financement). Garantis, non pas au sens où ils doivent être figés, mais constamment assurés, leur montant devant pouvoir être modulé selon les circonstances. S'il n'était pas garanti, le financement public ne permettrait pas aux organismes de radiodiffusion de remplir leur mission de service public. De même, leur indépendance serait mise à mal.

Les fonds publics doivent constituer la principale ressource des organismes publics de radiodiffusion, sinon ces derniers risquent de devenir trop dépendants des recettes publicitaires et des revenus commerciaux, ce qui fragiliserait l'indépendance éditoriale et le pluralisme des programmes.

Le financement public d'État versées directement aux radiodiffuseurs,

redevance ou système associant ces deux solutions) doit constituer la principale ressource des organismes publics de radiodiffusion. Je suis également un fervent partisan d'un système de financement mixte. En effet, à l'heure actuelle, des médias comme la radio et la télévision dépendent largement du marché. On ne peut donc pas les dissocier totalement de ce dernier.

Système mixte

Si un modèle d'organisme de radiodiffusion publique non dépendant des revenus commerciaux était appliqué, cela risquerait de créer une situation dans laquelle les radiodiffuseurs subiraient les conséquences des lubies des hommes politiques et auraient du mal à s'adapter. Dans le cadre d'un système mixte qui lui permet de disposer également de ressources commerciales et publicitaires, la radiodiffusion publique représente un fardeau moins lourd pour les finances de l'État et ne dépend que dans une moindre mesure des contribuables.

Enfin, il convient de garder à l'esprit que, dans les pays où le marché publicitaire est restreint (et risque par conséquent d'être accaparé par les radiodiffuseurs privés nationaux ou internationaux), les revenus publicitaires sont, logiquement, extrêmement limités.

En d'autres termes, sans financement approprié la radiodiffusion de service public ne saurait être forte et indépendante, ni capable d'attirer un large public et de générer des ressources suffisantes pour assurer la poursuite de ses activités. L'existence d'un système de radiodiffusion publique fort et indépendant serait alors fortement remise en cause, ce qui ferait planer de lourdes menaces sur le pluralisme, la liberté d'expression, la diversité culturelle, l'accès aux services audiovisuels et la démocratie. De surcroît, le développement de la radiodiffusion de service public risquerait d'être ralenti, voire interrompu.



Les limites du

system

Jean-Noël Dibie

Directeur adjoint, délégué à la direction du développement international de France Télévisions

La Radiotélévision, un service public menacé.

Techniquement et socialement la radiotélévision est un service public.

- Techniquement, la radiotélévision utilise des supports de transmission et de diffusion relevant du domaine public (fréquences hertziennes, orbites et fréquences satellitaires, voie publique pour le passage du câble).

De ce fait, il incombe à la puissance publique d'attribuer des licences aux opérateurs, conformément au plan international de fréquences de l'Union internationale des télécommunications.

- Socialement, la radiotélévision satisfait à une mission d'intérêt général, justifiant que les licences techniques soient assorties d'obligations sociales.

Pour autant, le service public de la radiotélévision ne relève pas nécessairement d'un monopole du secteur public.

Comme rappelé en décembre 1986 par la 1^{re} Conférence

ministérielle de Vienne sur la politique de communication de masse, ce service public peut être assuré par une personne publique en situation de monopole ou confié en tout ou partie au secteur privé.

Aux États-Unis

La radiotélévision relève du secteur privé sous le contrôle d'une agence fédérale, la Federal Commission for Communication (FCC), à laquelle revient de gérer les fréquences qu'elle attribue à des opérateurs sous forme de licences d'exploitation et de réglementer le secteur de la communication dans le respect du pluralisme et des droits fondamentaux garantis par la Constitution, la loi et la jurisprudence :

- le 1^{er} amendement de la Constitution, qui stipule que *«le Congrès ne pourra faire aucune loi concernant l'établissement d'une religion ou interdisant son libre exercice, restreignant la liberté de parole ou de la presse ou touchant au droit des citoyens de s'assembler*

paisiblement et d'adresser des pétitions au gouvernement pour le redressement de leurs griefs» ;

- la législation antitrust du «Sherman Act» étendue aux médias par la Cour suprême dans son arrêt Red Lion de 1969 par lequel *«la Cour a estimé que le premier amendement entendait maintenir un libre marché afin d'assurer la diffusion de la vérité et qu'il convenait de ce fait de faciliter l'accès aux médias pour assurer la protection de l'intérêt général et des droits individuels, notamment ceux des minorités».*

Aux États-Unis, c'est le bon fonctionnement du marché, dans le respect des droits des consommateurs et des producteurs, qui permet à la télévision de satisfaire à sa mission d'intérêt général.

La télévision publique américaine, organisée par le Public Broadcasting Act de 1967 créant la Corporation for Public Broadcasting, s'inscrit dans ce cadre institutionnel.

La CPB n'est pas une agence fédérale, mais une entreprise à but non lucratif, tutelle des 360 stations locales affiliées au réseau public PBS couvrant 93% de la population américaine. Il lui incombe, notamment, de :

ne dual

télévision publique *versus* télévisions commerciales

- s'assurer du respect des règles imposées aux stations du réseau. Celles-ci sont tenues de diffuser quotidiennement huit heures de programmes fournis par le Network, dont près des deux tiers sont consacrés aux enfants, et produits pour l'essentiel par les six principales stations du réseau ;
- répartir la subvention fédérale qui contribue au financement des stations, assuré, en moyenne par tiers, par l'État fédéral et les États, des associations locales à but non lucratif, des universités et des districts scolaires.

L'équilibre du système audiovisuel américain, conçu dans l'environnement de rareté de la télévision analogique, est menacé par la vague de «dérégulation» résultant de la «convergence numérique», au prétexte que l'abondance de l'offre de services audiovisuels numériques va permettre d'assurer le pluralisme par le seul marché.

Qu'en sera-t-il de la démocratie audiovisuelle si, comme

- *annoncé en avril 2003 par un représentant du Sénat des États-Unis lors de la réunion annuelle de l'Association des diffuseurs américains (NBA),*
- *décidé par la FCC le 2 juin (3 voix*

sur 5) et publié au Registre fédéral le 5 août (entré en vigueur trente jours après),

- *bloqué par la Cour suprême de Pennsylvanie le 5 septembre (c'est maintenant à la justice de se prononcer sur la légalité de cette réforme),*
 - *désavoué le 24 juillet par la Chambre des représentants, qui a voté un texte annulant ces nouvelles règles (400 voix contre 21), vote confirmé par le Sénat, le 16 septembre 2003 (55 voix contre 40), nonobstant la menace de veto de George Bush,*
- trois dispositions fondamentales étaient abolies :

- la loi dite du «plafond», interdisant toute concentration au-delà de 35% de l'audience totale ;
- la loi dite du «duopole», par laquelle un opérateur ne peut détenir plus de deux réseaux nationaux de télévision ;
- la disposition ne permettant pas à une entreprise de média de contrôler dans une même ville une station de télévision et un quotidien.

