

Le service public de la radiotélévision : l'histoire d'une idéalisation

Article inédit. Mis en ligne le 23 décembre 2013.

Cet article reprend, avec des adaptations, l'article suivant : Jérôme Bourdon, « L'idea di servizio pubblico nella tv Europa », pp.132-146 in A. Grasso (2013) (ed.) *Storie e culture della televisione italiana*. Milano : Mondadori.

Jérôme Bourdon

Jérôme Bourdon est professeur au Département de Communication à l'Université de Tel-Aviv, chercheur associé au Centre de Sociologie de l'Innovation de l'École des Mines de Paris. Ses recherches actuelles portent sur la couverture du conflit israélo-palestinien dans les médias occidentaux et sur l'histoire mondiale de la télévision.

Site avec CV complet et publications en ligne: <http://telaviv.academia.edu/JeromeBourdon>.

Plan

L'histoire du service public : solide fondation ou fragile consensus ?

Nord-Sud : le grand fossé

Crises et faiblesses

Le service public de la radiotélévision a-t-il encore un rôle à jouer ?

Références bibliographiques

Résumé

Le service public de l'audiovisuel européen a fait l'objet d'une idéalisation rétrospective par les professionnels et par les chercheurs. Il a commencé comme un arrangement pragmatique, soutenu par les professionnels et une petite élite dirigeante, avant d'être accablé de critiques sur son manque ou son excès d'indépendance. Il a brandi l'emblème d'une excellence culturelle qui n'a pas empêché le divertissement populaire de proliférer très tôt, et d'être très vite critiqué. Le service public a fait l'objet d'une définition relativement précise seulement lorsqu'il a été menacé par la déréglementation et par la commercialisation, il y a quelques vingt ans. De surcroît, toute notion de modèle européen est fragile, car il y a des écarts très grands au sein de l'Europe. En général, les services publics du Nord (la BBC en tête, et en incluant l'Allemagne) ont été mieux financés et ont obtenu une relative stabilité, tandis que dans les pays du Sud, les interventions politiques, le maigre financement, la commercialisation précoce, ont très tôt menacé et conduit à une déréglementation plus rapide et plus radicale. Alors que les universitaires et certains intellectuels ont tendu à défendre le service public, il est aujourd'hui menacé, moins par la compétition commerciale à laquelle il s'est adapté, que par la digitalisation et par la transformation de la télévision. En conclusion, cet article se demande s'il y a encore la place pour un service public fort en Europe, y compris en radio, et donne, prudemment, une réponse positive.

Mots clés : Service public, radio, télévision, audiovisuel, Europe, déréglementation

Abstract

Public Service Broadcasting (PSB) was less a legal-organisational setting, than a "fecund misunderstanding" a pragmatic arrangement, supported mostly by professionals and a small managerial elite, and accepted by politicians for reasons different from that of the professionals. It was soon plagued by criticism about, respectively, its lack or excess of independence, while claiming to provide cultural excellence and, more problematically, unbiased coverage of events. PSB was defined with some precision only in the 1970s, when it started being threatened by deregulation and commercialisation (some twenty years ago).

The notion of a 'European model' of PSB is fragile, as there are many differences between PSBs in Europe. The BBC was for a long time the major inspiration for PSBs across the continent; in general Northern European public service broadcasters (including Germany) have been better funded and have enjoyed more independence and institutional stability than those in the South, where political influence, lack of consensus about public service, poor resources and early commercialization weakened public service and led to a more radical deregulation than in the North. While Academics and intellectuals have been mostly defending public service, its relevance is now under scrutiny due to competition from commercial broadcasters and people's easy access to a great variety of sources and media. This article discusses these themes and the need for strong public service broadcasters (including radio) in contemporary Europe.

Keywords: public service, radio, television, audiovisual, Europe, deregulation

Resumen

El servicio público de la industria audiovisual europea ha sido una idealización retrospectiva por los profesionales e investigadores. Comenzó como una solución pragmática, con el apoyo de profesionales y una pequeña elite gobernante, antes de ser abrumado por las críticas a su falta o exceso de independencia. Él blandió el emblema de la excelencia cultural que no ha dejado de la popular proliferan entretenimiento temprano y ser criticado rápidamente. El servicio público ha sido una definición relativamente precisa sólo cuando se vio amenazada por la desregulación y la comercialización, hay una veintena de años. Por otra parte, cualquier noción de modelo europeo es frágil, debido a que hay diferencias muy grandes en Europa. En general, los servicios públicos del Norte (la BBC, la Alemania) fueron mejor financiado y obtuvo relativamente estable, mientras que en el Sur, la interferencia política, falta de financiación, la comercialización han conducido a una liberalización más rápida y radical. Mientras que algunos académicos e intelectuales han tendido a defender el servicio público, que se ve ahora amenazada, mediante la digitalización y el procesamiento de la televisión. En conclusión, este artículo se pregunta si existe un espacio para un fuerte servicio público en Europa, incluyendo la radio y da respuesta cautelosamente positiva.

Palabras clave: servicio público, radio, televisión, audiovisuales, Europa, la desregulación

INTRODUCTION

Le service public de la radiotélévision en Europe: le sujet paraît peut-être « fatigué » à beaucoup de lecteurs. La crise du service public, son relatif renouveau, ont fait couler beaucoup d'encre depuis une trentaine d'années. Un groupe de chercheurs proclame aujourd'hui qu'il n'y a plus de place pour le service public. Mais avant d'écarter la notion comme périmée, cet article se propose de revenir sur son histoire et de questionner sa signification, et plus précisément chacun des trois termes invoqués dans notre titre: Europe, public service et radiotélévision. Tout d'abord, notons que la notion de service public de la radio, puis de la télévision est allée largement de soi (de Bens and Brandt 2000: 7, Bourdon, 2011). Les théories du service public ont commencé à l'âge des crises, voire du déclin, dans un contexte où des universitaires sont venus à sa rescousse, contre les assaillants potentiels : les « dérégulateurs », la radiotélévision commerciale. Aujourd'hui, il n'est pas d'ailleurs attaqué au nom d'une supériorité des médias commerciaux, mais plutôt parce que sa pertinence n'apparaît plus dans un paysage médiatique fondamentalement différent.

