

Présentation

Le thème du séminaire dont rend compte la présente publication, « Le rôle de l'État dans la gouvernance de la radio-diffusion », nous oblige à répondre d'entrée de jeu à quelques questions. En retenant le thème de la gouvernance, avons-nous succombé à l'air du temps ? Pourquoi nous intéresser à la gouvernance de la radiodiffusion en particulier ? Mais avant tout, qu'entendons-nous par « gouvernance » ? Le terme est une de ces expressions à la mode, un « mot-valise, écrit fort justement Jean-Pierre Gaudin, employé à tout propos par les pouvoirs économiques et sociaux, sans oublier les médias » (Gaudin, 2002) et pour lequel il n'existe pas de définition unique et acceptée de tous. Son sens varie au gré des interlocuteurs. Les uns parlent de gouvernance d'entreprise, les autres de gouvernance politique. Le mot a la même origine étymologique que « gouvernement », provenant du verbe latin gubernare, qui signifie « diriger un navire » (Peters, 1995).

Les organisations internationales ont tendance à donner au terme des définitions qui leur conviennent. Selon la Banque Mondiale (1992) : [notre traduction] « La gouvernance est la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays pour son développement ». La gouvernance, selon cette définition, semblerait ne concerner que les gouvernements. Les autres institutions, tout comme les gouvernés, ne sont pas inclus dans ce processus. Le Programme des Nations Unies pour le développement (date non précisée, p. 4) propose pour sa part une définition bien différente : La gouvernance « englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends ».

Beaucoup plus dynamique, cette dernière définition prend en compte l'ensemble des aspects sociaux, politiques, économiques et administratifs de la gouvernance et en montre bien la pertinence. Elle reconnaît qu'une pluralité d'acteurs sont associés au processus de gouvernance et tient compte de la nature complexe du milieu pluridimensionnel dans lequel ces acteurs évoluent. On s'attend à ce que tous fassent part de leurs préoccupations et exercent leurs droits et obligations tout en s'efforçant de régler leurs différends. Ces deux définitions offrent un contraste intéressant entre une vision hiérarchique, allant du haut vers le bas, de la gouvernance et une vision de celle-ci comme un processus d'intégration dynamique, ouvert à l'ensemble des acteurs, peu importe leur place dans la hiérarchie.

Où les médias se situent-ils dans tout cela ? Les médias sont des agents primordiaux du développement culturel et social. Ils peuvent renforcer la solidarité et promouvoir la compréhension mutuelle, mais ils peuvent également accroître les inégalités et même susciter la haine. Ils peuvent permettre à la population d'intervenir de façon efficace dans le débat public, comme ils peuvent engendrer chez elle la passivité et un sentiment d'impuissance. Les médias font ainsi partie des principales institutions liées à la gouvernance, selon la définition

qu'en donne le Programme des Nations Unies pour le développement. Mais cela n'est pas vraiment notre propos. Nous sommes plutôt d'avis que les médias ne peuvent jouer un rôle positif dans le domaine de la gouvernance en général, à moins que les structures et les mécanismes qui régissent les médias eux-mêmes ne leur permettent de réaffirmer les valeurs sociales qu'on souhaite les voir soutenir.

Autre question : pourquoi donc s'intéresser à la gouvernance de la radiodiffusion ? Qu'est-ce qui distingue fondamentalement les médias audiovisuels des médias écrits ou des nouveaux médias ? Les médias ne convergent-ils pas tous sur les mêmes supports (Internet, cellulaire, etc.) en utilisant les mêmes technologies de production et de distribution ? Et pourquoi s'intéresser tout spécialement au rôle de l'État en radiodiffusion ? Pourquoi pas à celui du marché ou des groupes sociaux ? Il s'agit là de questions intéressantes, qui méritent toutes une réflexion approfondie. Toutefois, pendant la majeure partie du 20^e siècle – pour des raisons à la fois historiques, techniques, sociales, économiques et politiques – les médias audiovisuels ont été soumis, presque partout à travers le monde, à des mécanismes très variés de gouvernance dans lesquels les gouvernements, ou les États, ont joué un rôle central. Contrairement à la presse écrite, qui s'est développée et a évolué en opposition à l'autorité de l'État, la radiodiffusion a été, et demeure, à plusieurs égards une créature de l'État. C'est pourquoi, alors que se développent les nouveaux médias du 21^e siècle, il nous est apparu que la question du « rôle de l'État dans la gouvernance de la radiodiffusion » constituait un excellent point de départ pour une réflexion qui pourrait éventuellement englober la gouvernance des médias dans leur ensemble ainsi que le rôle des médias dans la société.