Bien que déjà les dispositions nationales antitrust ne s'appliquent pas à l'exportation, une telle dérégulation

du marché national américain ne peut être sans conséquence sur les équilibres internationaux du secteur, déjà dominé par l'industrie américaine des contenus (films, programmes de télévision, supports préenregistrés audio et vidéo, jeux électroniques, software ...)

Les revenus internationaux générés par le copyright étant supérieurs à ceux de tous les autres secteurs de l'économie, ce marché dicte à l'administration américaine ses prises de position au sein de :

- l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI) –, où les Américains font pression pour une intégration rapide dans les droits nationaux des traités adoptés en 1996 sur le copyright à l'ère numérique ;
- l'OMC, où les Américains veulent imposer le libre marché des contenus nonobstant la résistance de l'Europe et de ses partenaires, qui entendent protéger leurs marchés nationaux au nom du nécessaire maintien de la «diversité culturelle».

Dans l'environnement concurrentiel de globalisation, l'Europe est-elle en mesure de préserver sa télévision de service public ?



En Europe

Les paysages audiovisuels européens, dans lesquels coexistent chaînes publiques et commerciales, s'inscrivent dans un système dual permettant, d'une part, de satisfaire aux exigences du pluralisme de l'information et, d'autre part, de soutenir le développement d'industries audiovisuelles, industries culturelles qui ne peuvent se satisfaire des règles du marché retenues pour les secteurs industriels manufacturiers.

Dans ce cadre :

- les chaînes commerciales en clair ou cryptées à péage s'inscrivent dans une logique de marché avec pour légitime objectif l'optimisation des profits ;
- la télévision publique, financée en tout ou partie par la collectivité, qui n'a de justification qu'au travers d'une audience significative, ne peut se satisfaire de cette logique commerciale. Au service de tout le public et de tous les publics, la télévision publique se doit d'être à la fois fédératrice pour tout le public et diversifiée afin de satisfaire aux attentes de tous les publics, dans ses composantes géographiques, sociales et culturelles.

Ce système dual, qui, par la permanence d'offres audiovisuelles alternatives, a permis la préservation des diversités culturelles, richesse de l'Europe, s'est instauré progressivement.

- Entre les deux guerres mondiales, radios privées et publiques ont coexisté en Europe, sauf dans les États totalitaires, où la radio avait été nationalisée à des fins de propagande.
- Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'instauration de monopoles publics a résulté des données économiques et sociales de l'époque.

- Du fait de la partition de l'Europe en deux blocs et des différences nationales, les systèmes nationaux de radiotélévision ont connu des évolutions différentes.

En Europe de l'Ouest, les mutations économiques, sociales et politiques, conjuguées aux exigences du pluralisme de l'information, ont induit :

- dans un premier temps, des aménagements structurels assurant progressivement au monopole de la radiotélévision une plus large autonomie au regard du pouvoir politique, la télévision d'État faisant alors place à la télévision de service public ;
- dans un second temps, l'ouverture des marchés audiovisuels par l'organisation de la concurrence de chaînes et d'opérateurs publics et privés, assurée par des dispositifs institutionnels accompagnés d'adaptations des financements de la télévision publique.

En outre, nonobstant le protocole additionnel au traité d'Amsterdam, qui reconnaît aux États la compétence *de conférer, définir et organiser la mission du service public de radiodiffusion et de pourvoir à son financement*, les États membres de l'Union européenne sont tenus par le droit communautaire de la concurrence d'assurer l'équilibre économique entre opérateurs publics et privés. À cette fin, les États, en accord avec la Commission, qui veille à ce que le financement n'altère pas les conditions des échanges, ont pris deux séries de mesures :

- ils ont fixé des limites au financement publicitaire des chaînes publiques et ;
- mis en place des dispositifs de contrôle portant, notamment, sur l'exécution de leur mission de service public et l'utilisation faite de leurs ressources.

Dans l'environnement concurrentiel du système dual, la problématique communautaire du financement de la télévision publique n'est pas sans conséquence dans le débat en cours sur sa légitimité.

Le Parlement européen a adopté le 4 septembre 2003 trois rapports demandant à la Commission de prendre des initiatives pour préserver le pluralisme des médias mis en cause par la concentration desdits médias, corollaire des menaces qui pèsent sur la télévision de service public.

Un premier rapport (Fodé Sylla, France) consacré à la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne, se référant notamment à la situation italienne, demande à la Commission de s'assurer que les médias privés et publics

- fournissent au citoyen des informations fiables,
- évitent les discriminations,
- garantissent l'accès aux différents groupes et opinions.

Un deuxième rapport (Myrisini Zorba, socialiste, Grèce), consacré aux industries culturelles, demande à la Commission :

- d'engager une réflexion sur les effets de la concentration croissantes des secteurs des télécommunications, de l'industrie culturelle et des médias,
- de veiller à ce que les convergences ne conduisent pas à la disparition des indépendants et n'altèrent pas la diversité de la création par une uniformisation de la production et de la diffusion.

Le troisième rapport (Roy Perry, conservateur, G.-B.), sur la «Télévision Sans Frontières», souligne la préoccupation des eurodéputés devant la concentration croissante de la propriété et du contrôle – qu'elle soit

horizontale ou verticale – dans le secteur de la radiodiffusion télévisuelle et demande également à la Commission de contrôler le degré de concentration des médias en Europe.

En Europe centrale et orientale, où les notions de pluralisme des médias et d'économie de marché ont longtemps été étouffées, les États ont dû, après la chute des régimes totalitaires, organiser la fin du monopole idéologique sur les médias audiovisuels.

À cette fin, ils se sont attachés à se doter d'une législation sur les moyens d'information garantissant, notamment :

- les intérêts généraux des citoyens ;
- les droits des journalistes, dont leur accès aux sources ;
- les droits des agents de la création : auteurs, artistes interprètes, producteurs.

Ils ont, en outre, adopté des dispositifs juridiques, économiques et techniques propres à assurer le pluralisme des médias dans un marché fluide, notamment par des limites à la concentration.

Dans ces sociétés en transformation, la libéralisation de l'espace de communication a permis la pluralité des supports audiovisuels, mais pas toujours celle des messages, en raison tant du manque de ressources que de la suspicion pesant sur la télévision publique, après plus de quarante années de télévision d'État.

Les chaînes publiques, encore proches du pouvoir politique, doivent affronter la concurrence de chaînes privées plus soucieuses de profits que de culture et de civisme. Faute de moyens et de cohérence, les chaînes nationales manquent souvent d'une vision structurée et homogène. En outre, le public, avide d'une ouverture

que ne lui offrent pas toujours ses chaînes nationales, est attiré par les chaînes importées accessibles par satellite et sur les réseaux câblés, vecteurs de diffusion qui connaissent un développement rapide.

Menaces

Le futur de la télévision, devenue en un demi-siècle le principal vecteur de diffusion de l'information, de la connaissance et de la culture, n'est pas sans poser question au début du XXI^e siècle.