En général, l'analyse du service public ne répond pas au principe wébérien de neutralité axiologique. Aux chercheurs post-modernes qui s'engagent contre la notion, répondent ceux qui défendent le service public en s'associant parfois à la nostalgie de certains professionnels. Ceci se trouve dans plusieurs pays européens, mais nulle part autant qu'au Royaume Uni, le pays qui a su se rapprocher le plus de l'idéal du service public. Le meilleur exemple de cette nostalgie est le beau péan de Michael Tracey (1998).

La dimension « européenne » est loin d'être claire, et parler d'un modèle « ouest-européen » du broadcasting (ainsi chez McQuail 1995), délicat. La création de l'Union Européenne, et aussi les financements de nombreuses recherches européennes ont généré une dangereuse tendance (au moins dans les années 1990-2000) à réunifier l'Europe ex post, et la notion de service public a bénéficié de ce processus. Souvent, la notion de service public « européen » a été utilisée pour mieux mobiliser les partisans du service public contre les processus de déréglementation et de privatisation. L'Europe apparaît ici comme un continent bien élastique, dont le centre de gravité est situé, étrangement, quelque part au Nord-Ouest. Bien des écrits sur le service public généralisent à partir d'un petit nombre de cas, et se concentrent sur le Nord.

Enfin, bien qu'on écrive volontiers sur le service public de la radiotélévision (ou sur le « public service broadcasting »), les recherches se sont concentrées, pour l'essentiel, sur la télévision (l'auteur ne faisant pas exception) en négligeant la contribution de la radio. Dans l'expression française « service public de l'audiovisuel », « audiovisuel » ne traduit pas vraiment « broadcasting », car il est fait la part belle au visuel (ce pourquoi je préfère ici service public de la radiotélévision). Ceci est paradoxal, car la radio a eu moins de mal à conserver sa spécificité de service public que la télévision, pour d'évidentes raisons financières. En France, France Culture en est un exemple majeur (Glevarec 2001). La radio de service public a fait l'objet de moins de recherches, qu'il s'agisse de ses structures ou de sa programmation. Cet article, se fondant sur une large revue de la littérature sur la question, donnera aussi une plus grande place à la télévision mais suggère que la recherche gagnerait à se « radiophoniser ».

L'HISTOIRE DU SERVICE PUBLIC : SOLIDE FONDATION OU FRAGILE CONSENSUS ?

Jusqu'aux années de la dérégulation, quand de nombreux auteurs se sont engagés dans la recherche d'une définition précise (l'exemple « ouest-européen » le plus réussi étant celui coordonné par Jay Blumler, 1992), le service public de la radiotélévision était moins défini que « ressenti ». La radio, la télévision plus encore, relevaient « naturellement », ou principalement, du rôle de l'Etat. Dans certains cas, le service public était défini négativement, comme une activité « de nature non commerciale », pour citer le jugement de la Cour Constitutionnelle allemande de 1961 (Humphreys 1996: 163). Le fait que le service public soit né dans des circonstances politiques et culturelles données, et destinées à évoluer, ainsi que « les contradictions internes de la philosophie du service public » (Ang 1991: 104) n'ont été perçus que tardivement.

En 1992 donc, Jay Blumler et ses collègues ont proposé une définition abondamment citée depuis. Ils définissent le service public de la radiotélévision par « l'universalité géographique » (le signal doit atteindre toute la population), « l'éthique d'une offre complète » (ethics of comprehensiveness – autrement dit, le SP doit couvrir les grandes missions – informer, éduquer, distraire – et les genres dans leurs diversités, pas seulement le divertissement), « des mandats généraux » (l'énoncé officiel des missions doit être suffisamment général, et aussi contraignant), « la diversité, le pluralisme et la variété » (le SP doit satisfaire un large éventail d'opinions et de goûts, et s'adresser aussi aux minorités), le « non-commercialisme » (le SP ne doit pas chercher à maximiser l'audience, et ne pas s'adresser seulement aux audiences qui intéressent les publicitaires), et enfin le « rôle politique » (le SP doit être un lieu majeur de couverture de la politique).

Le théoricien, et le défenseur du service public, se satisfont peut-être de cette liste quelque peu abstraite. Pas l'historien, et singulièrement pas l'historien de « l'Europe ». Il concèdera que, dans tous les pays, la programmation « complète » selon les grandes missions était là dès l'origine. Le non-commercialisme aussi, si l'on veut bien se rappeler que les outils de mesure systématique et régulière de l'audience n'existaient pas.... Et que donc l'exigence était beaucoup plus facile à satisfaire qu'aujourd'hui. Il notera que malgré le « non-commercialisme », la plupart des pays européens, de 1955-6 (Allemagne, Espagne) à 1968 (France), ont introduit la publicité, avec toutes sortes de limitations qui traduisent la difficulté à définir ce que serait la « bonne place » (i.e. suffisamment limitée) de la publicité sur le service public. Le modèle de Blumler et ses collègues correspondent de fait à une accumulation de critères recourant à des sources intellectuelles et politiques variées, notamment celles des organisations professionnelles soucieuses de défendre les services publics. Les mandats généraux et officiels sont venus tard, surtout en Europe du Sud (en France, la loi de 1964 sur laquelle on reviendra). L'attention aux minorités est un fait très récent : au contraire, jusqu'aux années soixante-dix, le service public est centraliste, national, souvent plus soucieux d'homogénéiser la nation que de respecter sa diversité. Enfin, le rôle politique peut être considéré comme le talon d'Achille du service public : la proximité avec l'Etat – ou plutôt le gouvernement en place – a souvent rendu difficile l'exercice d'une couverture politique encourageant vraiment le débat politique (et nous restons dans l'euphémisme, si l'on pense aux régimes autoritaires ou dictatoriaux de l'Europe du Sud, voire de l'Est, cf. Amadou *et al.* 2008). Dans bien des cas, le service public a été perçu comme mettant en danger le pluralisme politique – ce qui a nourri les arguments de ses ennemis qui soutenaient que les médias commerciaux et concurrentiels étaient plus aptes à soutenir le débat politique.

