

# **Le rôle de l'État dans la gouvernance de la radiodiffusion**

## ***The Role of the State in Broadcasting Governance***

*Sous la direction de (Edited by) Marc Raboy et Florian Sauvageau*

Coordination : Daniel Giroux  
Traduction : Mary Baker, Joyce Myerson, Nicolas Saucier, Marilyn Thomson  
Révision : Marie-Hélène Lavoie  
Secrétariat : Gaëtane Bélanger  
Infographie : Diane Trottier  
Reproduction : Les copies de la capitale inc.

ISBN-2-922008-26-6

Avril 2006

Centre d'études sur les médias  
Pavillon Casault (5604)  
Université Laval  
Sainte-Foy (Québec) G1K 7P4  
Téléphone : 418-656-3235  
Télécopieur : 418-656-7807  
Adresse électronique : CEM@com.ulaval.ca  
Site internet : <http://www.cem.ulaval.ca>

Chaire Beaverbrook en éthique, média et communication  
Département d'histoire de l'art et d'études en communication  
Beaverbrook Chair in Ethics, Media and Communications  
Department of Art History and Communication Studies  
Université McGill  
853, Sherbrooke Ouest, Pavillon des Arts, W-287  
Montréal (Québec) H3A 2T6  
Téléphone : 514-398-2211  
Télécopieur : 514-398-7247  
Adresse électronique : [marc.raboy@mcgill.ca](mailto:marc.raboy@mcgill.ca)

Canadian Media Research Consortium  
Consortium canadien de recherche sur les médias  
Sing Tao Building  
6388 Crescent Road  
University of British Columbia  
Vancouver B.C. V6T 1Z2  
Téléphone : 604-822-9789  
Fax : 604-822-6707  
E-mail : [cmrccrm@interchange.ubc.ca](mailto:cmrccrm@interchange.ubc.ca)  
Website : [www.cmrccrm.ca](http://www.cmrccrm.ca)

# Table des matières

## *Contents*

|                                                                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Présentation .....                                                                                              | 5   |
| <i>Marc Raboy et Florian Sauvageau</i>                                                                          |     |
| Presentation .....                                                                                              | 15  |
| What Works? Some Practical Considerations<br>for the Role of the State in Broadcasting .....                    | 25  |
| <i>Kenneth J. Goldstein</i>                                                                                     |     |
| Comments on Kenneth J. Goldstein's Paper .....                                                                  | 47  |
| <i>Peter S. Grant</i>                                                                                           |     |
| À la recherche de résultats: quelques réflexions<br>pratiques au sujet du rôle de l'État en radiodiffusion..... | 51  |
| <i>Kenneth J. Goldstein</i>                                                                                     |     |
| Commentaires sur les propos de Kenneth J. Goldstein .....                                                       | 75  |
| <i>Peter S. Grant</i>                                                                                           |     |
| Dans le nouvel univers télévisuel:<br>moins d'État, c'est mieux .....                                           | 79  |
| <i>Giuseppe Richeri</i>                                                                                         |     |
| Commentaires sur les propos de Giuseppe Richeri .....                                                           | 97  |
| <i>Pierre Trudel</i>                                                                                            |     |
| State Intervention in the New Broadcasting Landscape:<br>Less is Best .....                                     | 111 |
| <i>Giuseppe Richeri</i>                                                                                         |     |
| Comments on Giuseppe Richeri's Paper .....                                                                      | 129 |
| <i>Pierre Trudel</i>                                                                                            |     |

|                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Repenser le rôle de l'État en matière d'audiovisuel :<br>quelques pistes de réflexion..... | 141 |
| <i>Jacques Rigaud</i>                                                                      |     |
| Commentaires sur les propos de Jacques Rigaud .....                                        | 155 |
| <i>Caroline Pauwels</i>                                                                    |     |
| Rethinking the State's Role in Broadcasting<br>A few thoughts .....                        | 167 |
| <i>Jacques Rigaud</i>                                                                      |     |
| Comments on Jacques Rigaud's Paper .....                                                   | 179 |
| <i>Caroline Pauwels</i>                                                                    |     |
| Quelques réflexions additionnelles<br>Some More Thoughts                                   |     |
| 1. Bram Dov Abramson .....                                                                 | 191 |
| 2. Alain Ambrosi .....                                                                     | 193 |
| 3. Georges Azzaria.....                                                                    | 196 |
| 4. Darin Barney.....                                                                       | 198 |
| 5. Richard Collins .....                                                                   | 201 |
| 6. Normand Landry.....                                                                     | 204 |
| 7. Ted Magder .....                                                                        | 206 |
| 8. Charles Moumouni .....                                                                  | 208 |
| 9. Richard J. Paradis.....                                                                 | 210 |
| 10. Monroe E. Price .....                                                                  | 213 |
| 11. Wolfgang Schulz.....                                                                   | 215 |
| 12. Leslie Regan Shade.....                                                                | 217 |
| 13. Jeremy Shtern .....                                                                    | 220 |
| 14. Damian Tambini .....                                                                   | 223 |

# Présentation

Le thème du séminaire dont rend compte la présente publication, « Le rôle de l'État dans la gouvernance de la radiodiffusion », 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 refléter 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>1</sup>.

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), Téléfilm, le Fonds canadien de télévision, ainsi que l'Office national du film. Ces institutions nationales ont été mises sur pied à une autre époque, afin 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

---

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.

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 »<sup>2</sup>. 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<sup>3</sup>.

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<sup>e</sup> 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

---

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 avions invités à répondre à leur tour à la question : « Quel est le rôle de l'État dans la gouvernance de la radiodiffusion ? »

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, jusqu'où et comment ? Des organismes de réglementation comme le CRTC 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 audiovisuelle 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<sup>e</sup> 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 confiée aux indépendants, prolonge le processus 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, Téléfilm, 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 signifie 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 difficile de distinguer des chaînes commerciales» et dont «la gestion est de plus en plus commandée par la recette publicitaire». Il souhaite une télévision publique qui se distingue par une «diversité de programmes et un riche contenu 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 enfin, 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 conviendront qu'il n'y a là rien de tout à fait nouveau.

Nos trois conférenciers ont brossé un portrait plutôt convergent 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 formation 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'Université libre de Bruxelles, exhorte à ne pas concentrer l'attention

et les ressources sur la seule télévision publique. La vraie question, 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 « réflexion 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 précédemment, d'élargir la réflexion et de nous intéresser à la gouvernance des médias dans leur ensemble. D'autres aussi s'interrogent sur l'accent 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 suggère de reformuler la question de la manière suivante : « Quel est le rôle du public dans la réglementation des communications ? » 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 contemporain 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'audiovisuel ». Cela nous ramène à la case départ et à la définition de la gouvernance. La définition 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 dynamique 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 Laval*

## Références

- Banque mondiale, *Governance and Development*, World Bank, Washington, D.C., 1992.
- Comité permanent du patrimoine canadien, *Notre souveraineté culturelle. Le deuxième siècle de la radiodiffusion canadienne*, Chambre des Communes, Canada, Juin 2003.
- Commission royale d'enquête sur la radio et la télévision (Commission Fowler), *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1957.
- Gaudin, Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.
- Peters, B. Guy, « Introduction » dans *Les nouveaux défis de la gouvernance*, sous la direction de B. Guy Peters et Donald J. Savoie, Centre canadien de gestion, Les Presses de l'Université Laval, 1995.
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (non daté), *La bonne gouvernance et le développement humain durable, pourquoi ?* <magnet.undp.org/DOCS/!UN98-21.PDF/!GOVERNA.NCE/!GSHD.FRE/!ghsdone.pdf> (29 mars 2006).

# Presentation

The subject of the seminar that this publication concerns, “The Role of the State in Broadcasting Governance,” obliges us from the outset to answer several questions. In selecting governance as our theme, have we succumbed to the spirit of the times? Why examine broadcasting governance specifically? But, above all, what do we mean by governance? The term is in vogue ; it’s a catch-all word, as Jean-Pierre Gaudin quite rightly points out, a word that is used freely by the economic and social powers that be, not to mention the media (Gaudin, 2002) and for which there is no single definition accepted by all. Its meaning varies from one user to another. Some speak of corporate governance, others of political governance. The word has the same etymological origin as “government,” coming from the Latin *gubernare*, which means “steering” a ship (Peters, 1995).

International institutions, for example, tend to invent the definitions of governance that suit them. According to the World Bank (1992), “Governance is the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development.” Governance, in this view, would seem

to belong exclusively to governments. Intermediate institutions – let alone the governed themselves – are not included in the process. The United Nations Development Program (undated, p. 4) proposes a substantially different definition, however: “Governance is a neutral concept comprising the complex mechanisms, processes, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their differences.”

Far more dynamic, this definition takes into account the broad social, political and economic as well as administrative aspects of governance and clearly shows its relevance. It takes into account the plurality of actors involved in the governance process and the complex nature of the multi-layered environment in which they are involved. All are expected to articulate their interests and exercise their rights and obligations while negotiating their differences. These two definitions present an interesting contrast between a top-down, hierarchical vision of governance and a process of dynamic integration that is open to various actors participating at different levels.

Where do the media fit into this picture? The media are critical agents of social and cultural development. They can enhance solidarity and promote understanding or they can sharpen inequalities and even foster hatred. They can empower people to become effectively involved in public life or they can engender passivity and feelings of helplessness. The media are among the main institutions of governance (according to the United Nations Development Program definition). But that is not our main concern here. Rather, we postulate that media cannot play a positive role with respect to governance in general unless the structures and mechanisms governing the media themselves appropriately reflect the broader social values that the media are expected to support and sustain.

Another question: Why *broadcasting* governance? Is there something about broadcast media that distinguishes them fundamentally from the press and newer forms of communication? Aren't all media converging on common platforms using the same production and distribution technologies? And why focus on the role of the State? What about the role of the market, or social movements?

Interesting questions, which all deserve serious thought. For most of the 20<sup>th</sup> century – for reasons combining history, technology, society, economics and politics – broadcast media in most parts of the world were subject to an array of unique governance mechanisms in which governments – or states – played a central role. Unlike the press, which arose and evolved largely in struggle against the authority of the State, broadcasting was – and still is – in many respects a creature of the State. Indeed, as the new media forms of the 21<sup>st</sup> century emerge, it appeared to us that the question of *the role of the State in broadcasting governance* was an excellent starting point for a larger inquiry that could lead us to examine media governance more broadly and the role of the media in society more generally.

Another reason for focusing the issues this way is that questions of broadcasting governance have generated so much public discussion since the invention of radio in the 1920s. In 1957, Canada's Royal Commission on Broadcasting reported: "The governing statutes are far from clear and *the fundamental nature of the system has remained open to endless controversy and debate*" (emphasis added). This is no less true today, no less true in Canada, Europe or the United States. Furthermore, broadcasting governance issues are no longer confined within national borders. They are tied to issues of cultural diversity, international trade and global intellectual property rights, and play a significant role in matters of war, politics and diplomacy.

But while the issues are increasingly clear, solutions are hard to come by, and – worse, in our view – serious proposals typically fail to be translated into action. In Canada most recently, a parliamentary committee report tabled in June 2003 received little attention from the government to which it was submitted. The most comprehensive study of Canadian broadcasting in a generation titled *Our Cultural Sovereignty* and commonly known as the Lincoln Report, after committee Chair Clifford Lincoln, the report has been the subject of two official government responses that largely limited themselves to benign commentary.<sup>1</sup>

---

1. Marc Raboy was one of two independent advisers to the parliamentary committee. Florian Sauvageau was co-chair of the federal task force that produced the previous major report on Canadian broadcasting policy, published in 1986.

The Lincoln study was done in a context where all media are increasingly converging onto common delivery platforms and under a handful of corporate umbrellas as a result of technological changes, globalization and the rise of media super-conglomerates. One of the central principles set out in the Lincoln Report was that broadcasting constitutes an integrated **system** of intermeshing parts, in which the health of each sector affects the whole. It called for a re-examination of the roles and mandates of the principal public policy instruments of Canadian broadcasting: the CBC, the CRTC, Telefilm, the Canadian Television Fund and the National Film Board. These national institutions were all crafted in earlier times, for the needs of those times. The needs are in most respects still there, but the means for meeting them are in serious need of refurbishing, and our venerable cultural institutions are not always well equipped to deliver. Contrary to what the Lincoln Report proposed, however, the liberal government responded that it was “of the view that a major review of the mandates of its organizations is not required.” We find that in itself this indicates a lack of imagination and political will but does not enlighten us significantly as to what can and should be done.

With this in mind, the Centre d'études sur les médias and McGill University's Beaverbrook Chair in Ethics, Media and Communications, with the Canadian Media Research Consortium, organized a day-long international seminar on “The Role of the State in Broadcasting Governance.”<sup>2</sup> The seminar was attended by about 40 distinguished scholars, policymakers and practitioners from six countries, and was organized around keynote papers prepared by three persons from very different backgrounds, whose rich and varied experience, we knew, would spark an in-depth discussion of the issues. The participants had the opportunity to familiarize themselves with the texts in advance, and three commentators were asked to offer their initial reactions.<sup>3</sup>

---

2. The seminar was also supported by funds from the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada and the Faculty of Arts of McGill University.

3. This publication contains the speakers' and commentators' presentations as well as short texts by numerous conference participants whom we also invited to answer the question “What is the Role of the State in Broadcasting Governance?”

We asked Ken Goldstein, a Canadian consultant in media economics, Giuseppe Richeri, a professor at the University of Lugano in Switzerland, and Jacques Rigaud, former president of France's radio station RTL, to disregard existing institutions and problems and to tell us how they would conceive of the State's role in broadcasting in the 21<sup>st</sup> century if the framework now in place did not exist. Which tools would they be partial to? In the case of Canada or Great Britain, would they still create major institutions similar to the CBC or the BBC? Would they not be tempted, rightly or wrongly, but in keeping with the times, to give the private sector a larger role? If so, should we help it achieve certain objectives, cultural or other, that the State deems essential and that the market cannot assure? Should the private sector be subsidized? Or regulated? If so, to what extent and how? Are regulatory agencies such as Canada's CRTC and France's CSA still the appropriate tools? What would we do if that framework did not exist?

But it does indeed exist. And it isn't easy to disregard *l'existant*, as Jacques Rigaud calls it. Despite the pitfalls, our speakers agreed to play the game, each answering the question in his own way, inevitably taking into account the way broadcasting is organized in his country or region of origin, as well as its history, strengths and weaknesses, and current controversies, which differ from one country to another.