Le fait que la gouvernance de la radiodiffusion a fait l'objet de nombreux débats publics depuis l'invention de la radio dans les années 1920 nous semble une raison supplémentaire d'aborder la question de cette manière. En 1957 au Canada, la Commission royale d'enquête sur la radio et la télévision écrivait (p.14) : « Comme les statuts directeurs ne sont pas assez explicites, [la nature du système] a donné lieu... à des malentendus, à des débats prolongés et à des équivoques » (nous soulignons). Cette affirmation est toujours vraie aujourd'hui, et cela tant au Canada, qu'en Europe, ou aux États-Unis. De plus, les questions relatives à la gouvernance de la radiodiffusion ne sont désormais plus confinées à l'intérieur des frontières des États. Elles sont liées aux questions de diversité culturelle, de commerce international et des droits de propriété intellectuelle à l'échelle planétaire. Elles jouent également un rôle politique significatif en matière de diplomatie et de conflits.

Cependant, même si les enjeux apparaissent de plus en plus clairement, les solutions sont difficiles à trouver et, pire encore selon nous, certaines suggestions, bien qu'intéressantes, ne se traduisent nécessairement pas en actions concrètes. Récemment, au Canada, le rapport d'un comité parlementaire déposé en juin 2003 n'a reçu que peu d'attention de la part du gouvernement. Ce rapport, intitulé Notre souveraineté culturelle (mieux connu sous le titre de Rapport Lincoln, selon le nom du président du comité, M. Clifford Lincoln), représente l'étude la plus exhaustive de la radiodiffusion canadienne depuis une génération. Il a fait l'objet de deux réponses officielles du gouvernement libéral qui se limitaient toutefois à des commentaires plutôt anodins.¹

¹ Marc Raboy était un des deux experts indépendants agissant comme conseiller de ce comité parlementaire. Florian Sauvageau a été co-président du groupe de travail fédéral qui a produit le précédent rapport majeur sur la radiodiffusion canadienne, publié en 1986.

Le Rapport Lincoln a été réalisé dans un contexte où l'ensemble des médias empruntent de plus en plus les mêmes supports de distribution et sont regroupés au sein d'une poignée de grandes entreprises. Cette situation est le résultat de changements technologiques, de la mondialisation et de l'émergence de méga-conglomérats médiatiques. Selon une des idées maîtresses proposées par le Rapport Lincoln, la radiodiffusion constituerait un système intégré de pièces qui s'emboîtent les unes dans les autres et dans lequel la performance de chaque secteur affecte l'ensemble. Le rapport recommande de réexaminer les rôles et les mandats des principaux instruments de mise en œuvre des politiques publiques de la radiodiffusion canadienne : Radio-Canada, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), Télé.Im, le Fonds canadien de télévision, ainsi que l'Of.ce national du .lm. Ces institutions nationales ont été mises sur pied à une autre époque, a.n de répondre aux besoins d'alors. Dans une large mesure, ces besoins sont toujours les mêmes, mais les moyens de les combler ont un sérieux besoin d'une révision en profondeur ; nos vénérables institutions culturelles ne sont pas toujours bien outillées pour réaliser les objectifs qui leur sont assignés. Toutefois, contrairement à ce que préconise le Rapport Lincoln, le gouvernement se dit d'avis qu'une révision majeure des mandats de ces organisations n'est pas nécessaire. Cette conclusion exprime, selon nous, un manque d'imagination et de volonté politique de la part du gouvernement, mais cela ne nous éclaire guère quant à ce qui pourrait ou ce qui devrait être fait.