Faut-il croire les augures qui prédisent, notamment, la disparition des chaînes généralistes au bénéfice de la consommation à la carte de programmes et services audiovisuels et le remplacement du téléviseur familial par l'ordinateur multimédia ?

Y aura-t-il encore place pour une télévision de service public, une télévision pour tous, quels qu'en soient les supports de diffusion, une télévision reflet des réalités socio-culturelles nationales et régionales et fenêtre ouverte sur le monde ?

Dans l'environnement concurrentiel hétérogène de la télévision européenne, les tenants du «tout-marché» cherchent à marginaliser, si ce n'est à faire disparaître, les chaînes publiques. À cette fin ils tentent de faire valoir, comme les ultra-libéraux américains, que l'abondance de l'offre audiovisuelle numérique permettra au marché de satisfaire à la mission d'intérêt général du service public de la télévision. Comment souscrire à ce raisonnement alors que déjà la multiplication des mouvements capitalistiques de fusion/acquisition entre opérateurs commerciaux menace la diversité de l'offre audiovisuelle et ce faisant le maintien d'espaces audiovisuels publics et pluriels ouverts à tous, citoyens et consommateurs ?

Une autre menace pèse sur la télévision de service public : celle des

tenants d'un conservatisme culturel qui voient dans la télévision la contestation de leur monopole du savoir, dès lors que ce média ne reflète pas leur propre perception de la culture. C'est dénier sa vocation à la télévision de service public que de vouloir limiter sa mission à la diffusion de programmes éducatifs et culturels au sens étroit du terme.

C'est dans cette problématique qu'entend s'inscrire Marc Tessier, président de France Télévisions, qui avec ses trois chaînes, France 2, France 3 et France 5, a vu ses parts d'audience globale augmenter régulièrement depuis 2001 (+ 2,5).

Face à la multiplication des chaînes thématiques, information, jeunesse, sport, découverte, qui créent de nouveaux rapports avec le public, les chaînes généralistes commerciales tentent de prolonger le *statu quo* par des programmes «attrape-tout», aujourd'hui la «télé-réalité», mais ce ne sont là qu'expédients qui n'ont pas enrayé aux États-Unis la perte d'audience des grands réseaux. France Télévisions a entrepris d'adapter sa structure de programmes autour de grands événements d'antenne reflets de l'imaginaire collectif ou de la culture du pays. Il en va ainsi des grandes fictions («Napoléon»...), des documentaires de prestige («l'Odyssée de l'espèce»...), des grands moments sportifs (Championnat du monde d'athlétisme, jeux Olympiques...) et de sa nouvelle conception de l'information, d'une part en multipliant émissions d'approfondissement et grands débats, d'autre part en augmentant l'information de proximité (réforme du 19/20 de France 3). Évolution qui sera soutenue par l'avènement attendu de la télévision numérique.

Remise en cause

L'avenir numérique de la télévision remet-il en cause le système dual européen, alors que nombre d'États

ont programmé l'abandon de la diffusion analogique ?

La télévision numérique, quel qu'en soit le support de diffusion, satellite, câble ou hertzien, va notamment permettre au plus grand nombre l'accès à plus de programmes, à une meilleure qualité technique et à l'interactivité. Dans cette perspective, la télévision numérique par voie hertzienne (TNT) ne doit pas être perçue comme un nouveau média, mais comme un nouveau moyen de diffusion devant à terme se substituer à la télévision hertzienne analogique. L'extension du câble à l'ensemble du territoire n'étant ni techniquement ni économiquement envisageable, sauf pour de petits pays fortement urbanisés, et la diffusion satellitaire ne permettant pas de satisfaire aux attentes de proximité des téléspectateurs, c'est dans la complémentarité des supports de diffusion que les Européens doivent s'attacher à assurer la permanence de mission d'intérêt général du service public de la télévision.

Dans le contexte de «mondialisation», qui n'est pas sans influence sur les comportements économiques et sociaux, les pratiques souvent abusives de l'économie de marché ne peuvent qu'accentuer les déséquilibres existants. C'est ainsi que, si l'on n'y prend garde, les nouvelles technologies de l'information, qui offrent d'immenses possibilités d'ouverture du champ d'expression de la diversité culturelle, ne sauraient se satisfaire de la seule logique commerciale, au risque d'en détourner l'usage au profit de quelques-uns.

C'est en préservant les acquis qui, dans l'environnement analogique de la télévision, ont, malgré la rareté, permis de satisfaire à la double attente des téléspectateurs citoyens et consommateurs que doit être organisé l'avenir numérique de la télévision.

La démocratie audiovisuelle numérique sera assurée par l'accès à tous,

Évolution des financements de la télévision publique en Europe de l'Ouest.

Dans la majorité des pays européens, la télévision a d'abord été financée par une redevance, dont les revenus augmentaient avec le parc de téléviseurs. Lorsque l'effet de parc a cessé de jouer, l'achat d'un récepteur de remplacement ne donnant pas lieu à l'ouverture d'un nouveau compte de redevance, l'introduction puis l'augmentation des espaces publicitaires ont dans de nombreux pays permis d'assurer le financement de la télévision sans trop augmenter le taux de la redevance.

Toutefois, chaque pays a adopté des modèles spécifiques.

- *La Grande-Bretagne, la Suède et la communauté flamande de Belgique se sont refusées à autoriser la publicité sur les antennes des chaînes publiques, tant pour ne pas porter préjudice à la presse écrite que par crainte de transférer aux annonceurs le contrôle économique des chaînes publiques.*
- *Plus récemment, la Finlande, après la privatisation de la troisième chaîne, et la Grèce, qui y a été contrainte par l'évolution de son marché audiovisuel, ont réservé aux télévisions commerciales l'accès à la publicité.*
- *L'Allemagne, attachée au principe du financement public, a considéré le financement publicitaire comme un complément nécessaire. Il en a été de même aux Pays-Bas, où, depuis la suppression de la redevance à compter du 1^{er} janvier 2000, le financement public assuré par le budget de l'État n'a cessé de diminuer.*
- *Le Danemark a adopté une solution originale en confiant ses deux chaînes publiques à deux entités distinctes, l'une financée par la redevance, l'autre par la publicité.*
- *L'Autriche, la France, l'Irlande, l'Italie et la communauté française de Belgique ont institué en principe le financement mixte, associant redevance et publicité.*
- *L'Espagne, où il n'y a jamais eu de redevance pour la télévision, et le Portugal, où la redevance a été supprimée à la fin des années quatre-vingt, ont tenté de maintenir la pratique du financement de leurs télévisions publiques par la publicité, ce qui s'est traduit par un endettement insupportable.*

hors des circuits d'abonnement, à une offre élargie de programmes. Il incombe aux pouvoirs publics d'organiser le système dual de la télévision numérique en répartissant fréquences et licences entre opérateurs de services en clair et opérateurs de services cryptés à péage. Les téléspectateurs britanniques ont déjà plébiscité cette politique par l'accueil qu'ils ont réservé à l'offre de TNT en clair de la BBC, Free View, après l'échec de l'offre à péage

d'ITV Digital ; il en est de même à Berlin.