Même au Royaume-Uni, qui peut se targuer d'avoir disposé des formulations les plus précoces et les plus détaillées, le service public n'a pas été une doctrine, mais « un concept greffé sur un ensemble d'arrangements pragmatiques entre l'administration des Postes et l'industrie de la radio britannique pour établir un service de diffusion qui créerait un marché pour les équipements de réception (Scannell and Cardiff 1991: 5) ». En fait, deux éléments-clé du service public britannique, et plus tard européen, furent établis sans justification idéologique énoncée a priori : le monopole, et la redevance sur les postes récepteurs. En 1922, quand la British Broadcasting Company (société privée, non encore établissement public) fut fondée par un groupe de constructeurs de récepteurs de TSF, on pensait que le principal profit de la radiodiffusion viendrait de la vente de ces récepteurs. L'administration des postes commença à percevoir une redevance dont la moitié était reversée à la BBC. Ce fut la commission Sykes (1923) qui définit pour la première fois la radiodiffusion comme une « public utility » (pas encore un service public), et utilisa aussi la notion « d'intérêt public » pour justifier le développement d'un service national de radiodiffusion. De façon plus précise, on jugea que la notion d'intérêt public correspondait à la diffusion d'émissions culturelles de qualité. Voici donc le noyau initial : une organisation à but non-commercial (même si elle n'était pas séparable de l'industrie radioélectrique), jouissant du monopole, programmant des émissions de haut niveau culturel.

Une dimension du service public est demeurée pourtant ignorée, pour l'essentiel, à ce jour, son caractère national, nationaliste (voir cependant pour le Royaume-Uni, Scannell et Cardiff 1991 : 10), et, pour une longue période, colonialiste. La notion d'universalité du service apparaît ici comme profondément ambiguë : il s'agit de fournir un service semblable à tous, mais c'est aussi pour rendre tous semblables, ainsi en faisant communier la nation autour de grands événements politiques (rôle quelque peu négligé dans l'ouvrage classique sur les *media events* de Dayan et Katz, 1992). A cet égard, il n'y avait aucune place, ou très peu, pour les minorités culturelles régionales, sans parler des minorités ethniques. Le mot même de « minorité » n'avait pas de sens à une époque où la nation était perçue

comme une valeur absolue, l'appartenance nationale devant passer devant toute autre. Il faut cependant nuancer selon les pays. Cet accent sur le national a été particulièrement fort en France et aussi dans l'Espagne de Franco. Enfin, les nations européennes qui détenaient (encore) un empire colonial au moment de la naissance du service public l'ont toutes utilisé comme un outil de maintien de l'empire, et, si nécessaire, comme un instrument de propagande pour les guerres coloniales (ex. Bourdon, à paraître, 2014). Ce rôle nationaliste et colonial du service public a été largement oublié par les auteurs qui ont écrit sur lui de façon plutôt positive (à nouveau, l'auteur plaide coupable).

Le caractère public, mais indépendant du gouvernement, a connu des tribulations très variées. Dans certains pays, la radiodiffusion a évolué du privé au public. Cette radio publique pouvait être étroitement contrôlée par l'Etat, notamment au moment de la Deuxième Guerre, et plus encore dans les dictatures des années trente, avant d'être rendue (plus ou moins) à la démocratie. Au total, le modèle dominant fut celui de l'établissement public (ce terme du droit français ne se laisse pas si facilement traduire) ou de la « public corporation ».

La Charte Royale de la BBC (au moins sa version originale de 1927, révisée pour la dernière fois en 2006, cf. Smith 2006), a eu une réelle influence sur le reste de l'Europe, notamment la fameuse formulation des trois missions « informer, éduquer, distraire ». Il est nécessaire de s'arrêter un instant sur ce triptyque. D'abord, pour constater sa banalité. Lorsque Reith énoncé ces trois missions, il reprend une formule appliquée à l'époque à d'autres médias. Il l'aurait même empruntée à David Sarnoff, l'ingénieur pionnier de la radiotélévision américaine et créateur de NBC, mais en changeant l'ordre : Sarnoff expliquait que la mission de la radiotélévision serait de « divertir, informer et éduquer » (selon le témoignage de la fille de Reith : Leishman 2008). La formule est banale et souvent citée, pour autant on ne la retrouve telle quelle que dans bien peu de textes officiels.

En Allemagne Fédérale, la première « constitution de la radiodiffusion » après-guerre est formulée dans la Loi Fondamentale de 1949. L'article 5 se concentre en fait sur l'information et sur la politique, non sur l'éducation ou sur la culture. Il assigne trois fonctions à la radiodiffusion : disséminer l'information; aider au processus de formation de l'opinion publique; et exercer une fonction de contrôle et de critique vis-à-vis du gouvernement (Humphreys 1994: 133). La nécessité de rompre avec le passé nazi est ici centrale. Quant à la culture, elle n'a pas sa place dans la loi fondamentale car elle revient aux Länder dans le nouvel Etat fédéral.

