

SERVICE PUBLIC DE TELEVISION : UN DEBAT A REPENDRE

PAR DAVID MARLIN*

17 Juin 2008

Le gouvernement s'apprête à réformer le financement du service public de la télévision, en supprimant la publicité et en y substituant des taxes sur les ressources publicitaires des chaînes privées et sur les entreprises de télécommunication. La suppression de la publicité est une excellente nouvelle. Mais le financement par taxes n'est guère convaincant sur le fond. Et il n'a pas d'équivalent en Europe, où l'on ne trouve que deux modalités de financement : la redevance, la publicité, ou un mixte des deux. Surtout, le débat est pris à l'envers : le financement sans la définition d'une politique de service public. Terra Nova propose de le reprendre dans le bon sens : débat sur les missions du service public audiovisuel, sur son périmètre, puis sur son financement. Ce débat a trop longtemps été reporté. Il est peut-être encore temps de le mener à bien.

1. LES FAITS : VERS UN SERVICE PUBLIC DE LA TELEVISION SANS PUBLICITE ET FINANCE PAR DES TAXES SPECIFIQUES

1.1 LE SERVICE PUBLIC AUDIOVISUEL AUJOURD'HUI : UN FINANCEMENT MIXTE

Le budget du service public audiovisuel s'élève à 3.6 Md€ en 2007. Ce budget est réparti entre 35% pour France 3, 27% pour France 2, 22% pour Radio France, 13% pour France 4 / Arte France, 10% pour RFO, 7% pour France 5, le reste allant à RFI et à l'INA.

Sa source principale est la redevance, pour 2.7 Md€ (76%), le reste provenant pour l'essentiel de la publicité. La redevance est de 116 euros par poste de télévision (74 euros dans les DOM).

Le budget de la télévision publique (France Télévision, ie : France 2, France 3, France 4, France 5) est de 2.8 Md€, dont 1.8 Md€ pour la redevance (64%) et 800 M€ pour la publicité (29%), à comparer aux 2.6 Md€ de publicité pour TF1.

* David Marlin est le pseudonyme d'un haut fonctionnaire spécialiste de l'audiovisuel public

1.2. LA DECISION PRESIDENTIELLE : LA SUPPRESSION DE LA PUBLICITE

Le Président de la République a annoncé, début janvier, une modification radicale du financement de l'audiovisuel public par la suppression de ses ressources publicitaires. L'incertitude demeure toutefois sur la portée exacte de cette réforme (« une des réformes majeures de mon quinquennat », a affirmé Nicolas Sarkozy) et sur les modalités de sa mise en œuvre.

Lorsque, dans sa conférence de presse, le Président annonce sa décision, il prend visiblement tout le monde par surprise, y compris sa propre ministre. Les solutions immédiatement proposées (une taxe sur les excédents de ressources des chaînes privées, une taxation des entreprises télécom qualifiée d'« infinitésimale ») n'ont pas été expertisées au préalable. Elles apparaîtront très vite comme difficiles à mettre en œuvre.

1.3. LA COMMISSION COPE : L'EVALUATION DES FINANCEMENTS ALTERNATIFS

Quelques semaines après, une Commission présidée par Jean François Copé, et composée de parlementaires et de professionnels, est installée pour réfléchir aux modalités de financement d'un audiovisuel public sans publicité. Elle laisse clairement voir que la charrue a été mise avant les bœufs : la logique intellectuelle et politique commandait de s'interroger d'abord sur les missions du service public mais aussi son périmètre (présenté bizarrement dès le début comme une question taboue : « on n'y touchera pas ») avant de questionner son financement. Sur le financement, la commission présente plusieurs scénarios, semblant privilégier - malgré les réticences exprimées par son président - la piste d'une hausse de la redevance. Le rapport doit être remis fin juin.

Mais coup de théâtre : alors même que le rapport n'est pas remis, le Président de la République écarte publiquement l'hypothèse de la redevance.

On en revient donc au point de départ : suppression intégrale de la publicité et financement par des taxes.

2. DIAGNOSTIC CRITIQUE : LE REMPLACEMENT DE LA PUBLICITE PAR UN FINANCEMENT PAR TAXES NE PARAIT PAS CONVAINCANT

2.1. LA SUPPRESSION DE LA PUBLICITE SUR LA TELEVISION PUBLIQUE EST UNE REFORME PROGRESSISTE

- ***Supprimer la publicité sur le service public est une idée ancienne.***

Introduite à la fin des années 60 par le gouvernement de Georges Pompidou pour alléger le poids du financement public, la publicité a toujours fait l'objet de débats.