La télévision est et doit demeurer un service public qui ne peut se satisfaire des seules lois du marché.

Le maintien du système dual de la télévision, garant de la diversité culturelle, patrimoine sur lequel s'est construite la richesse sociale et humaine de l'Europe, est une priorité pour l'Europe et les Européens.

Le double système de radiodiffusion constitue une avancée et enrichit auditeurs et téléspectateurs.

À long terme, aucun monopole ne peut être positif et cela concerne également un éventuel monopole de la radiodiffusion.

Pour chaque système double, cependant, il faut établir des règles solides qui doivent être observées et qui, si elles sont transgressées, devraient entraîner des sanctions. Dans le cas contraire, une bonne solution peut devenir une très mauvaise solution.

Il est certain que la Slovénie a émergé de circonstances économiques, sociales et politiques très différentes de celles connues par les pays d'Europe de l'Est et centrale ; pourtant, au cours des dix dernières années, ce pays a connu tous les aspects de la transition d'Europe de l'Est dans le domaine des médias électroniques.

Le monopole de l'ancien système de radiodiffusion unique de Slovénie n'a

pas été fondé sur une structure détenue par l'État. Cependant, ce système peut être considéré comme une sorte d'organe public de socialisme autogéré, qui, de l'aveu général, n'était pas fondé sur un pluralisme des partis, mais sur un pluralisme d'intérêts.

En conséquence, le pluralisme des partis établi par la transition n'a rien apporté de fondamentalement nouveau, tant pour les méthodes de travail journalistique et les réactions de la radiodiffusion publique que pour sa structure administrative.

La transformation d'un média détenu par l'État en média de service public n'a servi à rien en Slovénie : le vrai enjeu consistait à réussir l'adaptation de l'entreprise aux nouveaux besoins.

Heureusement, la nouvelle législation établie conformément aux besoins de l'Union européenne a maintenu et

développé l'organe de surveillance de radiodiffusion publique. Ainsi, on a pu résister à la tentation de remettre directement la radiodiffusion publique à la bonne volonté des partis politiques individuels.

En Slovénie, cet aspect de la démocratisation est probablement passé avec plus de douceur que dans les autres pays en transition, mais tout de même pas sans accrocs. L'un des problèmes rencontrés, par exemple, a été d'avoir eu, dans les années quatre-vingt, une société civile plus active qu'elle ne l'est aujourd'hui, avec une majorité d'anciens militants qui adhèrent à présent fermement aux partis politiques, ce qui donne une société de plus en plus dominée par l'élite politique.

Hostilité

Par ailleurs, l'introduction du système double a plus ou moins été livrée à elle-même. Mais, avant que les dispositions légales adéquates soient adoptées, la radiodiffusion commerciale pouvait déjà se faire entendre, en particulier sous forme d'intérêts sociaux et personnels définis et avec une attitude extrêmement hostile envers la radiodiffusion publique, souvent accompagnée par des méthodes rappelant l'école de Manchester du capitalisme originel.

Des règles solides pour le

systeme

Aleks Štakul
Directeur général, RTV (Slovénie)

En Slovénie aussi, l'introduction de la radiodiffusion commerciale a été accompagnée par l'émergence de cliques et de coteries repoussantes qui ont également atteint l'élite politique. Naturellement, il y avait aussi l'invasion des capitaux étrangers et de leurs intérêts associés. Dans une telle situation, la radiodiffusion publique a été mise sur la touche, à une certaine période, dans le seul dessein de faire de la place aux intérêts commerciaux.

Pendant un certain temps, la situation est devenue encore plus difficile, car la radiodiffusion publique peinait à s'habituer aux nouvelles conditions, tant dans les aspects organisationnels que pour ceux concernant l'entreprise.

Lutte

Comme d'autres radiodiffuseurs, nous avons passé la majeure partie des années quatre-vingt-dix en lutte concurrentielle contre les radiodiffuseurs privés et avons abusé des méthodes de travail commerciales, au lieu de nous tenir fermement à l'image et à la qualité de la radiodiffusion publique.

Cependant, nous ne nous sommes pas assez adaptés en ce qui concerne les aspects organisationnels et commerciaux. À mon avis, nous sommes à présent dans la phase de transition au cours de laquelle nous devons fixer la

stratégie de notre développement futur et faire un effort pour utiliser les approches administratives modernes et nous adapter aux réalités du marché. Cela demande un changement fondamental de la répartition de nos coûts, par exemple la réduction des charges indirectes et la rationalisation, ainsi qu'un accroissement des ressources pour les investissements en programmes directs. Aussi avons-nous besoin d'externaliser toutes les activités non liées aux programmes et de réattribuer des ressources aux développements techniques, aux nouvelles technologies, aux offres de programmes, dans les coproductions et les projets communs avec des partenaires nationaux et étrangers et, enfin, dans la création de meilleures conditions de travail pour les producteurs indépendants.

Bien sûr, les écarts des dernières années ne pourront pas se régler du jour au lendemain, mais nous savons quelle approche adopter, à présent.

En Europe, les chiffres de l'audience pour les entreprises de service public sont au-dessus de la moyenne par rapport au secteur commercial.

En dehors du fait d'avoir augmenté le nombre de canaux, la phase d'introduction du double système n'a pas vraiment eu d'effet bénéfique en Slovénie. Même sans tenir compte de

la concurrence un peu plus intense en matière d'informations, récemment transformée en un conflit inutile sur des questions triviales qui a affecté les normes de qualité et les attributions du service public, le double système n'a pas contribué à élargir le choix ou à améliorer la qualité de la programmation en Slovénie. Offrir plus de soap operas dans une petite région en termes de population, langue, puissance et force économique ne représente pas une amélioration du choix ou de l'offre des programmes. En revanche, le double système a certainement réduit les ressources du service public et de la radiodiffusion privée, car il existe à présent trop de convives à se partager un gâteau devenu trop petit.

Hausses et diminution

Les huit premières années de radiodiffusion commerciale ont par-dessus tout connu une incroyable augmentation des coûts pour les radiodiffuseurs publics, en particulier des coûts des programmes et droits. Au même moment, les revenus diminuaient pour les radiodiffuseurs commerciaux en raison de la fragmentation du marché publicitaire et pour les radiodiffuseurs financés par la redevance, car les spectateurs rechignaient à payer, avançant l'argument des chaînes privées, qui déclai-

e double

raient : «Pourquoi payer le service public alors que vous recevez les chaînes privées gratuitement ?» Il faut également ajouter à cela la position difficile du gouvernement, qui doit accepter toute augmentation de la redevance. Au cours des quatre dernières années, l'écart entre le taux d'inflation et l'augmentation autorisée de la redevance s'est sans cesse élargi, alors que les revenus de la radiodiffusion publique chutent aussi bien en termes nominaux que réels.

La concurrence entre les différentes chaînes a sans cesse fait augmenter les prix sur le marché slovène. À présent, l'indice de la hausse des prix s'est hissé à huit, et même plus pour les programmes sportifs. Au moins a-t-on fini par réaliser que cela ne peut plus durer.