En France, il faut attendre la loi de 1964 qui rebaptise le service public de la radiotélévision, devenu ORTF, et qui dans l'article 4, dispose que l'ORTF est responsable du « service public national de la radio et de la télévision », avec pour buts de satisfaire « les besoins d'information, de culture, d'éducation et de divertissement du public » (Bourdon 1990: 40). C'est l'occasion de noter le flottement autour du second terme. « Education » et/ou « culture » ? Le mot culture a souvent été favorisé. « Education » est apparu rapidement trop formel, peut-être peu attirant vu la nature populaire (universelle ?) du média télévisuel. Le mot culture, cependant, faisait courir le risque de diluer la mission d'éducation, surtout au fur et à mesure que – parallèlement à l'histoire du service public – il recevait une signification de plus en plus vague. Chaque pays a ici son lexique. Lorsqu'il s'agit de transmettre la culture au peuple, on trouve des termes spécifiques. Mais il est significatif à cet égard que le terme « vulgarisation » ait en français une connotation négative : transmettre la culture, c'est déjà un peu la perdre. On pourra lui opposer le terme italien « divulgazione » qui a, lui, une connotation positive. Pourtant, si l'on considère que l'information a connu les vicissitudes évoquées plus haut, « l'éducation/culture » doit être considérée comme le noyau dur, la plus spécifique des missions du service public, à dater de la publication du livre-programme de John Reith en 1924 et en allant jusqu'à la création d'Arte.

Quant au divertissement, sa place est remarquablement ambiguë. Les premiers « divertisseurs » du service public, pour l'essentiel les animateurs de jeux et de variétés, ont été souvent méprisés au sein de leurs organisations et vilipendés par la première critique de télévision. En même temps, les responsables les voyaient volontiers comme un mal nécessaire pour attirer le public. Le divertissement comportait un autre risque (il s'agit ici autant des variétés que des séries populaires) : il est apparu lié à une « américanisation » de la culture européenne. Pourtant, tous les pays d'Europe de l'Ouest sans exception ont adapté, généralement de façon discrète, des formats de jeux américains, dès les années cinquante ou soixante. Cette adaptation n'a jamais été aussi nette que dans les pays où la publicité jouait un rôle majeur dans le financement (comme pour le service public espagnol, presque entièrement financé par la publicité, ou pour la Finlande) (Bourdon, 2012).

Enfin, l'histoire du service public doit inclure les figures de ces dirigeants légendaires qui ont donné à cette notion une dimension personnelle et charnelle – évocation à laquelle il faudrait ajouter celle de certains groupes professionnels, réalisateurs et producteurs-, qui ont été les premiers à soutenir ces dirigeants. A nouveau, la BBC est reine, avec son premier directeur général John Reith (1889-1971). Fils d'un pasteur de l'Eglise écossaise, Reith était un ingénieur qui avait grande foi dans les pouvoirs de la technologie, notamment dans ses capacités à éduquer les masses (non sans une forte dose de mépris pour celles-ci). Dans une formule célèbre, il défendit la « force brutale du monopole » devant le comité Pilkington (1962). Reith soutint avec succès la transformation de la British Broadcasting Company en Corporation en 1927. Il considérait un établissement public indépendant comme le meilleur moyen de défendre le service public contre l'interférence politique d'une part, les pressions commerciales d'autre part. Pourtant, ce directeur légendaire quitta la BBC dès 1938, avec un héritage complexe, qui incluait un profond soupçon vis-à-vis de la télévision auxquels ses successeurs essayèrent d'appliquer les idéaux d'origine (le plus fameux étant Hugh Greene).

Le Reith allemand est Hans Bredow, fondateur de la radiotélévision publique allemande sous Weimar. Nommé Commissaire pour la radiodiffusion au sein du Ministère des Communications en 1926, plus tard, renvoyé par les nazis, il joua un rôle après-guerre comme président du conseil d'administration de l'établissement public de radiodiffusion du Land de Hesse. Comme Reith, Bredow voulait utiliser la radiodiffusion pour unir et pour cultiver la nation. Mais, ses positions vis-à-vis des interférences politiques étaient différentes de celle de Reith. Il s'en inquiétait, mais moins. Il préférait mettre l'accent sur la mission de civilisation en général, et le critère de la « place centrale dans le débat politique » suggéré par Blumler ne lui aurait sans doute pas convenu. En Italie, Ettore Barnabei devint directeur général de la RAI (de 1960 à 1969) après avoir été longtemps rédacteur-en-chef d'*Il Popolo*, le journal du Parti Chrétien Démocrate qui dirigea le pays pendant presque cinquante ans après la deuxième guerre mondiale. Dans une phrase célèbre, qu'il déclara plus tard apocryphe (Aldo Grasso, communication personnelle, nov. 2012), il donna à la RAI la mission de « faire descendre les Italiens des arbres » (Musso et Pineau 1990: 24). A nouveau, culture et éducation. Quant à l'information, elle fut, comme en France, un point faible. Barnabei fit des compromis avec la gauche sur le plan culturel, mais, jusqu'à la fin des années soixante, le contrôle de l'information fut relativement rigoureux. En France, le dirigeant le plus souvent célébré fut non un directeur général, mais un directeur des programmes de télévision, Jean d'Arcy (1952-9). Venu du monde de la politique, il ne s'occupa guère de l'information (comme son successeur Albert Ollivier). Par contre, soucieux de conquérir un public populaire, il accorda une réelle attention au divertissement. Bref, d'un dirigeant l'autre, bien des variations, et des façons très différentes d'incarner des idéaux par eux-mêmes flottants.

