

SERVICE UNIVERSEL,
SERVICE PUBLIC
ET SOUCI DE DIVERSITÉ :

Le débat sur les autoroutes de l'information

Jean-Claude BURGELMAN

Cet article examine quelques problèmes de politique de communication qui sont susceptibles de se présenter lorsque l'actuel monde des communications sera organisé autour des autoroutes de l'information, ou en ce qu'on appelle la « société d'information » (1).

Une attention spéciale est accordée au rôle possible de la réglementation ; à la façon dont ce rôle devrait être défini ou revu, et à la question de savoir si des principes réglementaires traditionnels comme le service public, le service universel et la diversité restent valables dans ce nouveau contexte.

En effet, ces concepts furent introduits et employés pour atteindre des objectifs qui, à un moment donné, étaient considérés comme essentiels à une politique de communication.

Le point central de notre raisonnement est donc que ces principes réglementaires sont des constructions négociées, structurellement liées aux forces sociales en présence à une période et dans une société déterminées.

Le légitime souci de diversité dans une société d'information

Il est généralement admis que la préservation

de la diversité dans les systèmes de communication – depuis les bibliothèques, les maisons d'édition et la télévision par satellite jusqu'aux services de données électroniques – est un objectif qui mérite d'être poursuivi (2).

On peut considérer les systèmes de communication comme diversifiés lorsqu'ils répondent aux critères suivants (3).

Premièrement, le système doit offrir un large reflet de la diversité sociale.

Deuxièmement, le système doit être accessible aux citoyens et groupes désireux d'exprimer leurs valeurs et leurs normes.

Troisièmement, au sein des divers types de médias et au sein du système dans son ensemble, des choix doivent être possibles (choix entre différents journaux, sélections équilibrées dans les bibliothèques – chacun peut-il accéder à n'importe quel type de communication ?).

Si d'aventure la diversité souhaitée se trouve menacée, le gouvernement peut et doit intervenir. Jusqu'ici en effet, le maintien de la diversité a été perçu comme un devoir de l'État. Des études historiques ont montré que par le passé, la défense de l'audiovisuel public et la constitution de bibliothèques municipales ont été, dans une large mesure, légitimées par la conclusion plus ou moins subjective que, à un moment donné, un ou plusieurs des paramètres de la diversité avaient été mis à mal.

De même, on présume que, au cas où des problèmes surgiraient en la matière, l'État pourrait et devrait aussi garantir la diversité sur les autoroutes de l'information.

C'est pourquoi, par exemple, les textes d'orientation de l'Union européenne dans ce domaine – ceux sur le service universel (assurer l'accès à l'infrastructure d'information et aux médias auxquels celle-ci servira de support) et sur le service public (le souci de diversité) – ne sont jamais contestés dans leur principe. Dans le discours européen, ils garantissent même un développement en principe égal pour tout le

(1) Ce texte est basé sur une contribution originale au projet « Fatima » (Technology Assessment project for the Dutch policy debate, 1995) de Rathenau, et a été partiellement publié sous le titre « Toekomstige uitdagingen voor het communicatiebeleid » in BATEN et UBACHT (éds), pp. 63-77.

(2) Cf. HOEFNAGEL, 1992.

(3) ARNBAK et alii, 1990, et Mc QUAIL, 1992.

monde de l'infrastructure d'information.

La question de savoir si, dans l'avenir, chacun sera en mesure de profiter de tous ces fantastiques nouveaux services proposés sur les autoroutes de l'information, s'il y aura un réel choix entre les 400 chaînes disponibles et si le citoyen moyen sera ou non victime de la bipolarisation sociale si redoutée qu'amène cette infrastructure d'information, ne semble même pas faire l'objet d'une discussion dans la plupart des textes d'orientation.

On présuppose bien trop facilement que la politique actuelle en matière de diversité s'appliquera sans peine aux autoroutes de l'information.

Les éventuels problèmes, dit-on, pourront être aisément réglés en assurant un service universel et en ménageant des occasions d'intervention publique en faveur de la diversité.

Ce qui montre, une fois de plus, que la libéralisation n'implique nullement la déréglementation.