Still, in today's world, under the impetus of technology, satellites, the Internet and globalization, the reality of broadcasting is converging, from one country to another. Thus, beyond the different viewpoints shaped by the nationality and experience of the three speakers, their diagnostics have much in common. Each points out the transition from a scarcity to an abundance of broadcast means, with the ensuing audience fragmentation and its consequences. None contests what Goldstein calls the "erosion of borders." But nor does anyone dismiss, as Rigaud is pleased to note, the needs and even the legitimacy of a certain role for the State. However, the State's future role must take this new universe of fragmentation and internationalization into account.

Ken Goldstein provides a closely argued analysis of the future of regulation in this new universe – a future whose limitations he seeks above all to reveal, for they are “enabled by technology and driven by economics.” In his opinion, the arrangement whereby the State provides an economic rent to private broadcasters, who in return agree to fulfill certain cultural obligations, no longer works. “When the television market was essentially an oligopoly, it was reasonable to expect most players to be profitable, and at levels of profitability that allowed them to fulfill regulatory obligations... Because of fragmentation, it may be necessary in the future to place less reliance on regulation, and more on government spending.”

Asked to respond to his colleague’s comments, Toronto lawyer Peter Grant, a broadcast law specialist, distances himself from them. While recognizing the consequences of transborder services, a multiplicity of channels and audience fragmentation, he suggests that we not exaggerate their impact. He points out that broadcasting continues to be a lucrative sector and that the advertising revenues of traditional television stations have still not decreased, despite fragmentation. He suggests that we not give up on what he calls the “tool kit” of government and regulatory measures.

Only Ken Goldstein’s presentation considers the phenomenon of regulation at length, his colleagues Rigaud and Richeri preferring to emphasize the public service, whose future dominated the discussion. Does public broadcasting still make sense in the 21<sup>st</sup> century? If speakers and participants all agree on the relevance of public broadcasting, they draw different conclusions regarding its mission, especially its implementation. Richeri definitely sees it fulfilling precise objectives and the needs of specific publics, such as those who are excluded economically and culturally because they do not have the wherewithal to enjoy the abundance or the cultural background to take advantage of it. In that sense, he refers to the new dichotomy that the knowledge society may create: on the one hand, the “information poor” and, on the other, the “information rich” – those who can do without public television, since they have other ways of meeting their needs, albeit often at a high cost.

Richeri insists on the crisis of public television networks, with their bloated size, excessive costs and outmoded traditional foundations. The model he proposes, with production largely given over to the independents, would extend the privatization process begun in the 1980s. Goldstein is more cautious. He tells us that no one can question public television in Canada without being accused of being against public broadcasting, of opposing public intervention in general, if not being unpatriotic. At the same time, he asks questions that bring to mind the conclusions of the Lincoln Report. He asks whether the CBC and also the government-funded agencies Telefilm and the Canadian Television Fund are still the appropriate ways of meeting the objectives. "The fact that the CBC or a public funding agency was created in the public interest does not mean that they will always be the best solution to a given problem."

Rigaud gives very few details of the type of public television he envisages. But he clearly objects to the approach taken by France's public networks, which are becoming more difficult to distinguish from the commercial networks and whose management decisions are increasingly driven by advertising. He would like to see public television set itself apart with a diversity of programs and a rich cultural content, like the country's public radio network, Radio-France, which does not depend on advertising. The description jibes with the analysis done for several years of the Canadian situation, as repeated during the seminar by Richard Paradis, former chief of staff to Canada's Heritage Minister: "Public broadcasting has to reinvent itself and above all avoid trying to mimic what the private sector is quite capable of doing." Lastly, Rigaud, like Richeri, would like to see high-quality public television (Canadian legislation expresses the same wish!) that sets itself apart from the private sector, a benchmark service of outstanding quality with a vocation to elevate the entire audiovisual sector. Our colleagues will agree there is nothing radically new in that idea.

Our three speakers painted a convergent portrait of a new televisual universe marked by fragmentation and eroding borders. But the consensus ends there. It is not so easy to draw conclusions about the consequences. Giuseppe Richeri believes

we cannot expect much from television. He holds that, in the circumstances (i.e. fragmentation), the idea that television “can play a relevant role in the creation of a collective identity and in a sense of social sharing and national cohesion appears, [...] to be more and more illusory.”

Jacques Rigaud chooses to disagree: “The major radio and television media, even if their role has to be less dominant than in the past, have played, and will continue to play, a decisive role in social cohesion. They create social links”. Commenting on Rigaud’s text, Caroline Pauwels, of the Free University of Brussels, urges us not to focus our attention and resources on public television alone. She believes that the real question is to ensure that the largest possible number of programs conceived in the spirit of public service sees the light of day, whether carried by public broadcasters, private networks, the Internet or any other medium. In so doing, she echoes certain statements by Richeri. Jacques Rigaud urges us to avoid looking backward, in light of the Internet’s importance to youth, and proposes a comprehensive examination of communication that would cover all media, present and future.

Many participants, like Rigaud and ourselves, suggest expanding the discussion to media governance generally. Others take issue with the question’s emphasis on the role of the State. “How helpful is the notion of the ‘State’?” asks Damian Tambini, of Oxford University, suggesting that the question be reformulated as follows: “What is the Role of the Public in Communications Regulation?” Which State are we talking about? “The State’s role is likely to be highly context dependent,” points out his compatriot Richard Collins, of the Open University, adding: “To ask about the State’s role is also to ask about the absent other – the market.” Pierre Trudel, of the Université de Montréal, also believes that the role of the State in today’s audiovisual world has to be based on a context of governance operating as a network: “Principles have to be embodied in the practices of stakeholders and entrepreneurs in the audiovisual industry.”

That brings us back to square one and the definition of governance. The definition we used at the beginning of this text

recognizes that many actors are involved in the governance process, which is perceived as a dynamic integration process that has to stay open to the market and to civil society as well as to the State.

*Marc Raboy,  
Beaverbrook Chair in Ethics, Media and Communications  
McGill University*

*Florian Sauvageau,  
Centre d'études sur les médias  
(Centre for Media Studies)*

## References

- Canada, Royal Commission on Broadcasting (Fowler Commission), *Report*, Ottawa, Queen's Printer, 1957.
- Gaudin, Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.
- Peters, B. Guy, "Introducing the Topic" in *Governance in Changing Environment*, edited by B. Guy Peters and Donald J. Savoie, Canadian Centre for Management Development, McGill – Queen's University Press, 1995.
- Standing Committee on Canadian Heritage, *Our cultural sovereignty. The Second Century of Canadian Broadcasting*, House of Commons, Canada, June 2003.
- United Nations Development Program (UNDP) (Undated) *Governance for sustainable human development. Glossary of Key Terms*, Available at <<http://magnet.undp.org/policy/glossary.htm>> (March 29, 2006).
- World Bank (1992), *Governance and Development*, World Bank, Washington, D.C.



# What Works? Some Practical Considerations for the Role of the State in Broadcasting\*

---

KENNETH J. GOLDSTEIN\*\*

## Introduction

The question posed in Florian Sauvageau's invitation to write this paper is, at first glance, deceptively simple: "If one could reinvent a national broadcasting system in 2005, what would be the ideal role of the State?" Yet, the more one ponders that question, the more complicated it becomes. At one extreme, some would argue that the role of the State should be reduced and limited to laws of general applicability, along with some

---

\* This paper by Kenneth J. Goldstein is followed by comments by Peter S. Grant (page 47). Des versions françaises suivent (page 51).

\*\* Consultant in media economics and president of Communications Management Inc., Winnipeg.

oversight of technical issues related to the management of the radio frequency spectrum. At the other extreme, some would argue that regulation should encompass far more specific performance requirements than is currently the case and/or that the government should vastly increase public funding in this area. One could use those extremes to frame an interesting debate about whether it is appropriate for the State to intervene at all in broadcasting, with special rules that exist over and above laws of general applicability, given today's technological and economic realities.

That debate is a valid one, but it is not the issue that will be the primary focus of this paper. Instead, this paper will focus on a different aspect of the original question: Once the decision to intervene has been made (debatable though it may be in some cases), how can we craft the form of the intervention in the most effective manner? In other words, if we set out to define the ideal role of the State in broadcasting in 2005, the tools the State will use in that role must receive at least as much debate and discussion as the debate over whether the State should intervene. If we make finding the most efficient and effective tools part of the debate, we may also find that we have modified the debate over intervention itself.

This is not a new or original concept, but it is one that deserves more attention today, at a time when the interplay of technology and economics are setting up rapid and profound changes in the broadcasting industries. In 1977, for example, in a book titled *The Public Use of Private Interest*, economist Charles L. Schultze noted:

Once a political battle to intervene has been won in some broad area... the extent and scope of the resulting social controls are seldom grounded in an analysis of where and to what extent the private market has failed to meet acceptable standards.<sup>1</sup>

---

1. Schultze, Charles L., *The Public Use of Private Interest*, 1977, p. 14-15. The 1977 book, published by the Brookings Institution, was based on the 1976 Godkin Lectures delivered by Schultze at Harvard University. In 1977, Schultze became Chairman of the Council of Economic Advisors under President Carter.

Schultze went on to say:

... in any except a completely stagnant society, an efficient use of resources means constant change. From the standpoint of static efficiency the more completely and rapidly the economy shifts production to meet changes in consumer tastes, production technologies, resource availability, or locational advantages, the greater the efficiency. From a dynamic standpoint the greater the advances in technology and the faster they are adopted, the greater the efficiency.<sup>2</sup>

A decade earlier, another economist, R.H. Coase, made this observation about regulatory commissions:

What I have in mind is a feature which, with the best will in the world, it seems to me very difficult to eliminate. However fluid an organization may be in its beginning, it must inevitably adopt certain policies and organizational forms which condition its thinking and limit the range of its policies.<sup>3</sup>

I believe it can be argued that Coase's observation may be equally applicable to other government institutions set up to compensate for perceived market failure. In making this observation, I am not commenting on any specific policies of current regulatory commissions in Canada or elsewhere. Rather, I am suggesting that Coase's comments about the evolution of organizations should be read in the context of Schultze's comments about the need to find more effective tools in areas where there is a perceived need to intervene.

There is, of course, at least one further point that should be noted about the creation of institutions, which must also be part of the balancing act of public policy. Institutions, by their very nature, tend to act in the interest of their own self-preservation. For an institution set up to serve a public interest role, that can, in theory, create a valuable permanent advocate. The problem arises when the advocacy and the tools are "out of sync" with new industry realities.

---

2. *Ibid.*, p. 21.

3. Coase, R.H., "The Economics of Broadcasting and Government Policy," *American Economic Review, Papers and Proceedings* (1966), p. 442. Coase was awarded the Nobel Prize in Economics in 1991.

There may come a point at which the rationale for intervention changes, or the operating characteristics of the regulated industry change, or both. When such a point is reached, there is a need to reexamine the tools of intervention as well as the rationale. As will become evident in the analysis that follows, I believe we are rapidly approaching such a point.

## **Assumptions of scarcity**

In terms that are relevant to the current discussion, the role of the State in broadcasting in Canada dates back to the 1920s. It is easy to remember Graham Spry's famous comment in support of public broadcasting – according to Spry, Canadians had to choose between “the State or the United States.”<sup>4</sup> But the evolution of broadcasting policy was not a straight line of research and development; rather, it was an untidy series of twists and turns played out against what must be regarded, with the benefit of hindsight, as limited knowledge of the capacity of the radio frequency spectrum.

From 1929 to 1933, beginning with the Aird Commission, many influences contributed to the decision to adopt a public broadcasting model for Canada. Those influences ranged from hopes that the new medium of radio would be a tool for education and culture, to fears by some newspaper publishers that radio, if left in private hands, would be a stronger competitor for advertising. Another recurring theme in the ongoing debate was the fear that, without the proposed national public broadcaster, Canada's proximity to the United States, the difference in size between the two markets, and the nature of radio itself, would result in Canadians being overwhelmed by United States radio content.

In the context of what was known at that time, a publicly-owned broadcast corporation was seen as the appropriate vehicle for both the production and distribution of programs, and as the regulator of broadcasting. But the decision to intervene, and the form of intervention that was chosen, were heavily influenced by the idea that radio could only be considered in

---

4. As quoted in Frank W. Peers, *The Politics of Canadian Broadcasting 1920-1951* (1969), p. 91.

the context of very small numbers of potential participants, or, indeed, that radio was a “natural monopoly.” The limited number of potential participants became one of the framing propositions within which the future of radio was debated in the early 1930s.

Indeed, the proceedings of the 1932 House of Commons Special Committee on Radio Broadcasting, which led to the legislation creating the CRBC<sup>5</sup>, provide a graphic example of public policy being made in the context of that same framing proposition. On April 20, 1932, the committee heard from Edward W. Beatty, the president of the Canadian Pacific Railway. Beatty argued for private ownership with government regulation. Beatty’s appearance before the committee was reported in *The Globe* on April 21, 1932, in an article headlined “Private Monopoly, State Regulation, Advised For Radio.” The article went on to report on an exchange between Beatty and E.J. Garland, the United Farmers of Alberta MP for Bow River, Alberta: “[Beatty] admitted to Mr. Garland that radio was a natural monopoly.”<sup>6</sup> While it was not the only reason the government ultimately decided in favour of public broadcasting, it is a fact that many of the decision-makers of the day saw the essential policy option as a choice between public and private monopoly.

As late as 1960, *The Toronto Star* carried an editorial about television that stated:

The *Star* for years has maintained that broadcasting is a semi-monopoly and therefore should be treated as a public utility rather than a private commercial enterprise.<sup>7</sup>

---

5. The Canadian Radio Broadcasting Commission (CRBC) was replaced by the Canadian Broadcasting Corporation (CBC) in 1936.

6. Marchington, William, “Private Monopoly, State Regulation, Advised For Radio,” *The Globe*, April 21, 1932, p. 3.

7. “Principles for Private TV,” *The Toronto Star*, March 26, 1960, p. 6. The *Star* editorial was a comment on the 1960 licensing process by the Board of Broadcast Governors that led to the creation of the stations that became part of CTV. In that process, *The Toronto Star*, *The Telegram* and *The Globe and Mail* were each applicants for the first private television station licence for Toronto. On March 26, 1960, after *The Telegram* was awarded the licence (for what became CFTO-TV), the *Star* editorial made the comment noted above. The editorial also stated: “The linking of the earning power of a television station to that of a newspaper could radically worsen the competitive position of the two other

In the context of choosing the appropriate tools with which to intervene, the arguments about monopoly, semi-monopoly or natural monopoly represented an important modification of the broader argument about “spectrum scarcity.” A “scarcity” that simply means there may be more potential participants than available spectrum might lead to one type of intervention (for example, regulation or auctioning the spectrum), but the assumption of monopoly may lead to another form of intervention (a public broadcaster or a “utility” approach, as the *Star* advocated in 1960).