NORD-SUD : LE GRAND FOSSE

Pour résumer la diversité européenne, on peut s'appuyer, comme en d'autres domaines, sur une coupure Nord-Sud, politique mais aussi culturelle, au moins dans notre cas. Une première adaptation de cette approche au domaine des médias a été suggérée par Heinderycks (1998). Elle se retrouve, dans une perspective différente, plus politiste et moins culturelle, chez Hallin et Mancini (2004) qui ont proposé de distinguer trois types-idéaux dans les régimes médiatiques européens : a) un modèle « pluraliste polarisé », identifiable en France, Italie, Espagne, Grèce et Portugal, caractérisé par un faible niveau de circulation de la presse, une faible professionnalisation journalistique et un haut niveau de parallélisme politique (la structure des médias tend à refléter les divisions politiques) et d'intervention de l'Etat, b) un modèle « démocratique corporatiste (en Scandinavie, au Bénélux, en Allemagne et Autriche) caractérisé par un haut niveau de circulation de la presse, de professionnalisation, de parallélisme politique et d'intervention de l'Etat, c) Un modèle « libéral », typique du Royaume-Uni, de l'Irlande et des Etats Unis. La principale différence entre b et c est le faible niveau d'intervention de l'Etat. Le modèle libéral le plus puissant est situé hors d'Europe. Par ailleurs, cette typologie pose problème si est prise en compte la place du service public. Il suppose, par définition, un haut niveau d'intervention de l'Etat. Or, il est très puissant au Royaume-Uni. Ce qui nous conduirait à distinguer plusieurs formes d'interventions de l'Etat. On pourrait en suggérer au moins deux, l'une sur les structures (dans le modèle corporatiste, mais aussi dans le modèle libéral version britannique), et l'autre sur les structures et les contenus (le gouvernement se substituant à l'Etat) dans le modèle polarisé. En Europe du Sud, en effet, le service public a été souvent un outil dans les mains du gouvernement en place, soit par influence du parti dominant (on pensera à la France, mais aussi à l'Espagne postfranquiste), soit par partage simultané des chaînes, lorsque les partis étaient de force relativement égale : le cas le plus fameux est la *lottizzazione* italienne à partir des années soixante-dix, mais le phénomène se retrouve en Belgique, et aussi dans certains Länder allemands (« proporz »).

Au Sud aussi, le service public a été le plus vulnérable aux pressions gouvernementales. Ceci s'applique bien sûr aux régimes autoritaires ou dictatoriaux jusqu'à leur démocratisation (Espagne, Grèce, Portugal), mais aussi à la France et à l'Italie, où la pratique fut longtemps de nommer des responsables de l'information « fiables », et de renvoyer ceux qui étaient trop indépendants (Grasso 1992: 112; Bourdon 1990: 84). Dans ces deux pays, la chronique des cas de censure et d'autocensure rythme l'histoire de l'information télévisée, de même que la critique vive adressée par l'opposition, d'être exclue largement des ondes jusqu'aux années soixante-dix.

Il ne faut pas, pour autant, idéaliser le journalisme (radiotélévisé) nord-européen. Il fut aussi soumis à la critique, mais celle-ci émanait, plus souvent qu'au Sud, du gouvernement s'irritant de journalistes trop indépendants, voire subversifs (thème qu'on retrouve au Sud, mais très atténué). En 1971, un incident fameux eut lieu au Royaume-Uni. Récemment chassé du pouvoir par une défaite électorale, l'ex Premier ministre travailliste Harold Wilson protesta vivement contre un programme satirique qui moquait son mandat passé, sous le titre *Yesterday's Men* (Briggs 1985: 356). En Allemagne, dans les années soixante-dix, les chrétiens-démocrates s'en prirent aux corporations de service public « rouges », surtout à la NDR, car celle-ci réalisait pour la première chaîne nationale (ARD) le journal télévisé. Ils blâmèrent aussi l'information télévisée publique pour leurs défaites électorales successives dans les années 1970 (Humphreys 1994: 182; Grosser 1979).

L'intervention de l'Etat sur les structures est passée largement par le domaine du financement. A nouveau, il faut opposer un Nord relativement stable (et plus riche) à un Sud plus fragile. Les taux de redevance sur les postes de télévision (et sur la radio, lorsqu'ils existaient encore) ont toujours été plus élevés dans le Nord, et le financement commercial y a démarré plus tard que dans le Sud, ce qui se reflète aujourd'hui encore dans les structures globales du financement de la radiotélévision. En 2012, la redevance était de 121€ en France, 112 € en Italie – deux pays où les autorités politiques ont toujours trainé de

pièdes pour l'accroître. Au Nord, les taux sont peu ou prou le double : en Allemagne 215€, au Royaume Uni 175€ et en Suède 210€. Il n'y a (toujours) pas de publicité sur les chaînes publiques anglaises et suédoises. Dans certains pays (la Hollande en 2000, le Portugal en 1992), la redevance a été supprimée et remplacée par un financement par le budget de l'Etat.

Ces différences de financement (et dans une moindre mesure l'instabilité politique, paralysante pour les projets à long terme) expliquent les écarts toujours considérables de capacité de production. Les deux plus gros producteurs de fiction ont toujours été le Royaume-Uni et l'Allemagne (Bourdon, 2011, chapitre 4), tandis que les pays du Sud, y compris la France et l'Italie, demeurent des producteurs plus faibles. Jusqu'aux années de la déréglementation, la fiction sud-européenne a consisté essentiellement en fictions unitaires (comme on ne disait pas encore) et en séries courtes. Cette faiblesse pouvait être considérée comme une force par certains professionnels, surtout les réalisateurs, désireux de faire de la télévision une forme d'art capable de rivaliser avec le cinéma. A l'inverse, au Nord, les producteurs étaient plus soucieux de réaliser des séries longues, ceci avec une inspiration américaine diversement assumée. Aujourd'hui encore, les producteurs du Sud ont relativement plus de mal à produire des séries de fiction très longues. L'histoire continue de peser sur le présent.