A cet égard, il est intéressant de constater que, aux États-Unis, le principal débat de l'année 1995 a porté sur l'opportunité de contrôler ou non le contenu d'Internet.

Certains pensent qu'il y a trop d'éléments non sollicités sur le Net. D'autres estiment au contraire que l'accès au réseau est excessivement limité et craignent que, dans un proche avenir, seuls ceux qui en auront les moyens puissent s'y faire entendre.

D'autres encore redoutent que la diversité qui existe actuellement dans les médias disparaisse, car de grands groupes de communication sont en train de préparer des alliances avec les opérateurs des infrastructures d'information. Les principaux éditeurs et diffuseurs commerciaux, en revanche, insistent sur la nécessité de lever l'interdiction sur les prises de participation croisées, alléguant qu'elle fait obstacle à la constitution d'entreprises multi-média ambitieuses, indispensables à l'obtention de positions concurrentielles sur les autoroutes de l'information.

Bref, de même que lors de l'introduction de la plupart des autres technologies de

communication (de la télégraphie à Internet), partisans et adversaires de la nouvelle infrastructure d'information rivalisent dans l'élaboration de scénarios catastrophe ou idylliques quant au niveau de liberté de communication et aux possibilités de choix dont disposera le citoyen lambda.

Quelles en sont les implications pour l'instauration de règles ? L'histoire nous apprend que les réactions de panique ou précipitées sont hors de propos (4).

En effet, les médias ne changent que très lentement, et il est rare qu'ils se substituent complètement les uns aux autres. La radio n'a pas été remplacée par la télévision, pas plus que cette dernière n'a provoqué le déclin du cinéma. La presse écrite, qui a subi maintes persécutions tout au long de son histoire, se porte toujours bien. La poste, inlassablement renvoyée aux oubliettes sous prétexte de fax, reste une des plus grosses entreprises de communication qui aient jamais existé. En France, le Minitel – à ce jour encore un des nouveaux médias qui ont remporté le plus de succès – n'a toujours supplanté aucun autre moyen de communication. Les exemples sont légion.

Par conséquent, le potentiel technologique d'intégration de toutes ces formes de communication propre aux autoroutes de l'information n'implique pas nécessairement des changements radicaux pour l'utilisateur. C'est d'autant plus vrai que son usage des médias est conditionné par des limites de temps et d'argent et que, point tout aussi important, le succès des produits médiatiques comporte des raisons nationales très fortes. Les études ont montré que, lorsqu'un choix existe entre des importations et des produits comparables dans la langue nationale, ces derniers sont habituellement préférés. Ce phénomène peut s'expliquer par la notion de proximité culturelle, c'est-à-dire le niveau d'identification possible avec l'environnement linguistique et social personnel, un facteur important pour le destinataire.

Ce point est clairement indiqué par les indices d'écoute en Belgique, un pays qui,

(4) FLICHY, 1980 et 1991.

en matière d'offre audiovisuelle, emprunte déjà depuis des années une autoroute de l'information. De fait, depuis les années 70 et en moyenne, plus de 25 chaînes peuvent y être reçues. Après des années d'une telle abondance, 3 sur 4 des auditeurs et téléspectateurs flamands – lesquels sont pour la plupart bilingues ou même trilingues – préfèrent encore se mettre à l'écoute des chaînes et stations flamandes. Les chaînes néerlandaises arrivent en second, suivies par la vidéo, les chaînes thématiques et en langues étrangères n'arrivant qu'en dernière position.

Il n'y a donc aucune raison de se précipiter pour réviser l'ensemble des règles en matière de communication. Toutefois, il serait néanmoins opportun de se livrer à quelques réflexions de type prévisionnel, car les relations de pouvoir dans ce secteur sont en train de changer de manière significative, ce qui peut effectivement avoir des conséquences considérables sur la diversité de l'offre. Nous avons déjà mentionné les différentes tentatives d'alliances en cours entre des maisons d'édition et des sociétés de télévision. Le principal argument déployé est la nécessité d'une expansion pour garantir une ferme présence dans l'infrastructure d'information (économies d'échelle). Mais d'autres intervenants sur ce terrain – les sociétés de télécommunications, les fabricants de microélectronique, les concepteurs de logiciels, etc. – ont compris que l'avenir des autoroutes de l'information réside dans leur « contenu » et modifient leurs stratégies en conséquence. Cela explique que Sony ou Microsoft soient si intéressés par l'achat de studios de cinéma ou de chaînes de télévision. Cela explique aussi pourquoi, en Flandre, les sociétés de télécommunication, de câble et toutes les entreprises d'édition et de diffusion sont regroupées autour de l'infrastructure d'information. Cela explique encore pourquoi Philips et son partenaire américain en télécommunications ont acheté le réseau câblé d'Amsterdam. Et ainsi de suite.