Today, we have moved well past the idea that radio – or broadcasting generally – is some kind of “natural monopoly.” In fact, history is full of examples of industries that were once believed to be natural monopolies, but are no longer regarded in that way, as technology enabled competition either within those industries or from alternatives.

In 1997, Gary S. Becker, Nobel Laureate in Economics, wrote:

Although claims about natural monopoly continue to influence public policies and academic discussions, the concept has become largely irrelevant to modern dynamic economies. ... Old concepts in economics die slowly, but the concept of natural monopoly is no longer of much relevance to economic policy. The sooner we get rid of this dated idea, the better off the average consumer and producer will be.<sup>8</sup>

In other words, we have moved beyond the original framing proposition for the role of the State in broadcasting, a framing proposition that was not only used to justify State intervention, but was also influential in determining the tools that would be used to intervene. In 2005, certainly, it is time to recognize the parameters for a new framing proposition, and to discuss the

---

newspapers in Toronto.” With the benefit of hindsight, we can see that the *Star* was wrong on both counts. The television market now is fragmented and highly competitive. And the fact that the TV licence was awarded to *The Telegram* did not prevent that newspaper from going out of business in 1971.

8. Becker, Gary S., “There’s Nothing Natural About ‘Natural’ Monopolies,” *Business Week*, October 6, 1997, p. 26.

public policy tools that make the most sense in that new context.

## **The new reality – fragmentation and the erosion of borders**

What if the next 10 years bring with them so many profound changes in broadcasting, that we will be forced to rethink many of the business models, public policies and regulatory tools that have evolved to this point? Let me suggest that we are closer to those kinds of changes than many would like to think. And that means we have to face an important choice: We can tinker around the edges – a few more dollars here, a new regulation there – or we can face the hard reality that truly fundamental changes might be required.

The changes that broadcasting now faces are enabled by technology and driven by economics. And the two most fundamental issues are fragmentation and the erosion of borders. The facts of fragmentation are clear – more content from more places than ever before. But it is important to remember that fragmentation also profoundly changes the underlying economic nature of the market that is being fragmented. The reason – fragmentation puts downward pressure on unit costs.

In 1950, Canada's great economic historian, Harold Innis, made an important observation in his book, *Empire and Communications*. Referring to the economic development of the North American continent, Innis wrote:

As the costs of navigation declined, less valuable commodities emerged as staples – precious metals... timber... and finally wheat...<sup>9</sup>

In other words, Innis saw a relationship between the cost of transportation and the value of the staples that were being transported. We moved from limited and high-cost transportation that could only be justified if the staples were also high in cost, to modern transportation carrying low-cost staples in high volumes.

---

9. Innis, Harold A., *Empire and Communications* (1972), p. 6 (originally published in 1950).

There is a lesson here for the media. Technology now allows us to lower the cost of “transporting” channels. And that is already putting pressure on the staple those channels carry – programming. By simply modifying and replacing some of the words in the quote from Innis, one can see how the sheer volume of channels has an impact on content:

As the costs of channels declined, less costly programs emerged as staples – long-form drama... variety programs... and finally reality-based shows...

All media are facing this pressure on unit costs, because fragmentation can be seen as a phenomenon both within and across the various media. In television, for example, one of the consequences of the downward pressure on unit costs is the fact that fragmentation makes it more difficult – and more risky – to invest in high-quality drama programs. Another consequence for broadcasting is that fragmentation also makes it more difficult to do local programming. That is further compounded when the new, fragmented services are also specialized services, which take audiences and revenues away from the local general services that previously offered some of the same types of programs.

And what about media consolidation? That, too, is a response to fragmentation, as media seek to maintain economies of scale by attempting to re-aggregate fragments. However, those re-aggregated combinations rarely achieve the market shares that single services had before the market was fragmented.<sup>10</sup>

And it is fragmentation, not consolidation, which is at the root of the current public concern about “indecent” or *risqué* content. When there were only a few outlets in the media market, profitability was more certain, so there was little incentive to stretch the boundaries of taste. Fragmentation has changed that equation. It has also contributed to the fulfillment of Andy

---

10. The Toronto radio market is a good example. In 1975, one station, CFRB, had a 28.5 per cent share of tuning. By 2003, no single station had a tuning share greater than 9 per cent, and no commonly owned group of Toronto radio stations had a combined tuning share greater than 20 per cent. For television, based on tuning shares by owners, the Canadian market is actually less concentrated today than it was in 1970. (Based on data from Statistics Canada, BBM and Nielsen.)

Warhol's prediction that everyone would be famous for 15 minutes, because one of the other effects of fragmentation is to lower the threshold for celebrity.

All of the consequences of fragmentation described to this point would represent a fundamental change even if the fragmentation were occurring entirely within a closed system. But it is not. The system is no longer closed. Borders are eroding. And that erosion of traditional borders compounds the problem.

When we talk about borders, we have to remember that we are not only talking about the geographic borders that define countries or markets. While new communications technologies play havoc with geography, they also play havoc with the business borders between broadcasters and advertisers and the content borders between broadcasters and consumers.

Today's teens and 20-somethings represent our first look at tomorrow's consumers, and they approach media in a very different way than previous generations. They don't respect or conform to someone else's ideas of scheduling – they want to hear or see or read what they want and when they want it. They often consume multiple media at the same time. And they are comfortable with the tools of today's new media, and with peer-to-peer file-sharing in particular.

In fact, peer-to-peer file-sharing represents another profound change in the way we relate to the media, as citizens and consumers. For the first time in history, on a mass scale, the means of production and distribution of information and entertainment products are finding their way into the hands of the consumers.

## **Framing propositions – old and new**

The original framing proposition for State intervention in broadcasting in Canada included these elements:

1. A radio frequency spectrum with interference characteristics;

2. An assumption that the spectrum and/or the market would allow only a very limited number of players, or even just a monopoly; and
3. A concern about the size of the Canadian market in relation to the adjacent U.S. market, and the fear that Canada would be overrun with U.S. content.

From that framing proposition came much of the institutional and regulatory structure we have today. While borders were not airtight, they were sufficiently defined to allow for the development of a distinct Canadian copyright market for broadcast content. In television, attempts to blur the borders were met with regulatory responses such as the “simultaneous substitution” rule for cable television, and amendments to the Income Tax Act that limited the ability of advertisers to deduct the cost of advertising placed on U.S. border broadcasters. Within that framing proposition, Canada created a mixed public-private oligopoly in broadcasting, in which cross-subsidies made possible the production and distribution of Canadian content.<sup>11</sup>

It can be argued that only the second assumption in that list has changed. But that change is fundamental. We have learned more about using the radio frequency spectrum, and we have created alternative means of transmitting information and entertainment (cable, the Internet) that do not use the spectrum at all. While there may still be a theoretical idea of “scarcity,” and a need for the State to manage the resource effectively, broadcasting today is an increasingly competitive marketplace operating within gradually eroding borders. But if the nature of competition has changed dramatically, the issue of the relative size of the Canadian market, and its proximity to the United States, has not.

So here is the outline of a new framing proposition for 2005:<sup>12</sup>

1. A broadcasting marketplace that is fragmented and competitive;

---

11. The Canadian Broadcasting Corporation is, of course, subsidized by tax dollars. Private broadcasting, in television in particular, has been able to use the margins earned on U.S. programs to cross-subsidize the cost of Canadian programs.

12. In addition to the ongoing need for spectrum management.

2. Borders that are eroding; and
3. A Canadian market that is still relatively small compared to the adjacent U.S. market, and when compared to a number of other markets from which content may be accessed using new technologies.

Within that context, what is the ideal role of the State? Before attempting to answer, it is necessary to ask an additional question: What is the role of the citizen? The citizen has many roles in relation to broadcasting – as consumer, as possible producer, as possible complainant in relation to certain types of content. Public policy has responded with a number of tools, including self-regulation, CRTC regulation of content, laws of defamation, and legislation on hate speech. But do we have the balance right? Should we place more or less reliance on the broadcast regulator, or more or less reliance on the other tools that are available to citizens? When broadcasting was an oligopoly, it was convenient simply to ask the regulator to add rules and conditions on some of these issues. But how effective can any of those rules be, if porous borders create an uneven playing field between those who are captured by the rules and non-Canadian signals that are not?

### **Some difficult questions**

As noted above, Canada is a large country, but a relatively small market. So, for many years, public policy in broadcasting has been based on two major premises – regulation, and a crown corporation that would deliver programs and services that the marketplace would not allow the private sector to do. Other funding mechanisms were also used to help prime the pump for certain types of content.

Because of fragmentation, we may be approaching the point at which some of those techniques may become far less effective. When the television market was essentially an oligopoly, it was reasonable to expect most players to be profitable, and at levels of profitability that allowed them to fulfill regulatory obligations. But if fragmented markets put downward pressure on unit costs, the regulatory approach of the past may become a smaller part of the process. And that, of course, leads us to the other part of

the process – the expenditure of public funds by government. Because of fragmentation, it may be necessary in the future to place less reliance on regulation, and more on government spending.

And that brings us to a key issue: In a fragmented marketplace, are the current public institutions – the CBC, Telefilm, the Canadian Television Fund – the best ways to achieve that goal? That is a difficult question to answer. And one of the reasons it is a difficult question to answer is because we seem too often to be afraid in Canada to let that question be asked. If one questions such hallowed institutions as the CBC, one is often accused of being unpatriotic, or of being against public broadcasting, or of being against public intervention at all.

But if we believe, as a society, that public intervention has a place, surely we have an obligation to craft the form of that intervention in the most efficient and effective manner. So we have to pose the following three sets of questions:

1. First: Given the realities of today's broadcast marketplace, if those public institutions did not exist, what would be missing? Sports? News? Documentaries? Drama? Local programming? The answers to this question need not only be quantitative; questions of quality, although more difficult to measure, might also be considered.
2. Second: As a society, to what extent are we prepared to use government spending to supply what would be missing? The federal government currently spends about \$1.4 billion per year on broadcasting,<sup>13</sup> of which about two-thirds goes to the CBC. Should we spend more? Should we spend less?
3. Third: What is the best way of spending that money to achieve the goals we have set?

---

13. Statistics Canada, *The Daily*, January 7, 2004, "Government Expenditures on Culture in 2001/02."

## The Canadian Broadcasting Corporation

Because it represents the largest single expenditure of public funds in this area, it is impossible to consider these questions without dealing with the role of the Canadian Broadcasting Corporation. In fact, the CBC has many roles, and views about the CBC vary, depending on which of those roles is being considered. It is generally acknowledged that the CBC has been more successful in adapting to a fragmented market in radio than in television. And it is generally acknowledged that the CBC's greatest problem is in English-language television.

In the public-private oligopoly that was Canadian television from the 1950s to the 1980s, a hybrid CBC television that mixed government funding, a broad range of programming and competition for advertising might have been justified. But is that still the case today? Does CBC television, as currently constituted, represent the best way of spending government funds (tax dollars) in the context of the emerging realities of broadcasting?

Some would argue that the real problem is that the CBC is underfunded. But, in the view of the CBC, it has always been underfunded. For example, on May 19, 1947, the CBC made its annual appearance before a House of Commons committee. The CBC was 11 years old at the time; Canadian television was more than five years in the future; and the CBC both regulated its private radio competitors and supplied many of them with network programming. In its appearance before the committee, the CBC asked that the federal government free the CBC of the cost of collecting the annual licence fee then paid by Canadians with radio receivers.

According to a report in *The Globe and Mail*:

A. Davidson Dunton, chairman of the CBC, and Dr. Augustin Frigon, general manager of the corporation, presented briefs which in the main were appeals for more funds for the corporation.<sup>14</sup>

---

14. Hickey, Harvey, "CBC Asks Taxpayers Bear Costs of Radio License Fee Collections," *The Globe and Mail*, May 20, 1947, p. 17.

The *Globe* report then quoted Mr. Dunton :

“Unless further funds come in,” he said, “it will be impossible to keep the present level of service. It will be impossible to produce as much broadcasting by Canadian artists as is being done at present. And this is apart from the question of needed improvements.”<sup>15</sup>

It is clear from the 1947 report that the question of more funds for the CBC is not a new one ; indeed, it is a perennial argument. But in the current context, it is appropriate for us to respond to that argument by asking another question : More funds for what? When it had a monopoly in Canadian television in the 1950s, or even when it was one of a small number of television services into the 1980s, an argument could be made that the CBC should be all things to all people. Today, however, we must question whether or not that concept is still necessary, and whether it stands in the way of focusing resources on program genres – like Canadian drama – that will continue to be under-represented because of the small size of the Canadian market.

So the first part of the response to a request for more funds for the CBC should be a requirement that the CBC demonstrate that the funding will be the most efficient and effective way of meeting the issue of underrepresented programming. The second part of the response is closely related to the first – any increase in funding for the CBC must be quantifiable, in terms of both inputs and goals for the outputs. To be specific, if the CBC believes it should have, say, an additional \$100 million, then it should be required to demonstrate that the \$100 million would be best spent in its hands, and it should also be required to agree to goals for the results (so many hours broadcast and, in some cases, so much audience achieved).

## **Possible alternatives**

We have created in Canada competing institutions through which we spend public funds to produce and distribute some kinds of desirable programming that will not be produced in

---

15. *Ibid.*

sufficient quantity or quality, because of the relatively small size of the Canadian market and/or adjacency to the world's largest entertainment economy. The CBC is one such institution. Telefilm and the Canadian Television Fund are another type of institution – “pump-primers” whose contributions help to bridge the gap between production costs for quality programs and the amount of those costs that can be generated in the domestic market. In the view of many in the production sector, those institutions are also underfunded. One might observe that, in the current environment, the real scarcity is not one of spectrum, it is one of money. But regardless of the level of funding, if funds are being spent in the public interest, all of us, as citizens, consumers and taxpayers, have the right to demand that the money is being spent in the most effective way.

One of the first steps in that exercise should be to ask whether, today, any incremental grant of funds is best spent within a public broadcaster or whether it is best spent in priming the pump of private production for programming that falls within the funding priorities. And as we ask that question, we should also be open to different forms of intervention, either in place of, or in addition to, the current structures.

In the United Kingdom, the broadcast regulator, Ofcom, is currently coming to the end of a major review of public service broadcasting<sup>16</sup>. In consultation documents produced for that review, Ofcom has suggested the creation of a “public service publisher” that would function in addition to the BBC and Channel 4. According to Ofcom, the public service publisher would not be a granting body that responds to production proposals for programs, nor would it be another “channel” or broadcaster in the conventional sense. Rather, the public service publisher would itself commission programs, and could use a wide range of distribution techniques (including current broadcasters). Of particular importance in the Ofcom proposal is the concept of periodic competitions to see who would run the public service publisher.