C'est dans ce contexte que le Centre d'études sur les médias et la Chaire Beaverbrook en éthique, média et communication de l'Université McGill, en collaboration avec le Consortium canadien de recherche sur les médias, ont organisé ce séminaire international consacré au « rôle de l'État dans la gouvernance de la radiodiffusion »². Une quarantaine de chercheurs et de gestionnaires, tant du secteur public que du secteur privé, venant de six pays, y ont participé. Ce séminaire était construit autour de trois documents de réflexion, préparés par trois personnes issues d'horizons différents, dont nous savions que les expériences riches et variées allaient amener une discussion en profondeur des enjeux. Les participants avaient pu prendre connaissance des textes à l'avance, et trois commentateurs avaient été invités à proposer de premières réactions.³

Nous avons donc demandé à Ken Goldstein, un consultant canadien en économie des médias, Giuseppe Richeri, professeur de communication à l'Université de Lugano en Suisse, et Jacques Rigaud, l'ancien président de la radio française RTL, d'oublier les institutions et les problèmes actuels et de répondre à la question suivante : Comment imaginerait-on le rôle de l'État dans le domaine de la radiodiffusion, au 21^e siècle, si l'on pouvait faire abstraction de ce qui existe ? Quels outils privilégierait-on ? Dans le cas du Canada par exemple, ou de la Grande-Bretagne, créerait-on toujours aujourd'hui, si elles n'existaient pas, de grandes organisations semblables à Radio-Canada ou à la BBC ? Ne serait-on pas tenté, à tort ou à raison, mais selon l'air du temps, de laisser plus de place au secteur privé ? Faudrait-il alors l'aider à réaliser certains objectifs, culturels ou autres, que l'État juge essentiels et que le marché ne peut assurer ? Faut-il subventionner le secteur privé ? Ou alors le réglementer ? Si oui, jus-qu'ou et comment ? Des organismes de réglementation comme le CRTC

² Ce séminaire était également soutenu financièrement par le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada ainsi que par la Faculté des arts de l'Université McGill.

³ Le lecteur trouvera dans cette publication les présentations des conférenciers et des commentateurs ainsi que de courts textes de nombreux participants à la conférence que nous avons invités à répondre à leur tour à la question : « Quel est le rôle de l'État dans la gouvernance de la radiodiffusion ? »

au Canada ou le CSA en France sont-ils toujours des outils appropriés ? Que ferait-on si tout cela n'existait pas ?

Mais tout cela existe. Et il n'est pas si simple de faire abstraction de l'« existant », selon le mot de Jacques Rigaud. Malgré les embûches, nos conférenciers ont accepté de jouer le jeu, chacun répondant à la question à sa façon, en tenant compte, puisqu'il ne pouvait en être autrement, de l'organisation de l'audiovisuel dans son pays ou sa région d'origine, de son histoire, de ses forces et faiblesses, des débats en cours, différents d'un pays à l'autre. En revanche, aujourd'hui, sous l'effet de la technologie, des satellites, d'Internet, et de la mondialisation, la réalité audio-visuelle converge, d'un pays à l'autre. Ainsi, au-delà des accents différents qu'expliquent les expériences de chacun, les diagnostics des trois conférenciers se rejoignent pour l'essentiel. Chacun prend note du passage de la rareté à l'abondance des modes de diffusion, de la fragmentation des auditoires qui s'en suit, et de ses conséquences. Personne ne conteste non plus ce que Ken Goldstein appelle « l'érosion des frontières ». Mais personne non plus n'évacue pour autant, comme le note avec plaisir Jacques Rigaud, « la nécessité et même la légitimité d'un certain rôle de l'État ». L'action future de l'État s'inscrit toutefois dans ce nouvel univers de fragmentation et d'internationalisation.