A cet égard, la principale tendance du secteur est l'intégration du *hardware* et du *software* dans l'industrie des médias, ainsi

que l'intégration de la production et de la distribution. La fusion manquée entre Bertelsmann, Kirsch et DBT n'en est qu'un exemple frappant. Ce projet de fusion a été à bon droit bloqué par le commissaire européen Karel Van Miert, au motif qu'il s'agissait d'une manœuvre trop oligopolistique sur le marché allemand. Cependant, les sociétés concernées critiquent de plus en plus cette décision comme relevant d'une politique concurrentielle à courte vue.

En matière de stratégie d'entreprise, les sociétés de communication n'ont pas d'autre solution que de viser une intégration horizontale et verticale maximale. D'une part, parce que le marché des nouveaux services est instable. D'autre part, parce qu'on s'efforce de construire l'infrastructure d'information sans aides gouvernementales, avec des capitaux privés uniquement, c'est-à-dire avec des revenus tirés de services.

D'où un étrange paradoxe : plus il y aura de concurrence sur le terrain, moins le retour sur investissements sera stable. Les acteurs privés sont ainsi « contraints » d'élaborer des stratégies anticoncurrentielles.

Ce scénario d'intégration et d'oligopoles suscite des inquiétudes pour l'avenir de la diversité dans les médias, non pas parce que divers nouveaux types de communication de masse vont subitement apparaître, mais en raison des concentrations considérables impliquées par la politique actuelle en matière d'infrastructure d'information. Le fait que les différents systèmes de distribution de médias utilisent la même base physique (de l'information numérisée) pose un problème supplémentaire, car cela entrave toute réglementation sur la diversité (cf. supra).

La question est donc : suffit-il, dans ce contexte industriel en évolution, de parler à l'aveuglette, comme gages de diversité, de principes tels que service universel et public ?

Il semble en effet qu'on considère un peu vite le service universel et le service public comme les remèdes appropriés à la déréglementation prétendument inévitable de l'industrie de la communication, et comme le dispositif adéquat pour éviter les perturbations des forces du marché (néces-

saires au financement de l'infrastructure d'information). Comme s'il s'agissait de « contrepoints naturels » aux effets potentiellement gênants de la concurrence.

En particulier, il est frappant de constater que « service universel » et « service public » sont employés de façon à suggérer qu'il s'agit de concepts chronologiquement et géographiquement universels, possédant leur propre logique de mise en application.

Service public et service universel : des principes réglementaires dynamiques et négociables (5)

Bien que ces deux termes ne recouvrent pas le même sens, tous deux ont tendance à être utilisés d'une même manière assez simpliste, formaliste et idéalisée. Historiquement, le « service universel » est quantifiable et appartient au domaine de l'économie, tandis que le « service public » possède une dimension politico-culturelle qui n'est pas quantifiable. On a l'air de croire que ces principes fonctionnent automatiquement et possèdent une logique propre, comme si leur simple application suffisait à produire une véritable régulation.

Les études historiques montrent toutefois qu'ils ne sont pas simplement le produit de circonstances technologiques, telles qu'une pénurie de fréquences (radiodiffusion) ou l'apparition d'un monopole naturel (télécommunications). Aujourd'hui, cela rendrait d'ailleurs superflu le service « universel » et le service « public », puisque la technologie a créé une profusion de fréquences, de largeur de bande, de spectre ou de tout ce qu'on voudra, et que la rareté n'est donc plus un argument valable. On n'a en outre certainement plus besoin d'un prétendu monopole naturel.