Les émotions se sont quelque peu apaisées à présent, en raison de la taille réduite du marché. Nous nous efforçons de trouver un langage commun et de partager le travail avec de nouveaux partenaires, ce qui présentera un avantage stratégique pour tous.

Concentration

Cependant, la concurrence commerciale a créé une tendance à la concentration de la propriété et du capital qui pourrait fort bien mener à l'établissement de nouveaux monopoles, ce que nous ne soutiendrons pas, bien évidemment.

Ce développement nous a aidés à comprendre les points suivants : en Slovénie, même si on peut affirmer qu'aucune menace sérieuse ou aucun intérêt prédominant à nous voir déposer le bilan ne pèse sur la radiodiffusion publique, le soutien apporté à la radiodiffusion publique et à son développement futur est indéniablement trop faible. Aussi nous sentons-nous livrés à nous-mêmes, car la coalition gouvernementale et l'opposition sont mécontentes de l'indépendance de la radiodiffusion publique. En conséquence, ces deux

entités politiques sont à l'écoute de demandes inadaptées émanant du secteur commercial et privé, placé de façon déraisonnable sur le même pied que le service public.

Déséquilibre

Un tel déséquilibre est dangereux pour un pays de deux millions d'habitants, dans lequel les ressources humaines et financières sont limitées et où les règles de l'économie de marché ne peuvent fonctionner de la même manière que sur un marché comptant des dizaines de millions de clients. Jouer avec l'avenir de la culture et de l'identité nationales peut se révéler très dangereux.

Au milieu d'une immense confusion, il existe une tendance à un libéralisme exagéré, généralement argumenté sur la base de régulations de l'Union européenne mal interprétées. Nous avons récemment assisté à des changements extrêmement inquiétants dans l'interprétation du concept de radiodiffusion publique.

En devenant membre de l'UER, les bureaucrates, tout comme les politiciens, ont acquis un poids important. Lorsque les fonctionnaires commencent à prendre plus de pouvoir, la bureaucratie devient à son tour plus rigide et plus pesante, comme d'autres pays membres de l'UER ont également pu le vivre. La situation en Slovénie est la suivante : aux yeux du monde extérieur, nous avons un modèle exemplaire de radiodiffusion publique contrôlé sur une base pluraliste par la société civile. Pourtant, en coulisses, nous devons négocier avec les obstacles et les complications de la bureaucratie, qui tendent à nous étiqueter comme une organisation de radiodiffusion d'État tant en pratique que pour notre statut (*de facto*, même si n'est pas *de jure*).

Les conditions bureaucratiques imposées lors de l'attribution de nos finances, des dépenses en investissements et des salaires, lors de l'établis-

sement du montant de la redevance (c'est à dire les trois quarts de notre principale source de revenus), une interprétation rigide du système des offres publiques, etc., nous éloignent de plus en plus du concept d'un média orienté vers le futur et rentable, qui par sa qualité et sa crédibilité pourrait s'imposer dans l'environnement extrêmement concurrentiel du double système.

Il s'agit d'un très important défi à relever.

En conséquence, le message de cette conférence sera le suivant : «oui» à un double système, mais avec certaines précautions, afin de garantir la réussite d'une entreprise de radiodiffusion publique sans laquelle il ne saurait y avoir de démocratie dans une société. Sinon, les cultures et langues «mineures» d'Europe ne pourront pas survivre. «Oui» à un double système, mais sans céder aux groupes de pression et aux individus essayant d'imposer leurs intérêts au reste de la communauté, ce qui mettrait en danger les normes politiques et légales.

Apports européen

L'élargissement de l'Union européenne, sur le point d'accueillir dix nouveaux États membres, doit également apporter des modifications dans la définition de nouvelles normes européennes.

Au cours des négociations pour l'entrée dans l'Union et l'adaptation de la législation nationale à celle de la Communauté, nous avons dû accepter, pour l'instant, certaines formes légales, qui ne tiennent pas compte des intérêts des cultures et des États «mineurs». Une fois les travaux préparatoires achevés, il serait bon que l'Union européenne s'enquière des préoccupations et inquiétudes de ses nouveaux membres. Le fait que ce soient principalement de petits États est un facteur positif : ils contribueront malgré tout à élargir les



perspectives de vie au sein de l'Union européenne.


Je souhaite et j'espère que les nouveaux États membres pourront coopérer activement dans le processus de révision des directives de radiodiffusion, car les réserves concernant l'inégalité prédominante entre service public et entreprises commerciales doivent entrer en jeu. En plus de ces réserves, il faudra bien sûr attirer l'attention sur les dangers et l'inégalité menaçant la radiodiffusion publique dans les petites zones linguistiques et sur les petits marchés et sur le fait que des solutions plus appropriées doivent être trouvées pour lesdites zones. Si ce n'est pas le cas, la radiodiffusion publique mourra très rapidement de mort naturelle, dans ces pays.

Dualité

Jean Stock
Secrétaire général, UER

public/privé

Trois questions !



Dans le cadre de ce débat sur la «dualité public/privé» concernant les chaînes de radio et de télévision, j'interviens avec ma double expérience de manager tour à tour d'activités radiophoniques et télévisuelles dans le secteur privé, puis dans le monde du service public, ayant exercé des responsabilités au sein de chaînes privées pendant trente-trois ans ; puis dans le public depuis six ans.

Trois questions :

Les missions historiques du service public de radio et de télévision sont-elles dépassées ?

Je me dois de répondre OUI. En effet, le service public est né de la rareté des fréquences et de la volonté de permettre aux créateurs d'accéder au public en dehors de tout monopole éditorial. L'arrivée de la diffusion numérique a permis dans le même espace de fréquences de diffuser de cinq à huit chaînes en lieu et place d'une ; dès lors la notion de rareté a disparu. La multiplication de l'offre de chaînes permet l'édition de programmes thématiques, destinés à des publics ciblés. Les missions de service public doivent donc être redéfinies en tenant compte de cette évolution fondamentale de l'offre, d'où la deuxième question :

Y a-t-il de nouvelles missions pour le service public de radio et de télévision à l'ère du numérique ?