Ken Goldstein se livre à une analyse serrée de l'avenir de la réglementation dans ce nouvel environnement. Un avenir dont il cherche surtout à faire voir les limites, « façonnées par la technologie et l'économie ». L'arrangement permettant à l'État d'assurer des revenus ou une « rente » aux radiodiffuseurs privés qui acceptaient en retour de s'acquitter de certaines obligations culturelles ne pourra plus tenir, croit-il. « Quand le marché télévisuel était à toutes fins utiles un oligopole, on pouvait raisonnablement s'attendre à ce que la plupart des entreprises soient rentables, et que cette rentabilité soit suffisante pour leur permettre de remplir leurs obligations réglementaires.[...] En raison de la fragmentation, il pourrait s'avérer nécessaire, en effet, de compter moins sur le premier aspect du processus, soit l'approche réglementaire, et de faire davantage appel aux dépenses gouvernementales ». Invité à commenter les propos de son collègue, l'avocat torontois Peter Grant, spécialiste du droit de la radiodiffusion, s'en distancie. Tout en reconnaissant les conséquences que les services transfrontaliers, la multiplication des canaux et la fragmentation des auditoires peuvent avoir, il invite à ne pas en exagérer l'impact. Il rappelle que la radiodiffusion reste un secteur lucratif et que les revenus publicitaires des stations de télévision traditionnelles n'ont pas encore diminué, malgré la fragmentation. Il suggère de ne pas renoncer à ce qu'il appelle le « coffre à outils » des mesures réglementaires.

Seule la présentation de Ken Goldstein s'est attardée au phénomène de la réglementation, ses collègues Rigaud et Richeri mettant l'accent sur le service public dont l'avenir a dominé le débat. La radiodiffusion publique a-t-elle toujours un sens au 21^e siècle ? Si conférenciers et participants s'entendent sur la pertinence d'un service public, leurs conclusions ne sont pas les mêmes quant à sa mission, moins encore quant à sa mise en œuvre. Richeri le voit clairement répondre à des objectifs spécifiques et aux besoins de publics particuliers, les « exclus », économiques et culturels, ceux qui n'ont ni les ressources financières pour jouir de l'abondance de l'offre, ni le bagage culturel requis pour en profiter. Il fait ainsi ressortir le nouveau clivage que pourrait engendrer la société du savoir. D'un côté, les « information poor », de l'autre, les « information rich », qui peuvent se passer de la télévision publique et trouver ailleurs, souvent à prix fort, une façon de combler leurs besoins.

Richeri insiste sur la crise des télévisions publiques, leur taille démesurée, leur coût excessif, leurs fondements traditionnels qu'il juge périmés. Le modèle qu'il propose, où la production serait largement con.ée aux indépendants, prolonge le pro-cessus de privatisation engagée dans les années 1980. Goldstein est plus prudent. Il n'est pas facile en effet, explique-t-il, de s'interroger sur la télévision publique au Canada sans qu'on vous accuse aussitôt d'être un adversaire du service public, quand ce n'est pas d'être contre toute intervention publique ou de manquer de patriotisme. Il pose tout de même des questions qui ne sont pas sans rappeler les constats du Rapport Lincoln : la CBC, mais aussi les organismes subventionnaires, Télé.Im, le Fonds canadien de télévision, sont-ils toujours les instruments appropriés pour répondre aux objectifs. « Le fait que Radio-Canada ou un organisme subventionnaire ait été créé pour servir l'intérêt public ne signi.e pas qu'ils resteront toujours la meilleure solution à tous les problèmes ».