Or ces deux concepts n'en sont pas moins – et à un haut degré – soumis à des négociations politiques et économiques, qui varient d'un pays à l'autre et qui, ini-

tialement au moins, ont été menées par les élites. En vue du débat actuel, il est essentiel de se souvenir que, quand les notions de service « public » et « universel » ont été admises comme principes réglementaires dans la radiodiffusion et les télécommunications, l'usage de la radio et du téléphone se limitait aux élites et à la bourgeoisie. A l'origine, le « service public » en radiodiffusion était en pratique destiné aux riches, qui avaient les moyens de s'offrir des appareils de radio et à qui le marché appartenait aussi. Ce dernier subvenait donc à leurs propres besoins. De même, le « service universel » fut d'abord et surtout universel pour ceux qui pouvaient se payer un téléphone. Inutile de dire qu'ils appartenaient à l'élite professionnelle et financière.

Par conséquent, employer ces deux concepts dans le débat actuel comme de simples présupposés de base, décontextualisés pour ainsi dire, constitue une erreur fondamentale. On aurait tort de croire qu'ils ont jamais rendu possible une politique parfaite, « vraiment » publique et universelle, et qu'il suffit de les transférer tels quels dans notre situation actuelle, radicalement différente et terriblement plus complexe.

Il s'ensuit que la mise en œuvre du « service universel » devra prendre en compte des caractéristiques nationales, au lieu d'imaginer que celles-ci peuvent être ignorées (ou que des modèles politiques américains puissent être importés en Europe).

De même, le service public ne saurait ignorer la notion de proximité culturelle, comme l'ont amplement démontré les habitudes des téléspectateurs : en dépit d'une offre de programmes abondante, le public privilégie ceux qui sont culturellement « reconnaissables ».

En d'autres termes, l'égalité en matière de distribution, d'accès et de qualité des services ne peut être garantie, dans un marché complètement libéralisé, par la simple application du concept de « service universel ». Elle doit être négociée avec

(5) Voir le dossier « Service public, service universel » dans Réseaux n° 66, 1994.

les partenaires politiques, industriels et sociaux concernés.

C'est précisément parce que la politique de communication doit être envisagée dans son contexte que la question la plus fondamentale pourrait bien être de savoir si le « service universel » reste encore à l'ordre du jour. A cet égard, il convient de signaler que de nouveaux tarifs téléphoniques sont d'ores et déjà en discussion, qui ont pour but de répercuter sur le client les différences de coût entre usagers urbains et ruraux, au détriment, donc, des seconds.

De surcroît, l'application du service public et universel pose régulièrement le douloureux problème de la responsabilité des représentants du public. Quels sont en effet les critères pour juger ceux qui défendent les intérêts de ce service « public » ou « universel » ?

Dans l'audiovisuel public, ce problème se manifeste dans les relations entre les membres du conseil d'administration et le public en général. Dans les télécommunications, la question se pose quand on débat du rôle important et croissant des régulateurs. Les intérêts de qui défendent-ils, et quel contrôle a-t-on là-dessus ?

Compte tenu des expériences passées (du temps où la délégation de responsabilité dans les monopoles d'État servait avant tout des intérêts d'État) et des difficultés attendues pour l'avenir (même le système le plus libéral ne peut se passer d'un régulateur), ce problème revêt une importance primordiale, qui a tout simplement pour origine des questions de démocratie représentative et de choix de valeurs sociales essentielles. Mais ces questions sont précisément celles qui ont été écartées à l'ère postmoderne. Dans la pensée postmoderne, seul l'individu peut se représenter lui-même, et lui seul a le droit et la capacité de défendre ses intérêts.

Du reste, en matière de communication, l'usage fait, dans les débats politiques, de concepts comme « marché » et « État » n'est pas moins simpliste et naïf. On considère d'ordinaire que ces termes forment une dichotomie analytique : il existerait un mode de régulation axé sur le marché et un qui ne l'est pas, l'État.