Ma réponse est également affirmative. Je considère que sept nouvelles missions au moins s'imposent. Ces nouveaux services sont ceux :

- de la continuité de l'offre de programmes : en termes de qualité, de quantité et de variété, quelle que soit l'évolution de l'environnement économique ;
- de la diversité de l'offre des programmes : à titre d'exemple, les droits de diffusion des jeux Olympiques de 2004 et de 2008

ont été attribués à l'UER pour le compte de ses Membres, bien que l'offre de notre Union n'ait pas été la plus intéressante pour le CIO en termes financiers. C'est l'engagement de relayer la diversité des sports qui a été déterminant ;

- de la constitution du patrimoine : la multiplication des chaînes entraîne pour le service public une nouvelle responsabilité en termes de production. L'objectif est bien sûr d'alimenter l'offre des chaînes de service public en programmes originaux, mais aussi de permettre aux jeunes chaînes privées, qui arrivent sur le marché, d'accéder, à un prix raisonnable, à d'importantes possibilités de rediffusion des programmes initiés par les chaînes publiques ;
- de l'innovation : l'UER a joué un rôle fondamental dans le passé pour favoriser l'introduction des techniques nouvelles, comme le DVB. D'ores et déjà, notre Union se prépare à la prochaine arrivée de la TVHD ;
- de l'exportation : pour la mise en place d'un «Schengen de la télévision», il convient désormais de faire appel aux fonds publics, la rentabilité n'étant pas encore au rendez-vous de l'exportation des chaînes de télévision en Europe ou pour le monde entier au départ de l'Europe ;
- de la formation des professionnels, qui évoluent ensuite au cours de leur carrière au sein de chaînes publiques ou privées. C'est ainsi que l'UER forme chaque année plus de 1 000 personnes ;
- de la solidarité entre les opérateurs de chaînes. Il y a cinquante-trois ans, les Membres fondateurs de l'UER ont été des visionnaires. Ils ont introduit des économies d'échelle dont profitent aujourd'hui 71 sociétés de radio et de télévision de 52 pays européens.

Cet échange de programmes et séquences d'information permet à chacun de proposer l'actualité de son pays et d'obtenir, à titre de réciprocité, l'accès gratuit aux images et sons de l'Europe entière.

Le service public de radio et de télévision doit-il continuer à viser une large audience ?

Une nouvelle fois, ma réponse est positive. La notion de retour sur investissement, qui, au sein de l'activité du monde privé, se traduit par le dividende et la création de valeurs, les deux attendus à juste titre par les actionnaires, existe aussi dans le monde du service public. Mais, cette fois, le retour sur investissement du contribuable-auditeur-télespectateur se décline au niveau de l'audience que génère un programme. Cette audience, selon les moments, touche toutes les cibles ou, à tour de rôle, des cibles spécifiques.

Compte tenu du nombre important de chaînes, la difficulté est de rejoindre au bon moment des cibles spécifiques. Pour atteindre cet objectif, il convient de construire une grille généraliste qui intéresse d'abord le plus large public, puis une partie de ce dernier par des émissions plus ciblées. La grille des programmes doit donc être construite afin de conduire les téléspectateurs à prendre contact avec la chaîne au moment de la plus forte écoute de la télévision pour regarder le programme le plus facile, puis de suivre dans la continuité horaire les émissions qui impliquent une attention particulière.

La notoriété de chaîne, conséquence d'une large audience, joue naturellement aussi un rôle dans la mémorisation des rendez-vous des programmes. Pour maintenir cette notoriété, il est fondamental que les chaînes de service public de télévision puissent par exemple continuer à avoir accès aux sports qui élargissent le cercle des téléspectateurs autour du téléviseur.

Gestion

et organisation

Raina Konstantinova
Directrice du département radio, UER

La radiodiffusion de service public est à un tournant de son histoire.

Trois facteurs expliquent cet état de fait : le durcissement de la concurrence ; le défi posé par les nouveaux médias ; la nécessité de repenser les formats et les contenus.

La radiodiffusion de service public n'est plus aujourd'hui une question de foi, de fidélité ou de statut. Elle relève davantage d'une mission quotidienne, d'une lutte pour la défense de certaines valeurs indispensables à la société, aux individus et à la démocratie.

Elle ne s'adresse pas uniquement aux téléspectateurs/auditeurs, mais à l'ensemble des citoyens. Elle encourage le dynamisme intellectuel de la société, et ainsi que Greg Dyke, directeur général de la BBC, l'a récemment souligné, la radiodiffusion est trop importante pour être laissée entièrement aux mains du marché.

Besoins, stratégies

La radiodiffusion de service public doit être fiable. Elle a besoin d'une

vision et de talents. D'autres éléments lui sont indispensables : l'indépendance et le respect strict de normes d'impartialité, afin que tous les points de vue puissent être entendus. L'indépendance va de pair avec la responsabilité, tant du point de vue éthique qu'éditorial. Enfin, la réglementation est l'une des principales garanties d'indépendance, au niveau législatif, mais également financier.

Comme pour la plupart des activités humaines, la gestion et l'encadrement constituent l'un des fondements d'un système de radiodiffusion publique efficace, ce qui implique en premier lieu la mise en place d'une stratégie.

Comme le soulignent Henry Mintzberg, Ahlstrand et Lampel dans leur ouvrage intitulé «*Safari en pays stratégie*», l'élaboration d'une stratégie d'entreprise consiste à se forger une opinion, à se construire une intuition juste de l'avenir et à apprendre à faire face aux situations d'urgence. Il s'agit également de

combiner évolution et continuité, ce qui fait entrer en jeu savoir individuel et interaction sociale, confrontation et coopération. De surcroît, il est indispensable de mettre en œuvre un processus de planification en amont et d'analyse en aval, sans omettre de négocier, afin d'être en mesure de s'adapter à un environnement qui peut se révéler extrêmement exigeant.

Enjeux

Si ces notions peuvent paraître enthousiasmantes, la théorie n'a cependant qu'une utilité limitée pour le travail quotidien des cadres des organismes de radiodiffusion. Il s'agit en l'occurrence d'une tâche peu banale, dans la mesure où elle influe sur une bonne part de la société et contribue à modeler le comportement social des individus et leur jugement. Même si les techniques de gestion par objectifs et les mesures d'encouragement n'ont aucun secret pour certains hauts responsables, la réalité peut être radicalement différente et la situation loin d'être facile, car rares sont les gestionnaires qui ne rencontrent pas de problèmes financiers ou ne connaissent pas de pressions politiques. Ils doivent par ailleurs relever des défis d'ordre technique et technologique, encourager la création et trouver de nouveaux talents, ce qui n'est pas une



mince affaire, même dans les pays démocratiques.

Ces difficultés ne se posent pas uniquement aux cadres des organismes de radiodiffusion. Un grand nombre de sociétés doivent en effet identifier les moyens de résoudre une équation aux composantes complexes : réduction des coûts, amélioration de l'efficacité, allègement des structures, réorganisation du personnel, formation des employés, politiques d'encouragement et de motivation, production des programmes, équilibre budgétaire, fragmentation de l'audience et des parts de marché, etc.

L'enjeu est de taille, en effet. Deux tiers de l'audience européenne consacrent au moins trois heures par jour à écouter et/ou regarder la radio ou la télévision publiques. Dans un contexte fortement concurrentiel, la part de marché des radiodiffuseurs publics européens varie entre 12 et 85 %. Dans la plupart des pays

européens, les chaînes de TV et les stations de radio de service public sont jugées les plus dignes de confiance, ce qui s'explique principalement par le sérieux et la fiabilité de leurs programmes d'actualité, lesquels constituent l'un des critères essentiels en matière d'intégrité professionnelle. Les radiodiffuseurs publics s'illustrent également par leur programmation diversifiée (émissions de divertissement, etc.), destinée à toutes les couches de la population. Les valeurs du service public revêtent une importance croissante pour une part toujours plus grande de l'audience. Il est vrai que la mission des médias de service public, on ne le répétera jamais assez, est d'ordre social et culturel. Elle est également axée sur le contenu, même si cela n'est pas toujours rentable d'un point de vue strictement commercial. Les organismes publics de radiodiffusion possèdent donc de nombreux atouts, qu'il s'agisse de leurs chaînes culturelles, des émissions destinées aux minorités

ethniques ou des programmes traitant de questions d'actualité.