---

16. Editors' note: Ofcom's report was published on February 8, 2005, a few days after the seminar. See *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting. Phase 3 – Competition for Quality*. London: Ofcom, 2005.

I am not suggesting that Canada should immediately adopt Ofcom's idea, either as an addition to, or a replacement for, any of our current public institutions. But the lesson I take from the Ofcom analysis is the value of introducing a competitive framework for deciding on the best way to spend public funds to meet perceived market shortfalls. The process of subjecting the spending of public funds to a competitive analysis of how they might be spent most effectively is, I think, the best way to compensate for Coase's observation about how institutions function over time. The fact that the CBC or a public funding agency was created in the public interest does not mean that they will always be the best solution to a given problem. This has little to do with any lack of effort or dedication on the part of executives or staff in those organizations; it has everything to do with institutional dynamics and the difficulty of adapting to a changing environment. By creating a form of "competition" for any incremental spending of public funds, I believe we can help to compensate for those institutional realities.

### **The changing role of the regulator**

Over time, it appears inevitable that regulation will be less effective, particularly as borders erode even further. Canadian licensees will face increasing pressure from unregulated competitors that don't have the same obligations of spending and exhibition. As noted above, ultimately, that will put more pressure on government spending to meet public policy goals that will be harder to meet through regulation. But the borders have not yet eroded completely. One of the tasks of the regulator, then, should be to regulate in such a way that Canadian licensees will have the best chance of making the transition to that more competitive environment. To be fair, Canada's broadcast regulator, the CRTC, has taken some initial steps toward the use of incentives, and to recognize that diversity of content should be measured across the whole system. But that is just the beginning.

In that context, it is time to discuss what might become a useful regulatory concept – trading the regulatory obligations of broadcasters. The concept is important as a general idea, but

it is also important because the CRTC is currently being asked to adopt a version of trading regulatory obligations, in the absence of a broader discussion of how this might impact on the overall system.

The fragmentation of media and the erosion of traditional borders are prompting a fundamental reexamination of public policies in many countries. In Australia, for example, in October 2003, the Australian Broadcasting Authority (ABA) published a discussion paper titled "Trading the Regulatory Obligations of Broadcasters" – the idea that the same overall output of mandated content could be produced if broadcasters were able to trade their content quota obligations. In inviting discussion on this concept, the ABA noted:

Australian commercial broadcast licensees are subject to obligations imposed in pursuit of public policy objectives. These include requirements to show specific types of programs which are valuable to audiences for social and cultural reasons.... Changes in the broadcasting environment such as the growth of subscription television and the introduction of digital television have prompted debate on revised approaches to content regulation. ... The pace and direction resulting from digitalisation is unclear. There is some consensus however, that existing mechanisms will require review and that flexible and innovative approaches need to be explored.<sup>17</sup>

This potential regulatory tool should also be considered in the Canadian context across the broad range of Canadian content requirements. Ironically, although the issue has not been considered in Canada in a broad policy sense, a proposal currently before the CRTC does raise some aspects of the question of trading regulatory obligations. The proposal comes from the Canadian Cable Television Association (CCTA), and it seeks permission for cable companies to sell commercial advertising in two minutes per hour that are made available in U.S. cable (specialty) channels such as CNN and A&E, in competition with Canadian services. The U.S. services in question do not carry Canadian content. So the CCTA has proposed that its members

---

17. Australian Broadcasting Authority, "Trading the Regulatory Obligations of Broadcasters," October 2003, p. 5 [available at [www.aba.gov.au](http://www.aba.gov.au)].

would contribute 25 per cent of the advertising revenues to the Canadian Television Fund (CTF).<sup>18</sup> The Commission had previously returned an application from a company called 49<sup>th</sup> Media, which had proposed to sell commercials in Canada in all of the commercial slots in five of the top U.S. cable channels received in Canada; it, too, promised to contribute 25 per cent to the CTF.

While the CCTA and 49<sup>th</sup> Media proposals are not the same as the trading regime studied in Australia, it can be argued that they also represent a form of trading of regulatory obligations. In the case of both of those proposals, competitive economic activity (advertising sales) in Canada would be allowed, even though the channels in question carried no Canadian content. Those who proposed the schemes would have traded a regulatory obligation for exhibition and spending on Canadian content for a contribution to the Canadian Television Fund. Without belaboring the point, that raises two important questions:

1. Why should that kind of trading of obligations be limited to advertising sold in non-Canadian services?
2. Should we even consider that kind of trading of obligations before a broader review of the full potential from a trading regime?

The example I have used here is specific, but it is the general point that is most important – in a fragmented, competitive broadcasting system, regulatory decisions are likely to have systemic implications, and should be considered within a systemic context.

## **Other tools of public policy**

While regulation and direct spending are the two most obvious tools of Canadian public policy in broadcasting, they are not the only examples of the role of the State, over and above laws of general applicability. The State affects broadcasting in at least three other ways:

---

18. In the interest of full disclosure, note that I have also acted as a consultant to the Canadian Association of Broadcasters on this issue, dealing with the likely market impact of the CCTA proposal.

1. Copyright law;
2. Tax policies; and
3. Laws affecting defamation and hate speech.

Copyright is fundamental to the broadcasting industry. It is obvious that copyright law is already being challenged, and will be challenged even more, as borders erode. What is less obvious outside the industry is the degree to which copyright obligations are placed on Canadian broadcasters in ways that appear to be out of sync with industry realities. For example, radio stations currently pay authors, composers and performers for the right to use their music. That is logical and fair. But Canada's copyright law also requires those same radio stations to pay extra if they copy a CD onto a hard drive to facilitate its broadcast. That makes no sense, and illustrates how copyright law may be out of sync with new technology.

Tax provisions have been used over the past three decades as a means of supporting public policies related to broadcasting. In 1976, Parliament amended the Income Tax Act (Bill C-58) to limit the deductibility of advertisements placed on U.S. border TV stations. In light of current proposals before the CRTC, it is somewhat ironic to note that, in 1976, some of the affected border stations proposed contributing a portion of their advertising revenues from Canada into a fund for Canadian program production, if they could continue to sell advertising in Canada.<sup>19</sup> Parliament rejected those proposals and passed the amendments.

The laws of defamation and laws respecting hate speech are also part of the role of the State in relation to broadcasting. Recently, the CRTC was involved in controversy when it decided not to renew the licence of a radio station in Quebec City, because, in the view of the Commission, the station did not live up to previous commitments on objectionable content. The matter is currently before the Federal Court of Appeal<sup>20</sup>. The

---

19. The proposals from the U.S. border stations are described in detail in Appendices to the *Proceedings of the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce*, Senate of Canada, Issue No. 93, June 16, 1976.

20. Editors' note: The Court rejected the station's appeal in a judgment delivered on September 1, 2005. The matter has been submitted to the Supreme Court.

CRTC also attracted controversy over its treatment of a non-Canadian channel for which it required cable and satellite operators to put in place safeguards against objectionable content. Both of these actions by the CRTC also raise a broader issue: To what extent should it be the job of the broadcast regulator to deal with questions of objectionable content, or should a greater reliance be placed on other remedies available to citizens, such as laws of defamation or laws against hate speech?

One theme that runs through many of these questions is that they are linked. Yet, too often, policies are made or decisions are taken in one area, with too little regard for the system as a whole. So the final argument I would make is that we need a more holistic approach to broadcasting policy in Canada, an approach that takes into account not only CRTC decisions, but also Copyright Board decisions, and the spending priorities of the government agencies that have been created in this field.

### **The role of the State in 2005**

In the preceding pages, I have argued that, in a rapidly changing broadcasting environment, the tools of intervention are as important an area for public debate as the question of whether or not to intervene. I have further argued that a greater focus on effective tools – what works – will inform the broader debate about intervention itself.

To the extent that the State has a role in broadcasting in 2005, then that role should be defined by:

1. A rigorous assessment of the actual areas where intervention is required;
2. An equally rigorous assessment of the efficiency and effectiveness of the tools of intervention;
3. A willingness to let institutions compete for incremental public funds that will be spent in pursuit of public policy goals for broadcasting; and
4. A holistic approach across regulation, public broadcasting and funding agencies, to maximize the effectiveness of the public resources that are used in this area.

To some degree, these ideas challenge the status quo. But I believe it is better to question the status quo than simply to assume that current policies and institutions will be able to meet the challenges that are rapidly approaching.

In Hemingway's novel *The Sun Also Rises*, one character asks another how he went bankrupt. The reply is: "Gradually and then suddenly." My opinion is that many of our broadcasting policies will be in gradual decline, not because they were bad ideas at the time, but because the distance between policy and reality keeps growing. Eventually, the distance gets so great that the policy no longer works, and, in some cases, the old policy actually prevents us from adapting to face the new reality. Until the actual tipping point, however, one can still find signs that the old policies have some effect. In a broadcasting market with the size and structure of Canada's, the alternative is not simply to abandon everything to some hypothetical, completely unregulated marketplace; it is to devise new policies that balance – and use – the marketplace in a more realistic manner. Or, to put it another way... what works.



# Comments on Kenneth J. Goldstein's Paper

---

**PETER S. GRANT\***

Thank you for inviting me. I am delighted to be able to be part of this seminar. I am vitally interested in the issues, both as a practitioner in the field of broadcasting law, and as the co-author of a recent book on cultural policy which grapples with many of the issues being discussed today.

In addressing Ken Goldstein's paper, I should start by noting that many of the points he makes are ones I would agree with. For example, when he suggests that we need to focus on finding the most efficient and effective tools for the State, it is hard to oppose this as a point of principle. And all of us would agree that broadcasting is no longer a "natural monopoly," if it ever was.

That being said, broadcasting continues to be a lucrative field, and there are certainly more people who would like to be in the broadcasting business than there are channels to support them.

There are two issues where I think the paper overstates or ignores some factors. The first relates to the impact of

---

\* Media law expert, McCarthy Tétrault, Toronto, and co-author of *Blockbusters and Trade Wars: Popular Culture in a Globalized World*.

fragmentation. The second is whether or not borders are truly disappearing in the way Ken Goldstein has suggested.

Let me start with fragmentation, which is the inevitable result when the viewing universe is divided into more channels. Ken Goldstein states that “fragmentation puts downward pressure on unit costs.” If all he is saying is that niche channels with a small audience share and a smaller revenue base cannot afford to pay as much for their programming, this is certainly true. But this does not mean that the cost of the programs is necessarily declining.

The issue of costs is an area which raises unique problems for the cultural industries. As is well known, virtually all of the cost of audiovisual or other cultural products is in the first or original copy. The marginal cost of making additional copies or showing the program to added viewers is close to zero.

In referring to “unit costs,” I assume Ken Goldstein is referring to the price paid for acquired programming. But this has nothing to do with the cost of the acquired production. Rather, it has to do with the price paid by broadcasters for broadcast rights, which can have little or nothing to do with production cost.

The central point to make about high-cost production, like drama or feature film, is not that their costs are declining with fragmentation (in fact they are rising), but rather that producers are seeking to recover those costs from more windows. A few examples will illustrate the point.

Despite a decline in theatrical box office revenues, the cost of Hollywood films continues to soar far beyond inflation. The reason? A significant proportion of those costs can now be recovered by the DVD market, which did not exist before. Similarly, a popular program like *CSI* does not recover all its costs from its initial broadcast on CBS; it is able to count on a profitable post-net window on SpikeTV.

In fact, many of the best known niche or specialty services depend for their programming on repositioned or rerun productions originally created for theatrical exhibition, for pay television, or for free-to-air television.

Small countries, like Canada, will continue to have a problem in trying to recover those costs in regard to local product from its domestic market. At present, we use a mix of tools, including scheduling rules, expenditure rules, subsidies and tax credits. But fragmentation doesn't mean that the demand for high-cost productions like drama will necessarily diminish. Instead you will see a focus on recovering those costs from more windows. A popular Canadian sitcom like *Corner Gas* airs not only on CTV but later will air on The Comedy Network and on Showcase.

There is a legitimate issue in regard to fragmentation and that relates to the potential effect on the revenue of the traditional free-to-air TV stations. But again the jury is out on whether this will inevitably decline. Advertisers are prepared to pay premium rates to reach the larger audiences delivered by free-to-air television, and TV ad revenue has not declined with fragmentation. In fact, it has increased. So while I think dramatic increases in revenue for free-to-air TV in the future is not likely, dramatic declines are also unlikely.

My second question is whether, as Ken Goldstein suggests, "geographic borders are disappearing."

It is true that many Cassandras have raised the spectre of the disappearance of geographical borders for broadcast rights. Ten years ago, the argument turned on "death star" satellites. Now it revolves around the "borderless" Internet.

But both arguments miss some realities. First, the law. Second, the economics.

On the law side, it must be realized that producers will not permit their audiovisual programming to cross borders on the Internet if that undermines the existing orderly marketplace. Until the expected revenue from exploitation on the Internet, net of the costs of encoding, storing and transmitting the program, exceeds the revenue from conventional, pay or specialty broadcasting, there is little or no likelihood that the latter will be displaced. As the ICraveTV case demonstrated, the law is on the producers' side.

Of course, the law by itself doesn't necessarily control events, as we have seen in the music file-sharing wars. But the economics of distributing large audiovisual files is a quite different matter

than the distribution of short audio selections. And from all accounts, the economics of the Internet does not point to displacement of traditional media for conventional TV programming except in very limited scenarios.

That being said, I don't want to diminish the challenge to the Canadian broadcasting system that is posed by trans-border broadcast services. If the CRTC were to let those services in without restriction, it would certainly undermine the Canadian rights marketplace. But that is why it is crucial that the Commission continue to be able to determine which foreign broadcast services a cable or satellite company can carry, how and in which packages they may be carried, and the application of the simultaneous substitution rules to such services.

In the end, therefore, I would not give up on the importance of the "tool kit" of government and regulatory measures that have been applied to date. Those measures will need to change with changing times, but they will continue to be necessary.

# À la recherche de résultats : quelques réflexions pratiques au sujet du rôle de l'État en radiodiffusion\*

---

KENNETH J. GOLDSTEIN\*\*

## Introduction

La question posée par Florian Sauvageau lorsqu'il m'a demandé d'écrire ce texte est en apparence toute simple : « Si l'on pouvait réinventer un système national de radiodiffusion en 2005, quel rôle, idéalement, l'État devrait-il y tenir ? ». Cependant, plus on y pense et plus la réponse se révèle compliquée. D'un côté, certains prétendront que le rôle de l'État devrait être réduit et se limiter aux lois d'application générale et à la

---

\* Le texte de Kenneth J. Goldstein est suivi des commentaires de Peter S. Grant (p. 75).