Là encore, la recherche historique et des

analyses détaillées montrent qu'aucun de ces deux concepts n'a jamais été réellement pertinent. La réglementation en fonction du marché ou de l'État n'a jamais constitué un objectif en soi. Elle a simplement été utilisée pour orienter l'issue de conflits d'intérêts sociaux. Ainsi, dans la plupart des pays européens, l'audiovisuel public a représenté un compromis entre une industrie électronique privée hésitante (perplexe quant à la création de sociétés de diffusion privées) et une volonté politique dynamique de contrôler les moyens de communication. Lorsque, plus tard, l'industrie traditionnelle se mit à rechercher de nouveaux débouchés, à un moment où la plupart des gouvernements européens préféraient avoir des sociétés de diffusion peu critiques ou impartiales à côté des compagnies publiques, la libéralisation devint envisageable. La même évolution est perceptible dans les télécommunications. Le « vieux » monopole des télécommunications a résulté des mêmes conflits d'intérêts et ne fut assoupli que quand de grands groupes industriels se sont mis en quête de nouveaux débouchés, vers la fin des années 70.

En d'autres termes, imaginer que des modèles de marché et de gouvernement purs – à supposer que de tels modèles aient jamais existé – aient pu constituer un objectif en eux-mêmes est une erreur totalement idéaliste. De plus, ces modèles revêtent tous deux des aspects positifs et négatifs, qui dépendent des critères d'évaluation employés (efficacité, potentiel d'innovation, dimensions sociales, etc.).

L'audiovisuel public : un cas problématique de politique publique au service de la diversité

Le débat de légitimité sur l'action de l'État comme contrepartie au marché a été vif. Mais puisque, même aujourd'hui, les débats sur les autoroutes de l'information se transforment vite en discussions pour ou contre l'audiovisuel public, il devient intéressant d'examiner les arguments avancés sur ce point de part et d'autre, à titre de

test pour la future régulation du contenu des autoroutes de l'information. Mieux, on peut utiliser cet exemple pour plaider en faveur ou à l'encontre d'une réglementation gouvernementale active de la diversité sur ces fameuses autoroutes.

A l'heure actuelle, les sociétés de radio et télévision publique ont, partout en Europe, du mal à se maintenir. La cause en est que la commercialisation des médias et le souci éventuel de diversité sont les instruments les plus évidents d'ajustement envisagés par les politiques publiques.

La concurrence à laquelle ces sociétés sont aujourd'hui confrontées les place dans une situation paradoxale. La solution la plus simple pour faire face au défi de l'audiovisuel privé consiste à imiter les émissions commerciales et les stratégies commerciales correspondantes (publicité attrayante, joint-ventures avec des entreprises industrielles, etc.).

En pratique, ceci se révèle la stratégie que la plupart des sociétés d'audiovisuel public européennes adoptent. Leurs indices d'écoute (et leur revenus) s'accroissent ainsi à hauteur de ceux des compagnies privées. Mais, simultanément, on leur reproche de proposer des programmes similaires à ceux des diffuseurs commerciaux et de se comporter comme des organismes orientés vers le marché.

Dans ces conditions, il n'y a plus aucune raison de prévoir un soutien financier extérieur au marché (sous forme d'une redevance télévisuelle). La légitimité d'un tel soutien suppose en effet que le financement de l'État permette une politique qui n'est pas prise en charge par les forces du marché. Et, de toute façon, pourquoi l'État devrait-il payer pour quelque chose qu'on trouve à profusion sur les chaînes commerciales ?

Or, si le service public changeait de stratégie en décidant effectivement de fournir, par exemple, des émissions d'information, culturelles et éducatives de haute qualité, celles-ci obtiendraient sans doute une audience bien moindre. Et, du fait de la faiblesse de cette audience, les hommes politiques n'estimeraient plus nécessaire de soutenir l'audiovisuel public.

Il est impossible de résoudre ce para-

doxe tant qu'on ne s'occupe que des indices d'écoute.

Certains ont essayé de trouver une solution en préconisant, pour l'audiovisuel public, une stratégie consistant à combler des lacunes : les diffuseurs publics devraient offrir ce qui n'est pas proposé par le marché. Leur absence d'orientation vers la demande pourrait ainsi se justifier.