Du côté des créateurs, la peur de voir le diktat des régies publicitaires l'emporter sur la liberté des auteurs et le refus de dénaturer les œuvres ont conduit leurs représentants à demander régulièrement sa suppression et à s'opposer aussi fortement à son extension.

Sur le plan politique, le financement par la publicité est plutôt une idée libérale, et la redevance une idée progressiste. Inscrite à plusieurs reprises dans les programmes politiques de gauche, y compris dans celui de Ségolène Royal lors de la dernière présidentielle, la suppression de la publicité avait tenté, à l'appel de plusieurs personnalités, le gouvernement de Michel Rocard. Lionel Jospin, qui y était également favorable, avait réduit de 12 à 8 minutes par heure de programme le temps maximal de publicité autorisé sur les chaînes publiques en échange d'un financement public accru (le remboursement par le budget de l'Etat des exonérations de redevance pour motifs sociaux, depuis longtemps abandonné, a été inscrit dans la loi et effectivement mis en œuvre). Mais la gauche n'est jamais allée au bout de la logique et n'a pas supprimé la publicité, reculant devant une augmentation massive de la redevance, impôt impopulaire.

- ***La suppression de la publicité sur le service public doit être soutenue, à condition d'un maintien de ses ressources budgétaires.***

Nous souscrivons a priori à l'objectif fixé par le Président de la République. La dépendance publicitaire dénature le service public, contraint à une course systématique à l'audience. Le service public y abandonne son âme, sa spécificité disparaît par rapport aux chaînes privées.

Contrairement à ce qu'on affirme parfois, la suppression de la publicité n'entraîne pas pour autant un renoncement à l'objectif d'audience et à une « élitisation » confidentielle. L'exemple de la BBC en est la meilleure illustration : ses programmes sont entièrement financés sur fonds publics. Pourtant, ses dirigeants sont obsédés par les audiences au point de se voir parfois reprocher des facilités de programmation (« télé-réalité » notamment ainsi que des jeux comme « le maillon faible » que la télévision publique française a toujours refusé) : comment en effet justifier une ponction importante d'argent public si l'objectif de la télévision publique n'est pas de toucher le plus grand nombre ?

En revanche, la suppression de la publicité libère les chaînes publiques des contraintes d'audience systématique et de ciblage sur un public unique. Ciblage : l'audience visée par la publicité contraint la télévision à se focaliser sur la fameuse « ménagère de moins de 50 ans ». Sans publicité, la télévision peut s'adresser à tous les publics. Systématisme : pour une régie publicitaire, l'objectif d'audience doit être atteint tous les jours, dans toutes les cases horaires. Si cet objectif est globalisé (sur le mois, le trimestre ou l'année) certaines cases peuvent être ouvertes au risque de la création : nouvelles fictions nouveaux documentaires en « prime time »... Bref, le service public peut retrouver le rôle qu'il doit assumer : celui de s'adresser à tous les publics en assumant le risque de la création sous toutes ses formes.

La suppression de la publicité libère donc le service public. Mais elle doit être accompagnée par la mise en place de nouveaux financements garantissant le maintien de ses ressources.

2.2. EN REVANCHE, UN FINANCEMENT PAR TAXES N'EST PAS UNE ALTERNATIVE SATISFAISANTE

- ***Il n'y a aucun précédent européen : le financement public n'échappe pas à l'alternative entre redevance et publicité.***

Partout en Europe où existe un service public, le financement passe exclusivement par la redevance ou la publicité. Il n'y a toutefois pas de panacée et partout le mode de financement fait débat. Il y a trois modes de financement à travers l'Europe :

- ✓ Le financement intégral par la redevance.

C'est le cas de la BBC. La question de la redevance est plus complexe que ne veulent l'admettre les partisans enthousiastes de son augmentation. Certes, le niveau de la redevance en France n'est pas élevé : il est inférieur à la moyenne européenne (116€ contre 160€). Et il continue de baisser car son montant nominal n'est pas réévalué depuis 2002 (il a même été diminué de 0.5 euro en 2005), entraînant son érosion par l'inflation. Une substitution intégrale de la publicité par une augmentation de la redevance porterait celle-ci à 150€, un niveau toujours inférieur à la moyenne européenne, loin derrière la redevance britannique (200€) ou allemande (204€). Mais son assise (le poste de télévision) n'aura plus grand sens demain. Son taux fixe pose une question de justice sociale. Et la question de l'identité du service public, du rapport entre l'audience et l'audimat, y demeure récurrente.

- ✓ Le financement intégral par la publicité.

C'est le cas de l'Espagne. Ce système est, quant au contenu, peu satisfaisant, les chaînes publiques ressemblant comme des sœurs aux chaînes privées.