Dans le même temps, les structures organisationnelles et de gestion, en particulier dans les pays d'Europe centrale et orientale, se caractérisent encore souvent par leur lourdeur et leur manque de souplesse. Beaucoup d'entre elles comptent par ailleurs un nombre trop élevé d'employés. Ce problème est cependant difficile à résoudre, pour des raisons sociales et politiques. Dans cette région du monde, l'environnement médiatique est par ailleurs dominé par le niveau limité d'investissement, la lenteur de l'évolution technologique et l'incertitude politique. Bien souvent, les radiodiffuseurs publics ont également tendance à s'endormir sur leurs lauriers et à tenir leur monopole pour acquis. L'ère numérique devrait néanmoins lancer de nouveaux défis, ouvrir de nouvelles possibilités mais également soulever des questions que les radiodiffuseurs ne se posaient pas auparavant.

Aspects juridiques et

réglementation

Werner Rumphorst

Directeur du département des affaires juridiques et publiques, UER

Qui dit radiodiffusion de service public dit d'abord : «radiodiffusion».

Et cette radiodiffusion, comme telle, est soumise à un ensemble d'obligations et de contraintes législatives et réglementaires qui s'appliquent à tout le secteur de la radiodiffusion, public et commercial, à l'échelle nationale et internationale. Je ne retiendrai à ce propos que la directive communautaire sur la télévision sans frontières et la convention du Conseil de l'Europe sur la télévision transfrontières. Ces deux textes fixent un minimum de principes que les pays concernés doivent transposer dans leur propre législation. L'Europe communautaire ne fait aucune différence entre les organismes de radiodiffusion en fonction de leur nature (publique ou commerciale). Toutefois, les législateurs et organes réglementaires nationaux peuvent édicter des règles plus strictes que celles de la directive et de la convention citées, et sont libres de traiter différemment la radiodiffusion publique et son homologue commerciale. Songez seulement aux restrictions publicitaires qui frappent les



radiodiffuseurs publics, et vous comprendrez le sens de mes propos.

Mais qu'a-t-elle donc de si particulier, cette radiodiffusion de service public, pour justifier une réglementation spéciale ?

Avant tout : son indépendance.

Commençons par les choix politiques essentiels.

Un modèle qui a fait ses preuves, le modèle européen, est un solide système de radiodiffusion, qui a du répondant et joue un rôle crucial dans le paysage audiovisuel. Sa philosophie de base ? À moins d'avoir une part

importante de l'audience, un service public de radiodiffusion ne peut pas vraiment remplir, dans la société et pour la société, le rôle qui lui est dicté par son mandat. Il lui faut donc un mandat assez large et, surtout, une base financière solide qui lui permette de remplir sa mission de manière optimale.

Un autre courant de pensée, qui conserve des adeptes dans les rangs des radiodiffuseurs commerciaux, voit dans la «radiodiffusion de service public» un simple service de «remplissage» pour meubler une niche que les radiodiffuseurs commerciaux ne jugent pas assez intéressante pour leur propre programmation. En d'autres termes, un service marginalisé qui a la bénédiction des concurrents commerciaux, ravis de s'excuser ainsi en quelque sorte de ne pas offrir, sur leurs chaînes, des programmes socialement pertinents; un service que l'on tolère du côté commercial parce que sa part de marché insignifiante le rend inoffensif. C'est dans cette catégorie que tombe plus ou moins la radiodiffusion de service public aux États-Unis.

Reste une autre possibilité : faire disparaître corps et âme la radiodiffusion de service public. Après tout, les citoyens n'ont-ils pas aujourd'hui un tel choix de services de pro-

entitaires

de la radiodiffusion de service public

grammes nationaux et étrangers, sans parler des nouveaux services en ligne, que l'offre disponible suffit largement à combler leurs vœux ? Ce n'est pas ainsi que l'on raisonne en Europe, bien sûr, comme en témoignent les nombreuses résolutions et recommandations du Conseil de l'Europe (résolution de Prague de 1994) et du Parlement européen (résolution de 1996). Mais c'est l'avis qui prévaut en Nouvelle-Zélande, par exemple, où, dès la fin des années quatre-vingt, la radiodiffusion a été largement déréglementée et l'organisme public de radiodiffusion transformé en société à but lucratif, financée exclusivement par le marché.

Il était prévisible (dans notre perspective européenne en tout cas) que la réalité ne serait pas à la hauteur des attentes et que, au fil des années, le sentiment de frustration grandirait face à l'absence d'un authentique service public de radiodiffusion. À tel point que, le 1^{er} mars de cette année, la Nouvelle-Zélande a vu son organisme public renaître de ses cendres, avec une charte de la radiodiffusion publique fixant sa mission et un financement public qui complète aujourd'hui les revenus commerciaux. Je vous cite à ce propos les paroles du Premier ministre néo-zélandais : « Cette législation démontre combien le gouvernement est attaché à une

radiodiffusion publique de qualité et conscient du rôle clé de la télévision publique. La valeur de ces radiodiffuseurs est avant tout dans ce qu'ils apportent à la richesse culturelle et sociale d'une nation. »

Autant pour les choix politiques essentiels. Mais y a-t-il vraiment un choix ?

Que dirai-je de l'harmonisation des normes dans une Europe élargie ?

Que le protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres, dit « protocole d'Amsterdam », de 1997, me paraît assez clair sur ce point ? En effet, après avoir rappelé que « la radiodiffusion de service public dans les États 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 », le protocole apporte une importante précision en signalant qu'il appartient aux États membres (et non à l'Union européenne comme telle) de conférer, définir et organiser la mission de service public. Une harmonisation contraignante de la mission de service public à l'échelle européenne n'a donc pas sa place. Toutefois, un certain degré d'harmonisation s'opère effectivement depuis une douzaine d'années : est-

ce le fait des législateurs et régulateurs nationaux qui appliquent volontairement les recommandations du Conseil de l'Europe ? En partie, oui, mais c'est surtout l'expérience acquise par les radiodiffuseurs publics d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, grâce à leurs contacts professionnels, à tous les niveaux et dans tous les domaines, avec leurs collègues occidentaux, ainsi qu'avec les collègues de leur propre région, dont ils ont su profiter des expériences, positives ou négatives, qui a enclenché ce mouvement vers une harmonisation. L'UER peut s'enorgueillir d'avoir pu offrir, dans ce contexte, d'innombrables plates-formes et de pouvoir continuer dans cette voie. Si, de surcroît, mon modèle de loi sur la radiodiffusion de service public a pu contribuer modestement à l'harmonisation des normes au sein de l'Europe élargie, j'en suis très honoré.