\*\* Consultant en économie des médias et président de Communications Management Inc., Winnipeg.

supervision des questions techniques relatives à l'attribution des fréquences. D'autres, au contraire, soutiendraient que la réglementation devrait être plus exigeante que maintenant en matière de programmation ou que le financement public devrait croître de manière importante dans ce secteur. Ces positions antagonistes pourraient servir de base à un débat intéressant sur la pertinence de l'intervention de l'État en radiodiffusion, au-delà des lois d'application générale, étant donné les réalités économiques et technologiques qui prévalent aujourd'hui.

Ce débat serait pertinent. Toutefois, ce ne sera pas le sujet principal de ce texte. Ma réflexion portera plutôt sur un autre aspect de la question qui est posée : une fois prise la décision d'intervenir (même si, à certains égards, cela reste sujet à débat), quelle forme devrait-on donner à cette intervention afin qu'elle soit la plus efficace possible ? En d'autres mots, si l'on devait définir le rôle idéal de l'État dans le domaine de la radiodiffusion en 2005, je crois que nous devrions attacher autant d'importance à débattre des moyens qui seraient utilisés qu'à discuter de la nécessité de l'intervention elle-même. En intégrant à la réflexion les moyens d'intervention qui pourraient être les plus efficaces et efficients, nous pourrions nous rendre compte que les termes du débat principal au sujet de la nécessité même de cette intervention s'en trouvent modifiés.

Une telle approche n'est ni nouvelle ni originale, mais elle peut être fort utile étant donné les changements rapides et profonds que connaît l'industrie de la radiodiffusion sous les effets combinés de la technologie et de l'économie. À titre d'exemple, l'économiste Charles L. Schultze soulignait en 1977 dans son livre intitulé *The Public Use of Private Interest* :

Once a political battle to intervene has been won in some broad area... the extent and scope of the resulting social controls are seldom grounded in an analysis of where and to what extent the private market has failed to meet acceptable standards<sup>1</sup>.

---

1. Schultze, Charles L., *The Public Use of Private Interest*, 1977, p. 14-15. Ce livre, publié en 1977 par la Brookings Institution, était basé sur les Conférences Godkin données par Schultze à l'Université Harvard en 1976. En 1977, Schultze est devenu président du Council of Economic Advisors au moment où Jimmy Carter était président des États-Unis.

Schultze ajoutait :

... in any except a completely stagnant society, an efficient use of resources means constant change. From the standpoint of static efficiency the more completely and rapidly the economy shifts production to meet changes in consumer tastes, production technologies, resource availability, or locational advantages, the greater the efficiency. From a dynamic standpoint the greater the advances in technology and the faster they are adopted, the greater the efficiency<sup>2</sup>.

Une décennie plus tôt, un autre économiste, R.H. Coase, faisait ce commentaire au sujet des organismes de réglementation :

What I have in mind is a feature which, with the best will in the world, it seems to me very difficult to eliminate. However fluid an organization may be in its beginning, it must inevitably adopt certain policies and organizational forms which condition its thinking and limit the range of its policies<sup>3</sup>.

Je crois que l'on peut soutenir que le commentaire de Coase pourrait également s'appliquer à d'autres organisations gouvernementales mises en place pour contrebalancer ce qui était perçu comme des échecs du marché. En disant cela, je ne vise aucune politique spécifique ni aucun organisme de réglementation en particulier, au Canada ou ailleurs. Je suggère simplement que les remarques de Coase au sujet de l'évolution des organisations devraient être comprises dans le contexte évoqué par Schultze, soit la nécessité de trouver des moyens plus efficaces dans les domaines où l'on estime qu'il est nécessaire d'intervenir.

Il y a, bien sûr, au moins un autre élément dont on devrait tenir compte lorsqu'on crée une organisation et lorsqu'on adopte des politiques publiques que l'on souhaite équilibrées. Les organisations tendent à agir de manière à préserver leur

---

2. *Ibid.*, p. 21.

3. Coase, R.H., « The Economics of Broadcasting and Government Policy », *American Economic Review, Papers and Proceedings* (1962), p.442. Coase s'est vu attribuer le prix Nobel d'Économie en 1991.

existence. Dans le cas d'une organisation établie pour servir l'intérêt public, cela devrait, en théorie, créer un défenseur permanent et précieux du bien commun. Les problèmes surviennent lorsque ce défenseur et les moyens qu'il utilise sont en décalage avec les nouvelles réalités de l'industrie.

Il peut arriver que la situation ayant justifié une intervention évolue, que les caractéristiques de l'industrie soumise à la réglementation changent, ou que ces deux phénomènes se produisent simultanément. À ce moment là, il devient nécessaire de revoir les outils d'intervention aussi bien que la nécessité de celle-ci. Comme vous pourrez le constater à la lumière de l'analyse qui suit, je crois que nous approchons rapidement de ce moment dans le domaine de la radiodiffusion.

### **La rareté présumée**

Il est pertinent de rappeler, pour les fins de cette discussion, que le rôle de l'État dans le domaine de la radiodiffusion canadienne a été affirmé dès les années 1920. Qui ne connaît le célèbre commentaire de Graham Spry en appui à la radiodiffusion publique? Selon Spry, les Canadiens avaient le choix entre «L'État ou les États-Unis»<sup>4</sup>. Il faut noter que l'évolution de la politique de radiodiffusion ne s'est pas faite de manière linéaire, mais a plutôt été marquée par une série de tournants et de changements désordonnés. Ces interventions, comme nous pouvons maintenant le constater, furent réalisées avec une connaissance limitée des utilisations possibles du spectre des fréquences radio.

De 1929 à 1933, période qui a suivi le rapport de la Commission Aird, plusieurs arguments ont été avancés pour soutenir l'adoption d'un modèle de radiodiffusion public au Canada. Ils allaient de l'espoir que le nouveau média radiophonique serait un outil d'éducation et de culture, à la crainte exprimée par certains éditeurs de journaux à l'effet que la radio, si elle était laissée entre les mains du secteur privé, ne soit un compétiteur

---

4. Tel que cité dans Frank W. Peers, *The Politics of Canadian Broadcasting 1920-1951*, 1969, p.91.

très menaçant pour eux dans le marché publicitaire. Un autre thème présent dans le débat était la crainte qu'en l'absence d'un radiodiffuseur public national, la proximité du Canada avec les États-Unis, la différence de taille entre les deux marchés ainsi que la nature même de la radio auraient pour conséquence que le Canada serait inondé d'émissions américaines.

Dans le contexte et avec les connaissances d'alors, une société de radiodiffusion de propriété publique était considérée comme le mode d'organisation le plus approprié pour, à la fois, produire et distribuer des émissions ainsi que pour agir comme organisme de réglementation de la radiodiffusion. Néanmoins, la décision d'intervenir ainsi que la nature de cette intervention ont été fortement influencées par l'idée que la radio devait être perçue comme un milieu ne pouvant compter qu'un petit nombre de participants, qu'elle était un « monopole naturel ». Cette conception fut, au début des années 1930, l'une des idées de base du débat sur l'avenir de la radio.

D'ailleurs, le compte rendu des audiences du Comité spécial de la Chambre des communes sur la radiodiffusion tenues en 1932, qui ont conduit à la création de la Commission canadienne de la radiodiffusion<sup>5</sup>, illustre bien comment les politiques publiques ont été établies sur ces fondements. Le 20 avril 1932, le comité entendait Edward W. Beatty, président de la Canadian Pacific Railway (chemin de fer Canadien Pacifique). Celui-ci plaida en faveur d'un système de propriété privée qui serait soumis à une réglementation gouvernementale. Le lendemain, le *Globe* fit écho aux propos de Beatty devant le comité dans un article intitulé « Private Monopoly, State Regulation, Advised for Radio » (un monopole privé et une réglementation gouvernementale suggérés pour la radio). Le texte résumait un échange entre Beatty et E.J. Garland, député de la United Farmers of Alberta dans la circonscription de Bow River : « [Beatty] admitted to Mr. Garland that radio was a natural monopoly »<sup>6</sup>. Même si cela n'a pas été la seule raison qui a conduit le gouvernement à opter en faveur d'un diffuseur public, il n'en demeure pas moins que pour plusieurs décideurs de l'époque, la décision

---

5. Cette commission fut remplacée en 1936 par la Société Radio-Canada.

6. Marchington, William, « Private Monopoly, State Regulation, Advised For Radio », *The Globe*, 21 avril 1932, p. 3.

politique à prendre consistait à choisir entre un monopole public ou privé.

Encore à la fin des années 1960, le *Toronto Star* publiait un éditorial à propos de la télévision dans lequel on pouvait lire :

The *Star* for years has maintained that broadcasting is a semi-monopoly and therefore should be treated as a public utility rather than a private commercial enterprise<sup>7</sup>.

Dans le débat concernant le choix des modes d'intervention les plus appropriés, les arguments de type monopole, semi-monopole ou monopole naturel représentaient une modification importante à la discussion sur la manière de gérer la « rareté des fréquences ». Le concept de « rareté », qui signifie seulement la présence éventuelle de plus de participants intéressés que de fréquences disponibles, peut mener à un type d'intervention (par exemple la gestion du spectre par la voie réglementaire ou la mise aux enchères des fréquences), alors que le postulat de monopole peut conduire à une autre forme d'intervention (un radiodiffuseur public ou une approche d'utilité publique comme préconisée par le *Star* en 1960).

De nos jours, l'idée que la radio (ou la radiodiffusion dans son ensemble) est une sorte de « monopole naturel » est largement dépassée. En fait, l'histoire regorge d'exemples de secteurs que l'on croyait être des monopoles naturels, mais qui ne sont plus considérés de cette manière depuis que des développements technologiques ont rendu possible l'entrée de compétiteurs ou ont permis l'arrivée de produits de substitution.

---

7. «Principles for Private TV», *The Toronto Star*, 26 mars 1960, p.6. L'éditorial du *Star* commentait le processus d'attribution de licences par le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion, en 1960, à des stations qui allaient former le réseau CTV. Au cours de ce processus, le *Toronto Star*, le *Telegram* et le *Globe and Mail* étaient sur les rangs pour obtenir la première licence de télévision privée à Toronto. Cet éditorial a été publié après qu'une licence ait été accordée au *Telegram* (pour la station CFTO-TV). L'éditorial mentionnait également que : «Le fait d'ajouter la puissance d'une station de télévision à celle d'un journal pourrait nuire considérablement à la position concurrentielle des deux autres quotidiens de Toronto ». Avec le recul, nous pouvons constater que le *Star* avait tort dans ses deux affirmations. Le marché de la télévision est maintenant fragmenté et la compétition y est forte. De plus, qu'une licence de télévision ait été alors attribuée au *Telegram* ne lui a pas permis d'éviter la fermeture en 1971.

En 1997, le prix Nobel d'économie Gary S. Becker écrivait :

Although claims about natural monopoly continue to influence public policies and academic discussions, the concept has become largely irrelevant to modern dynamic economies. ... Old concepts in economics die slowly, but the concept of natural monopoly is no longer of much relevance to economic policy. The sooner we get rid of this dated idea, the better off the average consumer and producer will be<sup>8</sup>.

En d'autres mots, nous sommes rendus bien loin des assises non seulement sur lesquelles nous avons justifié une intervention étatique dans le domaine de la radiodiffusion, mais qui ont également joué un rôle important dans le choix des modalités de cette intervention. En 2005, il serait plus que temps de déterminer les éléments qui composeront les nouvelles assises du système et de discuter des modes publics d'intervention les plus appropriés au nouveau contexte.

### **La nouvelle situation : fragmentation des auditoires et atténuation des frontières**

Que se passerait-il si les dix prochaines années étaient marquées par de si nombreux changements en profondeur dans le domaine de la radiodiffusion que l'on doive repenser les modèles d'affaires, les politiques publiques ainsi que les outils réglementaires concernés? Je me permets de vous souligner que nous sommes plus près de changements de cette importance que nous aimerions bien le croire. Et cela signifie que nous faisons face à un choix déterminant : nous pouvons faire quelques ajustements ici et là (ajouter quelques dollars ici, une nouvelle réglementation là) ou nous pouvons affronter l'incontournable réalité à l'effet que des changements majeurs sont nécessaires.

Les changements auxquels la radiodiffusion est confrontée sont façonnés par la technologie et l'économie. Et les deux préoccupations principales sont la fragmentation des médias et

---

8. Becker, Gary S., « There's Nothing Natural About "Natural Monopolies" », *Business Week*, 6 octobre 1997, p. 26.

la disparition de plusieurs « frontières » – géographiques et autres. La fragmentation se manifeste par le fait qu'il y a plus de contenus et qu'ils proviennent d'un plus grand nombre de sources qu'auparavant. Mais nous ne devons surtout pas oublier que la fragmentation entraîne des changements économiques profonds dans la nature même du marché. La raison en est simple, la fragmentation pousse les coûts unitaires vers le bas.

En 1950, le grand historien canadien de l'économie, Harold Innis, faisait une observation importante dans son livre *Empire and Communications*. En se référant au développement économique du continent nord-américain, Innis écrivait :

As the costs of navigation declined, less valuable commodities emerged as staples – precious metals... timber... and finally wheat...<sup>9</sup>

En d'autres mots, Innis établissait un lien entre les coûts de transport et la valeur des marchandises transportées. Nous sommes passés de moyens de transport aux capacités limitées et dispendieux qui ne permettaient que le transport de marchandises coûteuses, à des moyens de transport modernes permettant le transport de marchandises peu coûteuses et en grandes quantités.

Il y a là un enseignement à retenir pour les médias. La technologie nous permet maintenant d'abaisser le coût des moyens de « transport » – les canaux. Et cela exerce déjà une pression sur les produits que ces canaux transportent, c'est-à-dire les émissions. En modifiant seulement quelques mots de la citation de Innis, nous pouvons constater de quelle manière la croissance marquée de la capacité des canaux a des répercussions sur les contenus :

Au fur et à mesure de la baisse des coûts des canaux, des émissions de moindre valeur sont devenues progressivement les produits principaux : les émissions dramatiques de longue durée [...] les émissions de variétés et finalement les émissions de télé-réalité...

---

9. Innis, Harold A., *Empire and Communications*, 1972, p. 6. (la première édition date de 1950).

Tous les médias subissent cette pression à la baisse sur les coûts unitaires, en raison de la fragmentation. Dans le domaine de la télévision par exemple, l'une des conséquences de la baisse des coûts unitaires engendrée par la fragmentation est qu'il est plus difficile et plus risqué d'investir dans des émissions dramatiques de grande qualité. Une autre conséquence pour la radiodiffusion est que la fragmentation rend plus difficile la production d'émissions locales. Cela se complique encore davantage quand les services qui s'ajoutent sont de surcroît des services spécialisés qui viennent offrir des émissions semblables à ce qu'offraient déjà des télévisions généralistes locales, lesquelles se font alors soutirer auditeurs et revenus.