Pour conclure, il faut plutôt parler d'un continuum que d'une opposition claire entre Nord et Sud. Le Royaume-Uni offre peut-être le meilleur exemple de service public fort (mais il faudrait mentionner ici cette singularité qu'il a été très tôt – dès 1955 - soumis à une concurrence commerciale, même régulée). Ensuite on passe à la Scandinavie, à l'Allemagne, puis on glisse vers le Sud (au moins symboliquement) avec la Belgique, la France, l'Italie, tandis que dans les ex-dictatures les services publics sont les plus faibles, à tout point de vue.

En France, la réforme de 2009 qui prévoit la disparition des annonces publicitaires sur le service public, et la nomination, à nouveau, du président de France Télévision en conseils des ministres et non plus par l'autorité de régulation, a contribué à affaiblir le service public. En ce sens, elle est dans la continuité d'une tradition avec laquelle elle affirme rompre.

En termes de comparaison transnationales, il faudrait étendre la perspective au-delà de l'Europe. L'idéalisation du (et la focalisation sur) le modèle ouest-européen a permis de rejeter dans l'ombre les régimes où la radiotélévision était entre les mains d'Etats autoritaires, dictatoriaux, voire parfois de l'armée (dans certains pays d'Amérique Latine). Il existe certes une supériorité (toute relative) de l'Europe de l'Ouest en termes d'information, mais les chercheurs pourraient avec profit explorer la diffusion des idéaux d'éducation et de culture, très au-delà de l'Europe.

Ici le service public apparaît moins comme un type d'institution que comme une époque de la radiotélévision, un moment mondial. L'idéal d'éducation populaire est très fort dans les années cinquante et soixante, en Amérique Latine, dans les pays communistes. De surcroît, c'est l'époque de « L'amour des commencements » (pour reprendre l'expression de J.B. Pontalis, 1986), au moins des commencements technologiques, pour la radio puis pour la télévision. Une bonne étude de cas pourrait porter sur les mises en scène de Shakespeare à la radiotélévision, retrouvées en Argentine (Varela 2005) ou en Inde. A bien des égards, il nous faut considérer le service public de la radiotélévision, au-delà de l'Europe, comme un idéal mondial.

CRISES ET FAIBLESSES

Venant à la notion de « crise », associée de façon presque automatique à « service public de la radiotélévision » depuis les années 1970 : à force d'être utilisé, le diagnostic a perdu presque toute signification. Depuis que la (radio)télévision touche une large part de la population, il y a des attaques constantes contre le service public (une « crise constante », si

l'on veut risquer l'oxymore). Ces attaques ont été fréquemment utilisées pour justifier, au-delà du secteur de la radiotélévision, une critique des capacités de gestion de l'Etat et un appel au secteur privé. Ceci nous emmène à nous interroger sur la nature réelle des problèmes et surtout, sur la spécificité de la radiotélévision, qui apparaît plus dans la visibilité que dans la substance. Le pouvoir des syndicats du secteur public, ou la gestion inefficace, par exemple, peuvent être dénoncés sans citer la radiotélévision, avec les mêmes arguments. Il y a des raisons structurelles à ces critiques, qui n'ont rien de commun avec une crise datable comme telle. Les lobbyistes commerciaux s'en sont pris au service public afin de recueillir leur part du gâteau publicitaire. Le monopole sur l'information (surtout télévisée) a encouragé les dénonciations politiques de tout bord, comme nous l'avons analysé plus haut. Si ces critiques ont atteint un point extrême dans les années soixante-dix (c'est à propos de la BBC qu'un historien écrit qu'elle n'eut jamais « tant de critiques, à la fois de droite et de gauche », Briggs 1985: 355), on en repère les premières traces dès les années cinquante, et elles n'ont jamais vraiment cessé.

La critique ne fut jamais aussi forte que lorsque des efforts de réforme furent entrepris, ou lorsque les partisans de la concurrence et du privé ont accentué l'offensive (à nouveau, ceci rend difficile la mesure de l'adéquation des critiques au réel). Ainsi, lorsqu'en 1974-75, plus d'autonomie est attribuée aux trois chaînes de service public en France et en Italie, et qu'une certaine ouverture politique a lieu, ces éléments ouvrent la voie à de nouvelles critiques. De façon générale, dans l'histoire du service public, les réformes n'ont jamais été considérées comme un succès – au contraire, elles ont servi à alimenter la critique.

Le terme de « crise » - comme phénomène lié à un moment historique précis – est, peut-être, plus pertinent pour analyser les profonds changements qui ont eu lieu dans les années 1980-90, avec la déréglementation et avec la commercialisation de la radiotélévision. Ce processus lancé rapidement (voire de façon « sauvage ») en Italie dès la fin des années soixante-dix fut reproduit ensuite en France, en Allemagne, mais aussi au Royaume-Uni (comme l'ont noté Tunstall et Machin, 1999). Au niveau de l'Union Européenne, un mélange d'idéologie libérale et de croyance naïve en une « européanisation » de l'audiovisuel (Bourdon, 2007) ont contribué à un processus d'Euro-déréglementation et d'imposition de règles libérales par l'Union. Les chaînes et les producteurs privés (pour partie mondialisés) ont été les grands vainqueurs. Si le service public a pu garder une part notable de l'audience (et nous adoptons ici le vocabulaire quantitatif qui s'est imposé à l'époque), les informations ont été « tabloïdisées », les documentaires ont disparu du prime time pour l'essentiel ou ont été relégués, comme beaucoup d'émissions culturelles, sur des canaux thématiques du câble. Enfin, le divertissement, sous toutes ses formes y compris hybrides (« infotainment ») et nouvelles (télévision réalité) a massivement accru sa part dans l'offre et dans la réception.