Cette stratégie a elle aussi été critiquée, car elle réduit la politique publique à une sorte de marketing de créneau, et car ce qui légitime un média de masse comme la télévision ne réside pas dans l'existence de créneaux ou de « niches », mais dans la plus large représentation possible. Ce point est corroboré par l'audimat, qui montre que la télévision est davantage tournée vers les masses (d'où le succès des chaînes généralistes) et que les chaînes « spécialisées » ne sont que des phénomènes marginaux.

Une autre critique formulée à l'encontre de cette stratégie du « bouche-trou » postule qu'une démocratie a besoin d'une alternative à l'audiovisuel commercial. Et seule une société d'audiovisuel public peut prendre en charge la nécessaire fonction d'intégration sociale.

Bref, la question clé dans les discussions sur la légitimité de l'audiovisuel public est de savoir si celui-ci fait partie du marché (et en constitue la prétendument meilleure part), ou s'il s'agit d'un relais de communication de l'État. Cette dernière conception considère l'audiovisuel public comme la tribune sur laquelle une nation donne forme à tout ce qu'elle chérit sur le moment. Elle implique aussi qu'un maximum de citoyens doivent avoir accès à cette précieuse information, culture, récréation, etc., dans les meilleures circonstances possibles, c'est-à-dire avec le niveau d'accès le plus faible.

La discussion sur l'avenir de l'audiovisuel public différera totalement suivant la réponse apportée à la question précédente. Si l'on adopte une vision utilitariste, individualiste de la citoyenneté, la fonction de l'audiovisuel public se limitera à faire connaître les beaux-arts, etc. Si l'on adopte une vision plus communautaire de cette citoyenneté, l'audiovisuel public devra fournir une offre complète, afin d'intégrer

un maximum d'individus dans une politique culturelle déterminée.

Quelle que soit la réponse, il semble impossible d'éviter un débat sur les objectifs en vue d'établir une structure réglementaire pour l'organisation et la gestion de l'audiovisuel public.

Avant d'aborder cet aspect, il convient de souligner que critiquer l'idée que le marché est le seul mécanisme de régulation légitime n'implique pas automatiquement que l'audiovisuel public soit le meilleur instrument d'une politique efficace.

L'ensemble du débat sur la nature de l'audiovisuel public, par opposition à l'audiovisuel privé, repose sur deux postulats.

D'une part, l'audiovisuel public n'a pas de mécanisme de fonctionnement inhérent permettant de définir sa gestion, contrairement à l'audiovisuel privé (réaliser des bénéfices) : l'audiovisuel public n'est qu'un concept.

D'autre part, il s'ensuit que le modèle public d'exploitation des médias audiovisuels serait effectivement une façon à part d'organiser la gestion d'un organisme de radio ou de télévision. On admet en particulier que l'audiovisuel public offre des émissions différentes de celles des diffuseurs commerciaux. C'est là sa principale justification, qu'on explique par le fait qu'il est censé organiser sa production autrement que l'audiovisuel privé.

L'essence singulière de l'audiovisuel public est rarement contestée. Les critiques du « modèle du marché » considèrent même quasiment cette nature singulière comme une chose *sui generis*, qui était présente en son sein dès le départ. De ce fait, une idéologie, pour ainsi dire, de l'audiovisuel public a vu le jour : celui-ci était et reste meilleur que l'audiovisuel privé, car son organisation n'est pas axée sur la demande du marché.

Or le modèle d'exploitation « audiovisuel public » ne résiste en rien à l'épreuve de la vérification empirique. Pour commencer, les études sur les programmes montrent qu'il n'y a pas de différence systématique dans la programmation entre audiovisuel public et privé. Certains diffuseurs publics offrent davantage de fiction nationale qu'importée – comme on l'attend typiquement des sociétés de télévision

publiques – et plus d'informations que les stations commerciales ; d'autres pas.

Ceci suggère que l'offre d'une production différente ne résulte pas intrinsèquement de l'organisation du média audiovisuel dans une logique de « service public ».

Par ailleurs, de nombreuses études montrent que l'audiovisuel public se comporte et fonctionne de la même façon que les sociétés de radio et télévision commerciales pour tout ce qui concerne sa direction et sa gestion.