Que peut-on dire, dans ce contexte, des acquisitions et fusions d'entreprises médiatiques? Cela aussi constitue une réponse à la fragmentation, en ce sens que ces entreprises cherchent à maintenir des économies d'échelle en essayant de rassembler un certain nombre de ces fragments de marché. Cependant, les parts de marché de ces divers fragments sont rarement de même importance que celle du service unique que l'entreprise détenait avant la fragmentation du marché<sup>10</sup>.

De plus, c'est la fragmentation, et non le regroupement de propriétés, qui est à l'origine de l'inquiétude qui se manifeste actuellement dans le public à propos de contenus osés ou « indécents ». Quand il n'y avait que quelques entreprises dans le marché médiatique, la rentabilité était presque garantie, il y avait donc moins d'intérêt à outrepasser les limites du bon goût. La fragmentation a changé cette situation. Elle a aussi contribué à réaliser la prédiction d'Andy Warhol selon laquelle toute personne connaîtrait ses 15 minutes de gloire, parce qu'un autre des effets de la fragmentation est d'abaisser la barre de la célébrité.

---

10. Le marché radiophonique de Toronto en est un bon exemple. En 1975, la station CFRB accaparait à elle seule 28,5 % de l'écoute radiophonique. En 2003, aucune station de radio n'avait plus de 9 % de l'écoute, et aucun groupe possédant un ensemble de radios ne détenait plus de 20 % de l'écoute. En ce qui concerne la télévision, si l'on se base sur les parts d'écoute détenues par chacun des propriétaires, le marché canadien est maintenant moins concentré qu'il l'était en 1970. (Selon des données de Statistique Canada, BBM et Nielsen).

Tous les effets de la fragmentation décrits jusqu'ici représenteraient un changement radical même si cette fragmentation se produisait dans un système clos. Or, ce n'est pas le cas. Le système n'est plus fermé. Ses limites s'estompent. Et cette érosion des *frontières* traditionnelles aggrave le problème.

Quand nous parlons de « frontières », nous devons rappeler que nous ne parlons pas seulement des « frontières » géographiques qui délimitent les pays et les marchés. Non seulement les technologies de communications se moquent de la géographie, mais elles remettent également en cause les délimitations entre le métier des radiodiffuseurs et celui des annonceurs, ainsi que celles relatives à la diffusion des contenus entre les radiodiffuseurs et les consommateurs.

Les adolescents et les jeunes adultes d'aujourd'hui préfigurent les consommateurs de demain et ils abordent les médias d'une manière radicalement différente de celle des générations précédentes. Ils n'entendent pas s'en remettre ou se plier à une programmation conçue pour eux par quelqu'un d'autre, ils veulent plutôt entendre, voir ou lire ce qui les intéresse, au moment où ils le souhaitent. Ils consomment souvent plusieurs médias simultanément. Et ils sont très à l'aise avec les possibilités que leur offrent les nouveaux médias, tout particulièrement avec le partage de fichiers entre utilisateurs (*peer-to-peer*).

De fait, le partage de fichiers entre utilisateurs représente un autre changement majeur dans la relation que nous entretenons avec les médias, en tant que citoyens et consommateurs. Pour la première fois de l'histoire, et cela sur une grande échelle, les moyens de production et de distribution de masse des produits d'information et de divertissement se retrouvent dans les mains des consommateurs.

## **Les fondements, anciens et nouveaux**

Les fondements sur lesquels s'appuyait au départ l'intervention de l'État canadien en radiodiffusion comportaient les éléments suivants :

1. Un spectre de fréquences caractérisé par l'existence d'interférences ;

2. Une présomption à l'effet que le spectre de fréquences et/ou le marché ne permettaient qu'un nombre très restreint de joueurs, ou même qu'un monopole ; et
3. Une inquiétude au sujet de la taille du marché canadien lorsqu'on la compare à celle du marché américain voisin, et la crainte que le Canada soit envahi par des contenus américains.

La structure institutionnelle et le cadre réglementaire général qui prévalent actuellement découlent en grande partie de ces idées de base. Si les frontières n'étaient pas hermétiques, elles étaient au moins suffisamment présentes pour permettre le développement d'un marché de contenus de radiodiffusion qui soient de facture canadienne. Dans le domaine de la télévision, les tentatives pour franchir cette frontière ont été contrées par des initiatives réglementaires, comme la règle de la « substitution simultanée » appliquée à la câblodistribution, ainsi que par des modifications à la *Loi de l'impôt* qui limitaient la possibilité pour les annonceurs de déduire le coût de la publicité achetée à des radiodiffuseurs américains situés à proximité de la frontière. À partir de ces idées de base, le Canada a mis en place en radiodiffusion une forme d'oligopole public-privé dans lequel l'interfinancement rendait possible la production et la distribution de contenus canadiens<sup>11</sup>.

Certains pourraient prétendre que seul le deuxième élément de cette liste a changé. Mais ce changement est fondamental. Nous savons mieux comment utiliser le spectre des fréquences radio et nous avons également créé d'autres moyens de transmission de l'information et du divertissement (la câblodistribution, Internet) qui n'utilisent pas les fréquences hertziennes. Même si, en théorie, une certaine « rareté » perdure et qu'il demeure nécessaire que l'État gère cette ressource de manière efficace, la radiodiffusion est maintenant un marché où règne une compétition de plus en plus vive et qui fonctionne dans le cadre de « frontières » qui s'estompent progressivement. Cependant, si les termes de la compétition ont changé de manière

---

11. La Société Radio-Canada est, bien sûr, financée par des fonds publics. La radiodiffusion privée, en particulier la télévision, a utilisé les revenus générés par la diffusion d'émissions américaines pour financer des émissions canadiennes.

considérable, le problème posé par la taille du marché canadien et sa proximité avec les États-Unis demeure le même.

En conséquence, voici quels devraient être les fondements d'une politique en 2005:<sup>12</sup>

1. Un marché de la radiodiffusion qui est fragmenté et concurrentiel;
2. Des « frontières » qui s'estompent; et
3. Un marché canadien qui est toujours relativement petit lorsqu'on le compare à celui de nos voisins américains, ainsi qu'à plusieurs autres marchés dont les produits sont accessibles par le biais des nouvelles technologies.

À partir de cela, quel serait le rôle idéal de l'État? Avant de tenter de répondre à la question, il est nécessaire de s'en poser une autre: quel est le rôle du citoyen? Le citoyen a plusieurs rôles par rapport à la radiodiffusion: comme consommateur, comme possible producteur, comme un plaignant éventuel au sujet de certains contenus. Les politiques publiques ont réagi à cela de diverses manières: en faisant appel à l'auto-réglementation, par le biais de la réglementation des contenus par le CRTC, ainsi qu'au moyen de lois sur la diffamation et les propos haineux. Mais quelle approche est la bonne? Devons-nous principalement nous en remettre à l'organisme de réglementation? ou devons-nous, au contraire, miser sur les autres moyens dont disposent les citoyens? Quand la radiodiffusion était un oligopole, il était très pratique de simplement demander à l'organisme de réglementation d'ajouter des règles et des conditions pour faire face à certains de ces problèmes. Mais comment ces règles peuvent-elles demeurer efficaces lorsque des « frontières » perméables créent un déséquilibre entre les diffuseurs qui sont soumis aux règles canadiennes et ceux, provenant de l'étranger, qui y échappent?

---

12. En plus du besoin toujours existant de gestion du spectre des fréquences.

## Quelques sujets épineux

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le Canada est un pays très vaste mais un marché plutôt restreint. Alors, pendant longtemps, les politiques publiques dans le domaine de la radiodiffusion reposaient sur deux instruments importants : la réglementation et une société d'État devaient assurer la fourniture des émissions et des services que les conditions du marché ne permettaient pas au secteur privé de fournir. D'autres mécanismes de financement étaient également employés pour favoriser la production de certains types de contenus canadiens.

À cause de la fragmentation, nous approchons peut-être du moment où certains de ces moyens d'intervention pourraient devenir bien moins efficaces. 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. Aujourd'hui, alors que la fragmentation des marchés entraîne une baisse des coûts unitaires, l'approche réglementaire utilisée dans le passé devrait occuper une place moins importante. 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, l'allocation de fonds publics par le gouvernement étant le second aspect du processus.

Et cela nous amène à une question clé : dans un marché fragmenté, les organismes publics existants – la Société Radio-Canada, Téléfilm et le Fonds canadien de télévision – constituent-ils le mode le plus approprié pour mener cette tâche à bien ? Voilà une question épineuse. L'une des raisons pour lesquelles il est difficile d'y répondre, c'est que trop souvent, au Canada, nous semblons avoir peur qu'elle soit posée. Si quelqu'un ose remettre en question des institutions « sacrées » comme la Société Radio-Canada, il est aussitôt accusé de manquer de patriotisme, ou d'être contre la radiodiffusion publique, ou encore d'être opposé à toute intervention étatique.

Pourtant, si nous croyons, comme société, que l'intervention de l'État est importante, nous avons alors le devoir de concevoir les formes de cette intervention qui soient les plus efficaces et efficientes. Nous devons alors nous poser les trois séries de questions suivantes :

1. Premièrement : Considérant l'état actuel du marché de la radiodiffusion, que nous manquerait-il si ces institutions n'existaient pas ? Des sports ? Des nouvelles ? Des documentaires ? Des émissions dramatiques ? Des émissions locales ? Et la réponse à cette question ne doit pas être que quantitative : la question de la qualité, quoique difficile à définir et à mesurer, doit également être prise en considération.
2. Deuxièmement : En tant que société, dans quelle mesure sommes-nous prêts à ce que les deniers publics soient dépensés pour nous offrir ce qui pourrait nous manquer ? Le gouvernement fédéral dépense actuellement 1,4 milliard de dollars par année dans le domaine de la radiodiffusion, dont les trois-quarts vont à la Société Radio-Canada<sup>13</sup>. Devrions-nous dépenser davantage ? Devrions-nous dépenser moins ?
3. Troisièmement : Quel serait le meilleur moyen de dépenser cet argent pour atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés ?

## **La Société Radio-Canada**

Parce que celle-ci reçoit une part importante des fonds publics consacrés à ce secteur, il est impossible de réfléchir à ces questions sans se pencher sur le rôle de la Société Radio-Canada. Dans les faits, la Société Radio-Canada joue plusieurs rôles, et les points de vue la concernant varient selon le rôle que l'on examine. On s'entend généralement sur le fait que Radio-Canada a mieux réussi à s'adapter à la fragmentation du marché dans le domaine de la radio que dans celui de la télévision. Et l'on s'entend également sur le fait que le principal problème

---

13. « Les dépenses gouvernementales dans la culture en 2001-2002 », *Le Quotidien*, Statistique Canada, le 7 janvier 2004.

de Radio-Canada est son réseau de télévision de langue anglaise.

Dans le système d'oligopole public-privé qui existait en télévision pendant les années 1950 à 1980, le statut hybride de la télévision de Radio-Canada, alliant financement public, un large éventail d'émissions et la recherche de revenus publicitaires, était probablement pertinent. Mais est-ce encore le cas? Est-ce que la télévision de Radio-Canada, sous sa forme actuelle, constitue vraiment le meilleur moyen de dépenser des fonds publics (revenus de taxation) dans le contexte des nouvelles réalités de la radiodiffusion?

Certains prétendront que le vrai problème est que la Société Radio-Canada est sous-financée. C'est oublier que Radio-Canada a toujours considéré qu'elle était sous-financée. Mentionnons à titre d'exemple la comparution de la Société devant un comité de la Chambre des communes le 19 mai 1947. Radio-Canada avait alors 11 ans (la télévision n'arriverait que cinq ans plus tard au Canada) et était à la fois responsable de réglementer ses compétiteurs de la radio privée et de fournir des émissions à la plupart d'entre eux. Lors de la comparution devant ce comité, Radio-Canada demanda au gouvernement de la libérer des frais associés à la perception de la redevance payée à l'époque par les Canadiens qui possédaient un appareil de radio.

Selon un article du *Globe and Mail*:

A. Davidson Dunton, chairman of the CBC, and Dr. Augustin Frigon, general manager of the corporation, presented briefs which in the main were appeals for more funds for the corporation<sup>14</sup>.

L'article du *Globe* citait par la suite M. Dunton :

"Unless further funds come in," he said, "it will be impossible to keep the present level of service. It will be impossible to produce as much broadcasting by Canadian artists as is

---

14. Hickey, Harvey, « CBC Asks Taxpayers Bear Costs of Radio License Fee Collections », *The Globe and Mail*, le 20 mai 1947, p. 17.

15. *Ibid.*

being done at present. And this is apart from the question of needed improvements.<sup>15</sup>”

À la lumière de cet article de 1947, il est clair que le sujet d’augmenter les fonds de Radio-Canada n’a rien de nouveau; en réalité il s’agit d’un débat qui a toujours existé. Mais, dans le contexte actuel, il nous semble pertinent de poser une autre question: que ferait-on de ces fonds additionnels? Lorsqu’elle détenait un monopole sur la télévision canadienne dans les années 1950, ou encore qu’elle était l’une des quelques rares télévisions disponibles dans les années 1980, on pouvait prétendre que la SRC devait offrir de tout pour tous. Cependant, de nos jours, nous devons nous demander si cette façon de voir est encore fondée, et si cela ne nous empêche pas de faire converger les ressources vers des genres particuliers d’émissions – comme les émissions dramatiques canadiennes – qui continuent d’être sous-représentés en raison de la faible taille du marché canadien.

Toute demande de fonds additionnels de Radio-Canada devrait, d’abord, être accompagnée d’une analyse démontrant que ce financement serait la manière la plus efficiente de résoudre le problème des catégories d’émissions sous-représentées. Deuxièmement, toute augmentation du financement de Radio-Canada devrait être quantifiable, en ce qui concerne à la fois l’utilisation qui en serait faite et les résultats que l’on compte obtenir. De manière plus précise, si la Société Radio-Canada pense, par exemple, qu’elle devrait disposer de 100 millions de dollars supplémentaires, elle devrait alors être obligée de démontrer qu’elle est la plus à même de bien utiliser cette somme. Elle devrait également être tenue de se fixer des objectifs à atteindre (tant d’heures d’émissions diffusées, et dans certains cas, telle part d’audience rejointe).