Il serait polémique, et faux, cependant, de soutenir que le service public a perdu toute spécificité. Il maintient une part plus élevée d'information et d'actualité, il pratique peu (ou, en tout cas, moins), les formes de divertissements les plus populistes (notamment la télévision-réalité). Mais l'écart demeure relatif : c'est l'ensemble des médias télévisé et radiophonique qui ont changé, et c'est ce cadrage qu'il faut adopter pour étudier l'évolution du service public.

Il faut noter que même le vénérable modèle, la BBC, est devenue vulnérable, même si elle a poursuivi une politique agressive d'innovations depuis 20 ans (ou à cause même de cette politique, selon le processus décrit plus haut des réformes nourrissant la critique). Son nouveau directeur général, Chris Patten n'a-t-il pas récemment affirmé, comme on le disait en France de l'ORTF dans les années soixante-dix : « The BBC must reform or die » (20 novembre 2012). Notons ici la part prise par les scandales au niveau de l'information ou du divertissement – à nouveau, la BBC paraît avoir rejoint ici les services publics vulnérables du Sud. Sur le fond, et en suivant Tunstall et Machin (1999: 175-182), on peut résumer ainsi les dilemmes de la BBC. La redevance, déjà élevée, ne pourra continuer à suivre les exigences de l'organisme. Les principales sources de financement futur pour l'audiovisuel

(téléachat interactif, jeux, cinéma à péage) ne conviennent pas à la marque BBC, ou sont inaccessibles dans un environnement compétitif, et, de surcroît, ont pour partie glissé sur le web aujourd'hui. Le principal succès de la BBC, appuyé sur ses stocks très riches et variés, a été la création et la vente de produits dérivés. Pour maintenir de « larges blocs de programmation populaires », la BBC a commencé à s'associer à des partenaires commerciaux, au risque de mettre en péril son identité. Elle s'est essayé au reality show, en essayant d'y apporter une touche de service public (reality show fondé sur des reconstitutions historiques, ou l'émission déjà ancienne de recherches de criminels, *Crimewatch UK*, toujours populaire depuis 1984). En bref, même la « mère de tous les services publics » est condamnée à voir sa part d'audience et sa place dans le débat public se réduire.

LE SERVICE PUBLIC DE LA RADIOTELEVISION A-T-IL ENCORE UN ROLE A JOUER ?

Peut-on, et doit-on encore, défendre le SP ? Le nombre de ses défenseurs universitaires s'est réduit. On citera ici le rôle de Nicholas Garnham qui a publié, au fil des ans, de nombreux articles (Garnham, 1983, 2003). Pour Garnham, le marché demeure l'ennemi, qui réduit les choix véritables et exploite le changement technologique en renforçant les inégalités entre entreprises et consommateurs. Il considère aussi que le service public demeure seul capable de satisfaire un vaste éventail de goûts et pas seulement les goûts susceptibles de générer les plus grands profits. Garnham rattache le service public moins à l'Etat qu'à la sphère publique Habermasienne, un troisième terme entre l'Etat et le marché, un espace pour une politique rationaliste universelle. Richard Collins a suggéré une généalogie proche, une filiation entre les Lumières et le service public de l'audiovisuel, capable d'autonomiser la raison humaine, d'aider « à sortir de l'état de tutelle », selon la célèbre formule de Kant, d'autant qu'il est très difficile à l'homme de sortir de cet état qui est « devenu sa seconde nature » (Kant, 1784, cité par Collins 2004: 44).

Le service public s'est ainsi trouvé, historiquement, des alliés paradoxaux. Héritier de l'Ecole de Francfort, Habermas est ainsi venu au secours de ce qui apparaissait dans les années soixante-dix comme une institution bourgeoise, voire un « appareil idéologique d'Etat » althussérien. Adorno lui avait montré la voie en 1966. Interviewé par Umberto Eco sur la RAI, il défendit la télévision publique allemande en ces termes: « Aux Etats-Unis, la télévision commerciale est l'instrument d'un goût commerciale monolithique. En Allemagne, la télévision publique a joué un rôle très positif à des moments critiques de notre vie politique » (cité par Grasso 1992: 199).

Parmi les chercheurs en communication, un courant « anti-service public » a émergé, qui le considère comme une institution élitiste inadaptée dans un marché des idées plus vastes et plus ouverts. De surcroît, la restauration d'un public supposé autonome et capable de s'approprier les contenus de façon imprévisible, a alimenté cette argumentation. Dès 1987, John Fiske forgeait l'expression de « démocratie sémiotique » et suggérait que les spectateurs « produisaient » et manipulaient le sens des messages, y compris ceux du divertissement. Elisabeth Jacka (2003) a contesté l'idée que le service public joue un rôle central dans les démocraties, notamment à travers l'information et l'actualité (précisément les genres où il maintient un avantage relatif, au moins quantitatif). Elle diagnostique l'émergence de nouvelles formes de citoyenneté, liées à d'autres genres culturels que l'information et moins dépendantes d'une culture nationale. Suivant Hartley, elle suggère un processus historique qui voit se succéder (mais aussi s'accumuler) quatre formes de citoyenneté : civile (le vote), politique (la participation au débat), sociale (les droits sociaux, l'Etat providence) et culturelle, ce qu'elle appelle une citoyenneté « en kit » (*do-it-yourself citizenship*). Cette citoyenneté correspond à « une pratique d'assemblage identitaire à partir des choix, formes et occasions (aujourd'hui) disponibles dans la sémiosphère et la médiasphère » (Hartley 1999: 178). La croissance considérable de l'Internet est venue elle aussi nourrir, (trop) facilement, ce type d'argumentation.