Autrement dit, l'hypothèse que l'audiovisuel public offre une alternative à la programmation commerciale en raison d'une organisation et d'une gestion différente est erronée ou, du moins, pas toujours vraie. En particulier, ce phénomène n'est pas inhérent par définition à la structure de direction du « service public » (et n'est certainement pas *sui generis*).

Tout cela signifie que la production d'une société d'audiovisuel public ne dépend pas seulement de caractéristiques inhérentes aux médias concernés ou à la façon spécifique d'organiser cette société (comme le supposent la plupart des chercheurs). Au contraire, il convient d'expliquer la production par des éléments extérieurs aux médias eux-mêmes, comme la culture politique, la politique économique, etc. Bref, la qualité de la BBC s'explique sans doute mieux par le climat culturel britannique que par des facteurs « typiques » de la BBC.

Il importe donc de se rendre compte que « le service audiovisuel public » n'est pas un concept organisationnel donné ou fixe, doté d'un mode de développement propre et intrinsèque et d'une applicabilité universelle. « L'audiovisuel public » doit plutôt être envisagé comme une série normative et dynamique – puisque variable dans le temps – de règles qu'il faut constamment revoir et redéfinir (quoique pas redécouvrir), en fonction des transformations continues de la société et des rapports de pouvoir en son sein. Suivant le contexte (les tendances du marché, les impératifs politiques, les revendications sociales), cela peut impliquer l'instauration d'une société de diffusion forte et distincte, avec une

multiplicité de chaînes, ou une association avec des sociétés de diffusion privées.

En pratique, on pourrait se demander si le marché est parvenu à maturité et peut donc se passer d'une intervention publique forte, ou si le marché est « immature ». A titre d'exemple, la période de reconstruction d'après-guerre pourrait ainsi être décrite comme une situation immature, où un service public audiovisuel fort était requis. Aujourd'hui, en revanche, le marché serait plutôt « mûr », et le même objectif pourrait être atteint par une surveillance convenable des sociétés de diffusion commerciales, sans disposer obligatoirement de multiples chaînes publiques.

Mais, d'un autre côté, on pourrait dire que l'ouverture de l'audiovisuel sur le plan européen a rendu la situation de nouveau immature au niveau national, ce qui, dans une optique à court terme, nécessiterait sans doute une nouvelle intervention publique forte. Cependant, une telle intervention ne doit pas nécessairement s'opérer par le seul canal des institutions publiques. On pourrait par exemple étudier comment y parvenir par le biais de toutes sortes de supports et fonds de production (6).

Dans l'état actuel des choses, et d'un point de vue plus abstrait, on pourrait discuter sans fin de la nécessité d'un service audiovisuel public (défini comme un principe d'organisation de la radio et de la télévision qui s'écarte des principes du marché et repose sur des choix sociaux). Toutefois, si l'on attache de l'importance à la mise en place d'un système culturel où les gens se reconnaissent eux-mêmes comme faisant partie de leur propre communauté (proximité culturelle) et qui appartienne à son tour à une communauté européenne plus large, multiculturelle et multiethnique, il s'ensuit presque inévitablement qu'une culture de la diversité doit être encouragée plutôt qu'une culture de l'uniformité. Sous cet angle, nous avons affaire à une situation typiquement immature, car ces ambitions, dans un marché restreint surtout, s'opposent catégoriquement à la manière dont le marché de l'au-

diovisuel commercial fonctionne (le phénomène du « plus de la même chose »).

Il s'ensuit logiquement que le « service public audiovisuel » doit être aidé. Cependant, ce choix ne peut se justifier que d'un point de vue normatif, qui suppose à son tour une certaine vision culturelle et le rejet du credo postmoderne de la souveraineté culturelle des citoyens-consommateurs, définis comme exempts de valeurs.

Conclusion

De toute façon, la diversité sur les autoroutes de l'information devra être instaurée. Il faudra sans doute même l'exiger et, de là, la négocier. Il n'y a aucune raison de le faire avec précipitation. Mais tout indique que, d'une part, les principes et notions réglementaires devront être réexaminés et repensés tandis que, d'autre part, une politique plus dynamique serait opportune. Cela signifie que, selon la situation (mature ou immature), une politique gouvernementale plus active ou plus réservée s'imposera.