- ✓ Un financement mixte redevance / publicité.

C'est le cas le plus fréquent, avec des proportions variées. Par exemple en France ou encore en Allemagne, où la publicité est interdite après 20h. Il ne règle aucun des problèmes précédents. Le financement mixte pose au surcroît des problèmes au regard des exigences européennes sur le droit de la concurrence. Dans le cas d'un financement intégral par la publicité, la chaîne a certes un actionnaire public, l'Etat, mais intervient intégralement sur le marché – ce qui est tout-à-fait conforme aux exigences du droit européen. Dans le cas d'un financement public intégral et dédié, les chaînes publiques n'interviennent pas sur le marché de la ressource publicitaire. Le financement mixte est plus problématique : la Commission européenne

en a néanmoins accepté le principe dès lors que les Etats sont susceptibles de justifier le montant relatif de chacun des financements au regard de la spécificité des missions de service public de l'audiovisuel.

- ***Un financement par taxes en France paraît peu convaincant.***

Ce n'est certainement pas parce qu'elle n'existe nulle part ailleurs que la solution finalement proposée (financement par les ressources publicitaires des chaînes privées et/ou par les entreprises de télécom) est nécessairement mauvaise. Mais il faut reconnaître qu'elle est très peu convaincante.

S'agissant d'un financement par prélèvement sur les chaînes privées, la tendance lourde de ces dernières années est au ralentissement de leurs ressources publicitaires, compte tenu de l'arbitrage fait aujourd'hui par les annonceurs entre internet et la télévision. Certes, les mesures annoncées par le gouvernement, relatives aux modifications des règles concernant la publicité (dans un séquençage qui intrigue et qui a pu être interprété comme un « cadeau » de Nicolas Sarkozy à Martin Bouygues), devraient leur apporter un répit. Mais en tout état de cause, faire dépendre la ressource du public de la bonne santé de ses concurrents privés est logiquement et économiquement un paradoxe.

S'agissant des fournisseurs d'accès internet et des entreprises de télécommunications, leur bonne santé économique fournit certainement l'occasion d'orienter une part de leurs bénéfices vers des investissements. On a du mal néanmoins à voir le lien entre elles et le service public. Ce lien est tellement difficile à établir que la mécanique de financement proposée par la commission Copé est celle d'une contribution au budget général de l'Etat, qui ensuite financera le service public, mécanique dont on sait combien elle est dangereuse en une période de mauvaise santé des comptes publics. Les ressources, si elles ne sont pas affectées comme l'est la redevance, c'est-à-dire directement fléchées sur le service public de l'audiovisuel, ne seront pas garanties. Rien n'empêchera par exemple qu'une partie importante des ressources tirées de ces entreprises soient soumise au « gel » budgétaire que fait subir la direction du budget aux dépenses publiques.

Enfin, il faut souligner que notre système de protection de la diversité culturelle qui impose aux chaînes des obligations de production aurait dû logiquement être étendu rapidement aux fournisseurs d'accès internet dès lors que ceux-ci investissent aujourd'hui dans les contenus (cf. la politique d'Orange en matière de droits sportifs, de cinéma et aujourd'hui d'investissements dans la télévision). Il est délicat d'imaginer d'imposer en même temps à ces entreprises une obligation de financement du service public et d'investissement dans les contenus. Ce sera sans doute une occasion manquée.

3. PROPOSITIONS : REPRENDRE LE DEBAT A L'ENDROIT

La question de l'avenir du service public audiovisuel mérite incontestablement un large débat. Il est nécessaire de reprendre le débat par son commencement (les objectifs), et pas par la fin (le financement). C'est pourquoi Terra Nova propose d'engager ce débat dans l'ordre suivant :

- ***La question de la nécessité d'un service public de la télévision et de la radio.***

Elle doit faire l'objet d'un large débat.

- ***Le périmètre du service public.***

Cela ne doit pas être un tabou. Par exemple, dans beaucoup de pays européens et non européens (Canada, Belgique tout récemment), on assiste à un rapprochement de la radio et de la télévision pour créer de véritables pôles multimédia, la « marque » service public étant synonyme d'exigence, de rigueur et de qualité.

- ***Le financement.***

Le financement du service public de la télévision n'est en aucun cas un sujet simple, répondant à des solutions manichéennes. Mais, en observant le séquençage de la décision politique et de ses conséquences, on ne peut s'empêcher de regretter une occasion manquée qui est aussi un énorme gâchis. Il ne suffit pas de souhaiter la captation de quelques spectacles de théâtre ou d'opéra et se souvenir de Thierry La Fronde pour redéfinir le service public.