Malheureusement, cette conception libertaire d'un individu post-moderne disposant d'assez de ressources (matérielles et symboliques) pour exploiter un univers médiatique incontestablement plus riche et plus ouvert qu'il y a 20, voire 30 ans, ne correspond pas aux pratiques effectivement observées : une télévision commerciale agressive n'a pas disparu du paysage, au contraire, et elle fonctionne en symbiose avec un Internet lui-même de plus en plus commercial et voyeuriste. Même en se limitant à l'Europe, on peut affirmer que la télévision commerciale demeure la principale source d'information et de divertissement pour une majorité de la population, et tout particulièrement pour la minorité encore substantielle qui n'est pas ou mal connectée à Internet ou au câble et aussi pour ceux qui disposent d'une offre réduite. Les principaux genres populaires, dans cet univers, sont les talk-shows, la télé-réalité, le télé-achat, les soaps et la pornographie – dont on contestera le potentiel démocratique. De plus, câble et satellite sont largement occupés au « repackaging » des vieux formats et genres. En bref, le libre individu post-moderne nous apparaît plutôt comme un consommateur pas si libre, soumis à un éventail de genres limités et truffés de publicités. Le fait que ces genres incluent des outils de management du soi (dans les talk-shows et les reality-shows) montre bien que la démocratie en kit est une démocratie hyper-individualiste, qui contribue à l'élimination du politique.

Si l'on juge que la démocratie réclame des citoyens reliés à un forum commun, il est logique de défendre l'idée d'un service public (recourant aussi massivement à Internet comme le fait la BBC) disposant d'une part d'audience convenable. La principale faiblesse vient ici de l'Etat, seul capable d'assurer un financement convenable pour maintenir une parole originale face à un système médiatique commercial (Internet compris) dont le menu essentiel est un *infotainment* très national, sans histoire et dépolitisé.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ang, I. (1991) *Desperately Seeking the Audience*, London: Routledge.

Amadou, C., with Gaillard I. and Mustata D. (2008). Institutionalizing European Television: the Shaping of European Television and Infrastructure, pp. 79-100 in Bignell, J. and Fickers, A. (eds) (2008). *A European Television History*. London: Blackwell.

Blumler, J. G. (Ed.) (1992) *Television and the Public Interest: Vulnerable Values in West European Broadcasting*. London: Sage.

Bourdon, J. (1990) *Histoire de la télévision sous de Gaulle*, Paris: Institut national de l'audiovisuel/Anthropos.

Bourdon, J. (2004) 'Old and New Ghosts. Public Service Television and the Popular, a History', *European Journal of Cultural Studies* 7 (3) pp. 283-304.

Bourdon, J. (2012) 'From Discrete Adaptations to Hard Copies: The Rise of Formats in European Television', pp. 111–27 in Tasha Oren and Sharon Shahaf (eds), *Global Television Formats: Understanding Television Across Borders*, Routledge, 2012.

Briggs, A. (1985). *The BBC, The First Fifty Years*. Oxford: Oxford University Press.

Buonanno, M. (Ed.) (1999) *Shifting Landscapes. Television Fiction in Europe*, Luton: University of Luton Press.

Collins, R. (2004) 'Ises' and 'Oughts': Public Service Broadcasting in Europe', pp. 33-51 in R.C. Allen and A. Hill (Eds), *The Television Studies Reader*, London: Routledge.

- De Bens, E, and Brandt, K. (2000) "The Status of TV Broadcasting in Europe", in J. Wieten, G. Murdoch and P. Dahlgren (Eds) *Television Across Europe. A Comparative Introduction*, London: Sage.
- Fiske, J. (1987) *Television Culture*, London: Methuen.
- Garnham, N. (1983) "Public service versus the market", *Screen* 24 (1): 6-27.
- Garnham, N. (2003) 'A Response to Elisabeth Jacka's Democracy as defeat', *Television and New Media* 4 (2): 193-200.
- Glevarec, H. (2001). *France Culture à l'œuvre. Dynamique des professions et mise en forme radiophoniques*. Paris : CNRS Éditions
- Grasso, A. (1992) *Storia della televisione italiana*, Milano: Garzanti.
- Hallin D. and Mancini P. (2004) *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hartley, J. (1999) *The Uses of Television*, London: Routledge.
- Heinderycks, F. (1998) *L'Europe des médias*, Bruxelles: Editions de l'université de Bruxelles.
- Humphreys, P. (1996) *Mass Media and Media Policy in Western Europe*, Manchester: Manchester University Press.
- Jacka, E. (2003) 'Democracy as defeat. The Impotence of Arguments for Public Service Broadcasting', *Television and New Media* 4 (2): 177-191. Traduction française in J. Bourdon (ed.). « Une télévision sans service public ». *Médiamorphoses*, hors série. 2005.
- Leishman, M. (2008). *My Father, Reith of the BBC*. Norwich, UK: Saint Andrew Press
- McQuail, D. (1995) 'Western Europe: Mixed Model Under Threat', pp. 147-164 in J. Downing, A. Mohammadi and A. Sreberny-Mohammadi, *Questioning the Media*. London: Sage.
- Musso, P. et Pineau, G. (1990) *L'Italie et sa télévision*, Paris: Institut national de l'audiovisuel et Champ Vallon.
- Pontalis, J.B. (1986). *L'Amour des Commencements*. Paris : Gallimard.
- Scannell, P. and Cardiff, D. (1991) *A Social History of British Broadcasting*, London: Blackwell.
- Tracey, M. (1998) *The Decline and Fall of Public Service Broadcasting*. Oxford: Oxford University Press.
- Tunstall, J. Machin, D. (1999) *The Anglo-American Media Connection*, Oxford: Oxford University Press.
- Varela, M. (2005) *La télévision criolla (1951-1969)*, Buenos Aires: Edhasa.