### **Les choix qui se présentent**

Nous avons créé au Canada des institutions concurrentes qui disposent de fonds publics afin de produire et de distribuer des types d’émissions qui ne seraient pas produits en quantité ou en qualité suffisante, en raison de la taille relativement petite du marché canadien ou du fait que nous sommes les voisins de la plus importante économie du divertissement au monde. La

Société Radio-Canada est l'une de ces institutions. Téléfilm et le Fonds Canadien de Télévision sont les deux autres. Ces dernières agissent comme « catalyseurs » dont l'aide vise à combler le fossé entre les coûts nécessaires à la production d'émissions de qualité et les revenus qui peuvent être générés par le marché canadien. Aux yeux de plusieurs personnes œuvrant dans le domaine de la production, ces institutions sont également sous-financées. Nous pourrions avancer que, dans les conditions actuelles, la rareté qui existe ne concerne pas le spectre, mais bien l'argent disponible. Mais, peu importe le montant en cause, lorsque l'on dépense des fonds au nom de l'intérêt public, nous avons tous, en tant que citoyens, consommateurs et contribuables, le droit d'exiger que cet argent soit dépensé de la manière la plus efficace possible.

Une des premières étapes dans cette direction serait de se demander si, actuellement, un ajout de fonds serait mieux dépensé en confiant ces sommes au diffuseur public ou en soutenant financièrement la production privée d'émissions dans les catégories jugées prioritaires. Et la réponse à cette question devrait tenir compte du fait que de nouvelles formes d'intervention pourraient remplacer ou s'ajouter aux mécanismes déjà en place.

En Grande-Bretagne, l'organisme qui réglemente la radiodiffusion, l'Ofcom, est en voie de compléter un examen complet de la radiodiffusion publique<sup>16</sup>. Dans des documents de consultation préparés dans le cadre de cet exercice, l'Ofcom a suggéré la création d'un « service public d'édition » en addition des services de la BBC et de Channel 4. Selon l'Ofcom, ce service public d'édition ne serait ni un organisme subventionnaire qui soutienne des projets d'émissions, ni une autre chaîne ou un autre radiodiffuseur comme nous les connaissons. Plus précisément, ce service public d'édition commanderait lui-même des émissions et les distribuerait en employant un éventail de moyens diversifiés (y compris par le biais des radiodiffuseurs actuels). L'un des aspects importants de cette proposition veut que des

---

16. Note des directeurs de la publication : l'Ofcom a publié son rapport le 8 février 2005, soit quelques jours après la tenue de ce séminaire. Voir *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting. Phase 3. Competition for Quality*. London : Ofcom, 2005.

appels d'offres aient lieu périodiquement pour choisir quelle organisation serait responsable de ce service public d'édition.

Je ne propose pas que le Canada adopte tout de suite cette idée de l'Ofcom, qu'il s'agisse de remplacement ou d'ajout aux organismes publics dont nous disposons déjà. Mais ce que je retiens de l'analyse de l'Ofcom est l'idée de créer un cadre concurrentiel pour décider de la meilleure façon de dépenser les fonds publics afin de suppléer à ce que l'on considère comme des défaillances du marché. Un processus qui soumettrait la décision de dépenser des fonds publics à une analyse concurrentielle sur la manière la plus efficace de dépenser ces fonds serait, à mon avis, la meilleure façon de tenir compte de la remarque de Coase au sujet de l'évolution du fonctionnement des organisations. Le fait que Radio-Canada et un organisme subventionnaire aient été créés pour servir l'intérêt public ne signifie pas qu'ils resteront toujours la meilleure solution à tous les problèmes. Cela n'a rien à voir avec un quelconque manque d'effort ou de volonté de servir chez les dirigeants ou le personnel de ces organismes; cela a plutôt tout à voir avec la dynamique organisationnelle et la difficulté de s'adapter à un environnement en évolution. En créant une forme de « concurrence » pour les fonds publics supplémentaires, je crois que nous pouvons contribuer à suppléer à ces faiblesses organisationnelles.

### **L'évolution du rôle des organismes de réglementation**

Avec le temps, il semble inévitable que la réglementation devienne moins efficace, particulièrement lorsque les frontières s'estompent toujours davantage. Les titulaires canadiens de licences de radiodiffusion seront soumis à une pression croissante de la part de compétiteurs non-réglementés qui ne répondent à aucune obligation en termes de dépenses et de programmation. Comme nous l'avons déjà souligné, cette situation obligera ultimement le gouvernement à dépenser davantage de fonds publics pour réaliser des objectifs de politique publique que la réglementation ne pourra plus atteindre. Mais les frontières n'ont pas encore totalement disparu. L'une des tâches des organismes réglementaires devrait dorénavant consister à réglementer de manière à ce que les titulaires canadiens de licences s'adaptent le mieux possible à cet environne-

ment plus concurrentiel. Pour être honnête, le CRTC a déjà retenu des mesures incitatives et il a reconnu le fait que la diversité des contenus doit se mesurer à l'échelle du système dans son ensemble. Mais ce n'est qu'un début.

Il convient maintenant d'aborder ce qui pourrait devenir un concept utile en matière de réglementation : le commerce des obligations réglementaires des radiodiffuseurs. Ce concept est important en tant qu'idée générale, mais également parce que le CRTC a reçu des demandes visant à instaurer des mesures permettant le commerce des obligations réglementaires. Or, ces discussions au CRTC ne donnent pas lieu à un débat sur l'impact éventuel d'un tel régime sur l'ensemble du système.

La fragmentation des médias et la disparition progressive des frontières traditionnelles amènent une révision fondamentale des politiques publiques dans plusieurs pays. En Australie par exemple, la Australian Broadcasting Authority (ABA) a publié en octobre 2003 un document de réflexion intitulé « Trading the Regulatory Obligations of Broadcasters ». On y retrouve l'idée selon laquelle on pourrait, globalement, atteindre le même résultat en ce qui concerne les contenus obligatoires si les radiodiffuseurs pouvaient vendre leurs obligations relatives aux quotas de contenu. En ouvrant la discussion à ce sujet, l'ABA faisait remarquer que :

Australian commercial broadcast licensees are subject to obligations imposed in pursuit of public policy objectives. These include requirements to show specific types of programs which are valuable to audiences for social and cultural reasons. ... Changes in the broadcasting environment such as the growth of subscription television and the introduction of digital television have prompted debate on revised approaches to content regulation. ... The pace and direction resulting from digitalisation is unclear. There is some consensus however, that existing mechanisms will require review and that flexible and innovative approaches need to be explored<sup>17</sup>.

---

17. *Trading the Regulatory Obligations of Broadcasters*, Australian Broadcasting Authority, octobre 2003, p. 5. (disponible au [www.aba.gov.au](http://www.aba.gov.au)).

Une mesure réglementaire de cet ordre devrait également être envisagée pour le Canada et cela pour l'ensemble des nombreuses obligations concernant le contenu. Ironiquement, alors que ce sujet n'a pas été abordé au Canada sous l'angle général des politiques, une proposition présentée récemment au CRTC soulève d'une certaine manière la question du commerce des obligations réglementaires. Cette proposition, qui vient de l'Association canadienne de télécommunications par câble (ACTC) demande que les câblodistributeurs soient autorisés à vendre des messages publicitaires pendant les deux minutes par heure qui sont disponibles dans la programmation des canaux spécialisés américains qu'ils diffusent comme CNN et A&E (qui sont des concurrents des canaux canadiens). La programmation de ces canaux américains ne comprend pas d'émissions canadiennes. L'ACTC a proposé au CRTC que ses membres versent 25 % des revenus publicitaires qu'ils toucheraient de la sorte au Fonds canadien de télévision (FCT).<sup>18</sup> Le Conseil a précédemment refusé une demande de la compagnie 49<sup>th</sup> Media, qui avait proposé de vendre de la publicité au Canada dans tous les espaces publicitaires disponibles des cinq principaux canaux spécialisés américains qui sont diffusés au Canada; cette compagnie avait aussi promis de verser 25 % de ces revenus au FCT.

Même si les propositions de l'ACTC et de 49<sup>th</sup> Media ne sont pas identiques au régime de transactions étudié en Australie, nous pouvons quand même y voir une forme de rachat d'obligations réglementaires. Dans ces deux propositions, une nouvelle activité économique (la vente de publicité) serait permise au Canada, même si les canaux de télévision en question ne comportent aucun contenu canadien. Ceux qui ont soumis ces projets échangeraient l'obligation de diffuser et de payer du contenu canadien contre une contribution au Fonds canadien de télévision. Sans vouloir trop insister sur le sujet, posons tout de même deux questions importantes :

1. Pourquoi cette sorte de commerce d'obligations devrait se limiter à la publicité vendue dans des services qui ne sont pas canadiens?

---

18. Veuillez prendre note que j'ai agi à titre d'expert-conseil sur le sujet auprès de l'Association canadienne des radiodiffuseurs, en évaluant l'impact prévisible que pourrait avoir la proposition de l'ACTC.

2. Devrions-nous retenir cette forme de commerce d'obligations sans avoir procédé à une étude de toutes les possibilités offertes par un tel système?

L'exemple que je viens d'utiliser est particulier, mais c'est le sujet dans son ensemble qui importe : dans un système de radiodiffusion fragmenté et concurrentiel, les décisions réglementaires auront vraisemblablement des implications sur l'ensemble du système et devraient être envisagées dans ce contexte systémique.

### **D'autres instruments de politique publique**

La réglementation et les dépenses publiques sont les deux instruments les plus importants de la politique canadienne en matière de radiodiffusion. Mais l'intervention de l'État ne se limite pas à cela. L'État exerce une influence dans le domaine de la radiodiffusion de trois autres façons au moins :

1. La Loi sur le droit d'auteur ;
2. Les politiques fiscales ; et
3. Les lois concernant la diffamation et les propos haineux.

La notion de droit d'auteur est fondamentale pour l'industrie de la radiodiffusion. Mais il est clair que la Loi sur le droit d'auteur, déjà remise en question, le sera encore davantage avec la disparition progressive des *frontières*. Ce qui paraît moins clair, vu de l'extérieur de l'industrie, c'est dans quelle mesure les obligations imposées aux radiodiffuseurs semblent parfois en décalage avec la réalité de l'industrie. À titre d'exemple, les stations de radio paient présentement les auteurs, les compositeurs et les artistes en échange du droit de diffuser leur musique. Cela est logique et équitable. Mais la loi canadienne sur le droit d'auteur exige également que ces stations de radio paient en plus lorsqu'elles copient un disque compact sur un disque dur pour en faciliter la diffusion. Cela n'a aucun sens et démontre comment la Loi sur le droit d'auteur peut être dépassée par les nouvelles technologies.

Des mesures fiscales ont été utilisées au cours des 30 dernières années afin de soutenir les politiques publiques liées à la radiodiffusion. En 1976, le Parlement a modifié la Loi sur l'impôt (en adoptant la loi C-58) pour restreindre la possibilité de déduire

le coût de la publicité achetée à des télédiffuseurs américains situés à proximité de la frontière. À la lumière des récentes propositions présentées au CRTC, il est quelque peu ironique de constater qu'en 1976, certaines de ces stations frontalières américaines étaient prêtes à verser une partie de leurs revenus publicitaires provenant du Canada dans un fonds de production d'émissions canadiennes si on les autorisait à continuer de vendre de la publicité au Canada.<sup>19</sup> Le Parlement rejeta ces propositions et amenda la Loi sur l'impôt.

La loi sur la diffamation ainsi que celle sur les propos haineux font aussi partie du rôle de l'État dans le domaine de la radiodiffusion. Récemment, le CRTC a été à l'origine d'une controverse lorsqu'il a décidé de ne pas renouveler la licence d'une station de radio de la ville de Québec parce que, selon le Conseil, cette station n'avait pas respecté les engagements qu'elle avait pris concernant les contenus répréhensibles. Cette cause est présentement étudiée par la Cour d'appel fédérale<sup>20</sup>. Le CRTC a déclenché une autre controverse en raison du sort qu'il a réservé à une chaîne étrangère au sujet de laquelle il a demandé aux câblodistributeurs et aux distributeurs par satellite de prendre des mesures pour prévenir la diffusion de contenus offensants. Ces deux décisions du CRTC soulèvent un questionnement plus large : dans quelle mesure est-ce la responsabilité de l'organisme de réglementation de la radiodiffusion de juger des contenus répréhensibles ? Devrions-nous nous en remettre à d'autres moyens mis à la disposition des citoyens comme les dispositions du Code criminel sur la diffamation et les propos haineux ?

S'il y a un point commun à toutes ces questions, c'est qu'elles sont interreliées. Cependant, trop souvent, des politiques sont faites ou des décisions sont prises concernant un aspect particulier, sans égard à l'ensemble du système. La dernière remarque que je voudrais faire est que nous devrions adopter une approche plus intégrée à propos des politiques de radiodiffusion au

---

19. Les propositions des stations américaines situées près de la frontière sont décrites en détail dans les annexes aux *Délibérations du comité sénatorial permanent des Banques et du Commerce*, Sénat du Canada, fascicule n° 93, 16 juin 1976.

20. Note des directeurs de la publication : dans un jugement rendu le 1<sup>er</sup> septembre 2005, le tribunal a rejeté l'appel de la station. Le différend a été soumis à la Cour suprême.

Canada. Une approche qui tienne compte non seulement des décisions du CRTC, mais également de celles de la Commission du droit d'auteur et des priorités budgétaires des organismes gouvernementaux qui œuvrent dans ce secteur.

### **Le rôle de l'État en 2005**

Dans les pages qui précèdent, j'ai soutenu que, dans un secteur de la radiodiffusion qui se transforme, le débat public doit autant porter sur les modes d'intervention que sur la question de savoir s'il faut intervenir ou non. J'ai également avancé qu'une réflexion approfondie sur les moyens d'intervention efficaces – ceux qui donnent des résultats – éclairerait le débat plus large sur l'intervention elle-même.

Dans la mesure où l'État doit jouer un rôle en radiodiffusion en 2005, la définition de ce rôle devrait s'inspirer des critères suivants :

1. Une évaluation précise des domaines d'activités pour lesquels une intervention est toujours nécessaire ;
2. Une évaluation tout aussi précise de l'efficacité et de l'efficience des moyens d'intervention ;
3. Une volonté de laisser les organisations se faire concurrence pour l'obtention de toute somme supplémentaire à celles qui sont actuellement consacrées à l'atteinte des objectifs des politiques publiques en radiodiffusion ; et
4. Une approche globale de la réglementation, du service public et des organismes subventionnaires, ceci afin de maximiser l'efficience des ressources publiques allouées à ce secteur.

Jusqu'à un certain point, ces idées remettent en cause le *statu quo*. Mais je crois qu'il vaut mieux remettre en cause le *statu quo* que de présumer que les politiques et les organisations actuelles nous permettront de répondre aux défis qui se présenteront à nous très bientôt.