Hormis cette harmonisation volontaire des normes, qu'elle émane d'une action législative/réglementaire nationale ou de décisions et choix internes au niveau des directions des radiodiffuseurs publics eux-mêmes, il est un secteur important où l'harmonisation est même obligatoire. Si vous me répondez spontanément que celle-ci ne peut venir que de Bruxelles, vous aurez raison. Le financement public doit se plier aux règles de l'UE sur les

aides d'État. Je me contenterai de vous renvoyer à la communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État (du 15 novembre 2001), un texte que vous ne connaissez que trop bien, je pense.

Sauvegarder et développer un secteur public fort dans un système mixte.

Pour ma part, cela se résume avant tout à garantir un financement suffisant. Permettez-moi cependant ce petit plaidoyer pour l'évidence: pour être assurés d'un financement suffisant, les radiodiffuseurs publics doivent convaincre deux parties du bien-fondé de leurs prétentions – les politiciens, qui prennent officiellement les décisions en la matière, et le public, tous ces auditeurs et téléspectateurs, qui doivent pouvoir se rendre compte que leur argent est bien placé. Cela exige un actif lobbying de la part du radiodiffuseur public, indépendamment de la qualité de la programmation qui jusqu'à un certain point parle d'elle-même.

Venons en aux principaux critères de réglementation de la radiodiffusion publique, commerciale et locale/régionale avec, pour commencer, un bref et indispensable rappel des différences fondamentales entre ces trois types de services de radiodiffusion.

- La radiodiffusion de service public existe pour être au service du public, c'est-à-dire de l'ensemble de la population. Pour ce faire, elle doit être indépendante. Sa mission doit être claire et son financement suffisant ; elle doit être autorisée à offrir ses programmes, et être capable de le faire, sur toutes les chaînes et plates-formes où l'auditoire peut souhaiter sa présence (chaînes hertziennes, par satellite, par câble, Internet, téléphonie mobile, etc.). Comment inscrire cela dans une

législation/réglementation ? Il existe un certain modèle de loi dont j'ai parlé précédemment et dont je vous recommande l'étude dans ce contexte.

- La radiodiffusion commerciale exerce une activité économique à caractère lucratif. Son but général, au demeurant légitime, est de rapporter de l'argent à ses actionnaires ; de ce fait, elle voudrait évidemment que le joug de restrictions et d'obligations soit le moins lourd possible. Elle aura tendance à tester ses limites d'action souvent au-delà des seuils permis, ce qui compte à ses yeux étant de réaliser le maximum de profits. Elle serait même encline à défier la loi lorsqu'elle n'a pas à craindre de sanction grave ou si le gain financier réalisé en transgressant la loi compense largement la sanction encourue.

Dans ces conditions, sachant que, sur le terrain de la concurrence, c'est le principe des mêmes chances pour chacun qui épouse le mieux les intérêts des protagonistes, les principaux rouages réglementaires de la radiodiffusion commerciale devraient notamment comprendre :

- une licence délivrée par une autorité indépendante ; des exigences et des obligations clairement définies dans les conditions d'octroi de la licence ; une licence limitée dans le temps ; la transparence dans les procédures d'attribution de la licence ;
- des règles concernant la concentration des médias, afin de sauvegarder la diversité des opinions et éviter que la formation de l'opinion publique ne tombe entre les mains d'oligopoles ;
- les restrictions et interdictions habituelles en matière de violence, de pornographie, d'incitation au racisme, etc. ;
- des règles de publicité et de parrainage claires ;
- le droit de réponse ;





- des obligations minimales concernant le contenu (langue nationale, programmes pour les minorités ethniques, œuvres européennes, productions indépendantes, au minimum un bulletin d'information complet par jour, un minimum de programmes culturels, religieux et pour la jeunesse, un minimum de productions nationales en première diffusion, etc.) ;
- un système de sanctions échelonnées qui ait vraiment l'effet dissuasif voulu.

Ajoutons qu'une telle réglementation nationale de la radiodiffusion commerciale devra, le cas échéant, incorporer des éléments pertinents du droit international tels que la directive «télévision sans frontières» ou encore la convention sur la télévision transfrontière ?

- La radiodiffusion locale/régionale doit répondre, quant à elle, aux besoins d'une communauté locale ou régionale déterminée. Une réglementation devrait ici veiller, par un seuil minimal d'obligations de programmation, à ce que ces besoins soient effectivement satisfaits. Dans le même temps, elle devrait empêcher la radiodiffusion locale/régionale d'entrer en concurrence directe avec la radiodiffusion nationale, que ce soit sur le plan technique (en créant un réseau) ou au niveau des programmes (par exemple, en acquérant les droits exclusifs sur les matches de l'équipe de football locale jouant en première ou deuxième division nationale).

Finalement, en ce qui concerne le mandat des régulateurs, je ne peux que me référer à la recommandation du Conseil de l'Europe concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion (adoptée en décembre 2000). J'aurai toutefois deux remarques à faire à ce sujet.

La première sous forme de question : la radiodiffusion publique et la radio-

diffusion commerciale devraient-elles être soumises à une seule et même autorité de régulation, ou chacune devrait-elle avoir sa propre «autorité», son propre «conseil», peu importe le nom donné à cet organe régulateur ? Les deux mécanismes existent en Europe. Je préférerais personnellement que les deux soient nettement séparés. La radiodiffusion publique et son homologue commerciale ayant des rôles et une nature accusant des différences fondamentales, chacune doit être soumise à un organe de régulation/contrôle qui soit spécifiquement conçu et équipé pour résoudre ses problèmes particuliers. La radiodiffusion publique a parfois besoin d'un bon défenseur pour plaider sa cause. Une autorité qui rechercherait systématiquement des compromis et aurait donc tendance, l'expérience l'a montré, à prêter une oreille complaisante aux doléances et exigences émanant du secteur de la radiodiffusion commerciale (du genre: «Il faut réduire ou interdire globalement la publicité à la radiodiffusion publique, il en va de la survie des chaînes commerciales») serait loin d'être un défenseur idéal des intérêts légitimes de la radio-diffusion publique.

En second lieu, et je terminerai par cette remarque, le rôle et le mandat précis de l'organe de régulation doivent être des critères déterminants pour définir les exigences destinées à ceux qui en font partie. S'agit-il d'un organe qui exerce effectivement des fonctions de régulation, de délivrance de licences et de contrôle ? Dans ce cas, ses membres doivent être qualifiés pour ce travail particulier. Si, en revanche, cet organe doit représenter le public en général vis-à-vis du radiodiffuseur public et que sa principale fonction est d'assurer l'indépendance de ce service public en nommant son directeur général et en veillant à ce que la mission générale de service public de radiodiffusion soit respectée, alors la seule «qualification» que l'on puisse exiger de ses membres est de refléter, collectivement, la structure générale de la société civile.