Dans ce processus de négociation, les questions les plus pressantes, étant donné les transformations de la société et des communications évoquées au début de cet article, semblent être les suivantes :

A-t-on maintenant affaire, avec les autoroutes de l'information, à une situation comparable à celle qui régnait quand la décision fut prise d'une exploitation étatique du téléphone ? Autrement dit, juge-t-on, en ce qui concerne la nouvelle infrastructure, l'égalité d'accès et la couverture nationale aussi importantes pour l'intérêt national et général que ce fut le cas pour le téléphone ? Si oui, dans quels domaines une action de l'État est-elle nécessaire ?

Peut-on décrire le domaine public des autoroutes de l'information comme, d'une part, une tribune minimale pour la culture et l'information, et d'autre part, la sphère qui garantit fondamentalement l'égalité de participation à la société de l'information ? La fonction de surveillance de l'État consiste-t-elle à instaurer les conditions d'existence d'une telle tribune et à la

(6) Pour une exploration de ces possibilités, voir BURGELMAN, BILTEREYST et PAUWELS, 1994

superviser ? Ou doit-on plutôt prévoir d'enseigner au public des compétences culturelles et « informationnelles » afin qu'il ne se perde pas sur les autoroutes de l'information ? Cette dernière option correspond à une définition plus active de l'intervention publique.

A cet égard, on pourrait considérer que les bibliothèques municipales sont les « courtiers en information » publics de l'avenir, tout comme on pourrait considérer l'audiovisuel public comme le « guide culturel » des autoroutes de l'information. Quelle autorité est la plus compétente pour superviser ? La convergence n'implique-t-elle pas la nécessité d'examiner si les réglementations futures ne devraient pas se mettre en place de façon unifiée ? Cela pourrait se faire au moyen, par exemple, d'un conseil des communications, respon-

sable des problèmes de réglementation tels que service universel, service public, diversité, etc. De quels moyens ce conseil devrait-il disposer ? Quelle philosophie de la gestion devrait le guider ? Qui contrôle, ou devrait contrôler, le régulateur ?

Faut-il vraiment voir une attitude paternaliste dans le fait de dire que c'est au « politique » de décider quels services doivent être universellement et/ou publiquement proposés, et considérer que les citoyens sont assez intelligents pour décider tout seuls ? Ce type de critique ne manque-t-il pas de clairvoyance ? Après tout, sur quelle base peut-on prétendre que les citoyens n'ont pas besoin de ces décisions politiques ? Quand l'instruction obligatoire a été introduite au XIX^e siècle, les citoyens ne l'avaient pas réclamée non plus.

RÉFÉRENCES

ARNBAK, VAN CUILENBURG J.J. et DOMMERING E.J. (en collaboration avec N.A.N.M. VAN EIJK, L.C. PORTIELJE et P. SLAA), 1990, *Verbinding en ontvlechting in de communicatie. Een studie naar toekomstig overheidsbeleid voor de openbare elektronische informatievoorziening*, Amsterdam, O. Cramwinckel.

BATEN I. et UBACHT J. (éds), 1995, *Een kwestie van toegang. Bijdragen aan het debat over het publieke domein van de informatievoorziening*, La Haye, Rathenau.

BURGELMAN J.C., BILTEREYST D. et PAUWELS C., 1994, *Audiovisuele media in België. Analyse en beleid*, VUB Press.

FLICHY P., 1980, *Les industries de l'imaginaire*, Grenoble, PUG.

FLICHY P., 1991, *Une histoire de la communication moderne. Espace public et vie privée*, Paris, La Découverte.

HOEFNAGEL F.J.P.M. (en collaboration avec H.G.M. HENDRIKX), 1992, *Cultuurpolitiek : het mogen en moeten. Juridische en politiek-ideële aspecten van bemoeyenis van de Nederlandse rijksoverheid met de cultuur*, La Haye, SDU.

Mc QUAIL D., 1992, *Media Performance*, Londres, Sage.