Jacques Rigaud est avare de détails sur le type de télévision publique qu'il envisage. En revanche, il est clair qu'il n'aime pas ce que font les télévisions françaises de service public qu'il est « de plus en plus dif.cile de distinguer des chaînes commer-ciales » et dont « la gestion est de plus en plus commandée par la recette publicitaire ». Il souhaite une télévision p ublicue qui se distingue par une « diversité de programmes et un riche con-tenu culturel », comme le fait la radio publique, Radio-France, qui ne dépend pas de la publicité. La description colle tout à fait à l'analyse faite depuis plusieurs années de la situation canadienne, reprise lors du séminaire par Richard Paradis, l'ancien chef de cabinet de la ministre du Patrimoine canadien : « La radiodiffusion publique doit se réinventer et avant tout, éviter d'imiter ce que le secteur privé sait déjà bien faire ». Rigaud en.n, comme Richeri, souhaite une télévision publique de « haute qualité » (la loi canadienne le dit aussi !), ayant « un caractère distinctif par rapport au secteur privé », un service « de référence » d'une qualité « exemplaire », ayant vocation à « tirer vers le haut » l'ensemble de l'audiovisuel. Nos collègues convien-dront qu'il n'y a là rien de tout à fait nouveau.

Nos trois conférenciers ont brossé un portrait plutôt conver-gent du nouvel univers télévisuel, celui de la fragmentation et des frontières qui s'estompent. Mais là s'arrête le consensus. On ne s'entend pas si aisément sur les conséquences à en tirer. Giuseppe Richeri croit qu'on ne peut plus trop attendre de la télévision. « L'idée que la télévision puisse jouer, dans ces circonstances (i.e. la fragmentation), un rôle important de for-mation de l'identité collective, de partage social et de cohésion nationale me semble de plus en plus illusoire ». Jacques Rigaud refuse de croire à ce constat : « Ces grands médias de radio et de télévision, même si leur rôle doit être moins dominant que par le passé, ont et auront à l'avenir un rôle décisif en matière de cohésion sociale. Ils fabriquent du lien social ». Commentant le texte de Rigaud, la professeure Caroline Pauwels, de l'Univer-sité libre de Bruxelles, exhorte à ne pas concentrer l'attention et les ressources sur la seule télévision publique. La vraie ques-tion, croit-elle, est de s'assurer qu'un maximum de programmes dont l'esprit est de service public voient le jour, que ce soit sur la chaîne de service public, sur les chaînes privées, sur le Net, etc. Cela rejoint certaines propositions de Richeri. Jacques Rigaud invite lui aussi à éviter de regarder dans le rétroviseur, souligne l'importance d'Internet pour le jeune public et propose une « ré.exion globale sur la communication, tous supports (présents et à venir) confondus ».

Nombreux sont les participants qui ont suggéré comme Rigaud, et comme nous l'avons nous-mêmes évoqué précé-demment, d'élargir la ré.exion et de nous intéresser à la gou-vernance des médias dans leur ensemble. D'autres aussi s'interrogent sur l'acçent que met la question soumise au débat sur le rôle de l'État. « Le concept d'État est-il vraiment utile », se demande

Damian Tambini, de l'Université d'Oxford, qui sug-gère de reformuler la question de la manière suivante : « Quel est le rôle du public dans la réglementation des communi-cations ? » Et de quel État parlons-nous ? « Le rôle de l'État va varier selon le contexte », rappelle son compatriote Richard Collins, de l'Open University, qui ajoute : « S'interroger sur le rôle de l'État oblige aussi à s'interroger sur le rôle du marché – qu'oublie la question posée ». Pierre Trudel, de l'Université de Montréal, croit aussi que le rôle de l'État dans le champ audiovisuel con-temporain doit être conçu dans le contexte d'une gouvernance fonctionnant en réseau : « les principes doivent être transmis dans les pratique des acteurs et des entrepreneurs de l'audiovi-suel ». Cela nous ramène à la case départ et à la dé.nition de la gouvernance. La dé.nition que nous avons retenue au début de ce texte reconnaît qu'une pluralité d'acteurs sont associés au processus de gouvernance, perçue comme un processus dyna-mique d'intégration qui doit rester ouvert aux représentants du marché et à la société civile tout autant qu'à l'État.

Marc Raboy,
*professeur et titulaire de la Chaire Beaverbrook
en éthique, média et communication, Université McGill*

Florian Sauvageau,
*directeur du Centre d'études sur les médias
et professeur à l'Université*