Dans le roman d'Hemingway *Pour qui sonne le glas*, un personnage demande à un autre comment il a été acculé à la faillite. La réponse qu'il donne est la suivante : « Graduellement et puis, soudainement ». À mon avis, plusieurs de nos politiques de radio-

diffusion vont s'affaiblir progressivement, pas parce qu'elles étaient de mauvaises idées à l'origine, mais parce que l'écart entre la réalité et les politiques se creuse de jour en jour. En fin de compte, le décalage devient si grand que les politiques ne fonctionnent plus et, dans certains cas, les vieilles politiques nous empêchent de nous adapter à la nouvelle réalité. Toutefois, tant que ce point de rupture n'est pas atteint, nous pouvons observer que les anciennes politiques donnent encore certains résultats. En raison de la taille et de la structure du marché canadien de la radiodiffusion, la solution ne consiste pas à tout abandonner au profit d'un hypothétique marché entièrement déréglementé, mais plutôt à concevoir de nouvelles politiques qui équilibrent – et utilisent – les forces du marché d'une manière plus réaliste. Ou, pour s'exprimer autrement... d'une manière qui donne des résultats.

# Commentaires sur les propos de Kenneth J. Goldstein

---

**PETER S. GRANT\***

Je vous remercie de m'avoir invité à ce séminaire auquel il me fait particulièrement plaisir de participer. Je m'intéresse vivement à ces questions, à la fois en tant qu'avocat en droit de la radiodiffusion, et comme co-auteur d'un livre récent sur les politiques culturelles qui aborde plusieurs des thèmes discutés aujourd'hui.

Pour débiter mon commentaire sur le texte de Ken Goldstein, je dois dire tout d'abord que je suis d'accord avec un grand nombre des remarques qu'il a formulées. Par exemple, il est malaisé de s'opposer à l'idée que nous devons nous concentrer sur la recherche des outils étatiques les plus efficaces et les plus efficaces. De même, nous serions tous d'accord pour dire que la radiodiffusion n'est plus un « monopole naturel », pour autant qu'elle en ait déjà été un.

Cela étant dit, la radiodiffusion demeure un secteur lucratif, et il existe assurément plus de gens qui aimeraient y faire des affaires qu'il y a de canaux disponibles.

---

\* Avocat spécialisé en droit des médias, McCarthy Tétrault, Toronto, et co-auteur du livre *Le marché des étoiles : culture populaire et mondialisation*.

Je pense que sur deux points le texte exagère ou ignore certains éléments. Le premier concerne l'impact de la fragmentation. Le second touche à la question de savoir si les frontières sont réellement en train de disparaître de la façon dont le suggère Ken Goldstein.

Permettez-moi de commencer par la fragmentation, laquelle est la conséquence inévitable d'un univers télévisuel constitué de multiples canaux. Ken Goldstein écrit que « la fragmentation exerce une pression à la baisse sur les coûts unitaires ». S'il entend par là que les canaux spécialisés ayant une petite part d'auditoire et des revenus plus modestes ne peuvent dépenser autant pour la programmation, c'est certainement vrai. Mais cela ne signifie pas que le coût des émissions soit nécessairement à la baisse.

La question des coûts est un domaine qui soulève des problèmes particuliers dans le champ des industries culturelles. Il est bien connu que la presque totalité du coût d'un produit audiovisuel ou de tout autre produit culturel se rapporte à la copie originale. Le coût marginal des copies additionnelles ou de la présentation de l'émission à un auditoire plus large est presque nul.

Quand il parle de « coût unitaire », je pense que Ken Goldstein se reporte au montant payé pour acquérir la programmation. Mais ce coût n'a rien à voir avec le prix de la production. Il s'agit plutôt du prix payé par le diffuseur pour l'acquisition des droits de diffusion, ce qui est très différent du coût de production.

La principale remarque à faire au sujet des productions onéreuses, comme les fictions ou les longs métrages, ce n'est pas que la fragmentation entraîne une baisse des coûts (en fait, ils augmentent), mais que les producteurs cherchent à rentrer dans leurs frais à partir d'un plus grand nombre de « fenêtres ». Voici quelques exemples.

Malgré la baisse des revenus tirés des entrées au cinéma, le coût des productions hollywoodiennes continue de monter en flèche, bien au-delà de l'inflation. La raison en est simple : une proportion significative des coûts peut maintenant être recouvrée grâce au marché du DVD qui n'existait pas dans le passé. De la même manière, une émission populaire comme *CSI* ne

recouvre pas tous ses frais par la diffusion initiale sur CBS; elle peut compter sur une lucrative rediffusion sur SpikeTV.

En réalité, plusieurs des services spécialisés les plus connus offrent une programmation constituée de rediffusions de productions créées à l'origine pour le cinéma, la télévision payante, ou encore pour la télévision hertzienne.

Les petits pays, comme le Canada, rencontreront encore des difficultés dans leurs efforts pour recouvrer les frais des productions locales. Actuellement, nous utilisons un ensemble de mesures, comme les règles touchant aux grilles horaires, celles relatives aux dépenses, sans compter les subventions et les crédits d'impôt. La fragmentation n'entraînera pas nécessairement une baisse de la demande pour les grosses productions plus onéreuses. Cependant, on verra une volonté de recouvrer les frais de ces produits par l'entremise de plusieurs sources ou «fenêtres». Ainsi, la populaire comédie de situation *Corner Gas* ne sera pas diffusée uniquement sur CTV, mais on pourra également la voir sur les chaînes spécialisées The Comedy Network et Showcase.

La fragmentation pose une préoccupation légitime quant à ses effets potentiels sur les revenus des stations traditionnelles de télévision. Pour emprunter une image du monde judiciaire, je dirais que le jury délibère actuellement sur la question : est-ce que ces revenus iront inévitablement en diminuant. Les annonceurs ont montré qu'ils étaient prêts à payer des tarifs plus élevés pour atteindre les auditoires plus grands des stations de télévision traditionnelles, et les revenus publicitaires de ces stations n'ont pas diminué malgré la fragmentation. En fait, ils ont augmenté. Je pense que de la même façon que des hausses spectaculaires des revenus des télévisions hertziennes sont peu prévisibles, il est également peu probable que de fortes baisses de revenus surviennent.

Le deuxième point de mon commentaire porte sur l'affirmation selon laquelle les «frontières géographiques disparaissent». Il est vrai que plusieurs Cassandra ont fait apparaître le spectre de la disparition des frontières géographiques des droits de radiodiffusion. Il y a dix ans, ce débat portait sur les «étoiles de la mort» (radiodiffusion directe par satellite). De nos jours, il tourne autour d'Internet sans frontières.

Pourtant, ces deux arguments passent à côté de certaines réalités: premièrement, le droit, et deuxièmement, l'économie.

En ce qui concerne le droit, il faut comprendre que les producteurs ne laisseront pas leur programmation audiovisuelle traverser les frontières sur Internet si cela mine le marché déjà existant. Tant que les revenus générés par une exploitation sur Internet (une fois soustraits, s'il y a lieu, les frais de codage, de stockage et de diffusion de l'émission), ne surpasseront pas les revenus tirés de la diffusion traditionnelle (hertzienne, télévision payante ou service spécialisé), il très peu probable, voire improbable que le marché traditionnel soit remplacé. Comme le montre l'exemple de ICraveTV, le droit penche du côté des producteurs.

Évidemment, le droit en lui-même ne contrôle pas tout, comme on a pu le constater dans les conflits autour du partage de fichiers musicaux. Mais l'économie de la distribution de produits audiovisuels à de larges auditoires diffère grandement de celle de la distribution de courtes sélections musicales. Et de l'avis général, l'économie d'Internet ne se dirige pas vers le remplacement des services traditionnels de télévision, sauf dans des scénarios forts limités.

Par mes propos je ne veux pas amoindrir l'ampleur du défi posé au système canadien de radiodiffusion par les services de diffusion transfrontaliers. Si le CRTC devait cesser d'encadrer ces services, le marché canadien en serait grandement affecté. Et c'est la raison pour laquelle il est impérieux que le Conseil ait le droit de déterminer quels services étrangers les câblodistributeurs ou les compagnies de télévision par satellite pourront distribuer et selon quelles modalités cela pourra se faire, notamment en ce qui concerne l'assemblage des services et l'application des règles de substitution lorsqu'un diffuseur canadien offre une programmation identique à celle d'un diffuseur étranger.

Par conséquent, je ne renoncerais pas à l'importance du « coffre à outils » des mesures gouvernementales et réglementaires qui ont été appliquées jusqu'à maintenant. Ces mesures devront évoluer avec les nouvelles réalités, mais elles demeureront nécessaires.

# Dans le nouvel univers télévisuel : moins d'État, c'est mieux\*

---

GIUSEPPE RICHERI\*\*

## Introduction

L'idée sur laquelle se base cet article est d'imaginer le rôle de l'État dans le champ de l'audiovisuel, s'il était possible de le réinventer, tout en tenant compte des impératifs et des obligations actuels. Pourquoi se fixer, aujourd'hui, un tel objectif? En Europe, la crise des services publics de radio et de télévision est de plus en plus évidente. Il s'agit d'une crise complexe qui concerne entre autres la légitimité de l'intervention publique, l'identité spécifique des radios et des télévisions publiques et les modes de financement de leurs activités.

---

\* Les réflexions de Giuseppe Richeri sont commentées par Pierre Trudel (p. 97). English versions follow (p. 111).

\*\* Professeur, Facoltà di Scienze della Comunicazione, Università della Svizzera Italiana, Lugano.

La proposition de privatiser les radios et les télévisions publiques réapparaît périodiquement dans divers pays, où l'on accuse leurs émissions de trop souvent imiter celles du secteur privé, et leurs dirigeants d'être guidés exclusivement par des objectifs commerciaux. Leurs coûts sont également en constante augmentation, alors que leurs sources de revenus sont souvent l'objet de contestation, aussi bien la publicité que la redevance. De plus, leur image s'est détériorée au point qu'elles passent parfois pour des monstres bureaucratiques, assujettis au pouvoir politique, incapables de se renouveler, voire carrément inutiles. Pourtant elles sont souvent au centre du système d'information et de divertissement et elles s'approprient d'importantes ressources économiques, cela au détriment d'entreprises privées plus dynamiques, performantes, et indépendantes de l'influence politique.

En Europe, dans les autres secteurs de l'audiovisuel, l'intervention publique s'est surtout attardée à défendre et à soutenir l'industrie du cinéma et celle de la fiction télévisée auxquelles on attribue non seulement une grande importance au plan économique, mais aussi une valeur culturelle, dans la perspective d'une plus grande intégration européenne. Cette intervention s'est manifestée jusqu'à présent dans deux directions distinctes : le soutien économique à l'industrie cinématographique et télévisuelle à différents niveaux (production, distribution, formation, promotion, etc.), et la création de barrières à l'entrée des produits audiovisuels (cinéma et télévision) d'origine extra-européenne. La directive européenne, *Télévision sans frontières*, actuellement en processus de révision, reflète cette tendance.

Les résultats ne peuvent, en la matière, être considérés comme satisfaisants. Il suffit en effet de rappeler que le marché cinématographique européen est littéralement dominé par les produits américains et que, dans ce domaine, le rapport entre les importations et les exportations est fortement déficitaire. Deux données rendent compte de cette situation : au cours des dix dernières années, 70 %, en moyenne, des entrées dans les salles de cinéma européennes concernaient des films américains et, pendant la même période, le déficit commercial audiovisuel européen avec les États-Unis a continué de croître. Il dépasse désormais 8 milliards de dollars U.S. par année. Dans le contexte européen, il me semble difficile, cependant, de proposer

une analyse qui tienne compte à la fois des enjeux de la radio-diffusion et de ceux du cinéma, parce qu'il s'agit de deux domaines dans lesquels l'État a, habituellement, adopté des lignes d'action différentes, souvent sous la direction d'entités administratives publiques distinctes.

Historiquement, la télévision produisait pour ses propres besoins sans devoir recourir à des producteurs indépendants (si cela se produisait, c'était secondaire) et l'industrie cinématographique produisait d'abord pour les salles de cinéma et vendait occasionnellement ses produits aux réseaux de télévision. C'est seulement à partir des années 1980, pour divers motifs parmi lesquels on retrouve la fin des monopoles publics, qu'on a souhaité que les producteurs indépendants deviennent systématiquement des fournisseurs des réseaux de télévision. Cette seule question nécessiterait un long développement. Dans ce qui suit, je me limiterai à l'intervention publique dans le domaine de la télévision.

L'intérêt de se pencher sur le rôle de l'État dans le domaine de la télévision ne vient pas seulement de la situation de crise que nous traversons actuellement. La route vers le « tout numérique » que les pays européens ont empruntée, d'une manière plus ou moins rapide et plus ou moins linéaire, provoquera une transformation en profondeur du domaine télévisuel. Dans chaque pays, la multiplication des chaînes provoque, d'une part, une augmentation du volume global des émissions diffusées, et, d'autre part, une fragmentation progressive de l'auditoire entre un nombre de canaux nettement plus grand que les 5 ou 6 chaînes nationales « généralistes » traditionnelles. À ce propos, il suffit de penser aux foyers ayant accès à de multiples canaux et dont l'écoute se répartit sur un grand nombre d'entre eux, qu'ils soient spécialisés ou non, dont chacun recueille une fraction beaucoup plus petite de l'auditoire. Ce phénomène entraîne, en général, des conséquences notables sur l'économie de la télévision et, particulièrement, sur certains des principes qui ont servi de fondements à la télévision publique : universalité du service, intérêt collectif, financement obligatoire par toutes les familles possédant un téléviseur, etc.

## Par où commencer ?

Je débiterai ma réflexion en examinant les objectifs que l'État a poursuivis, historiquement, dans son intervention en radio-télévision publique et qui, dans de nombreux cas, servent toujours à justifier l'existence de celle-ci. Il s'agira ensuite de vérifier lesquels de ces objectifs sont toujours appropriés et lesquels il serait nécessaire de modifier ou d'ajouter.

En étudiant les statuts des télévisions publiques européennes, il est possible de mettre en évidence au moins quatre idées fondamentales qui, à travers les lois adoptées dans les divers pays, se sont combinées ou succédées pour justifier la présence de l'État dans l'activité télévisuelle et le financement public accordée à cette activité (redevance ou subventions), et pour justifier et orienter ses mandats « d'utilité publique ».

Le premier fondement, le plus objectif, relève de considérations d'ordre technique. La pénurie de fréquences hertziennes pouvant servir à la diffusion de signaux télévisés crée de fait un « monopole naturel » qui doit être considéré et géré de façon à garantir l'intérêt collectif. L'objectif principal est d'utiliser ce monopole pour offrir à chaque citoyen, peu importe où il se trouve au pays, la même opportunité d'accès aux émissions. Dans ce cas, le service public est conçu comme une importante infrastructure technique qui doit garantir l'accès de tous.

La seconde idée est d'ordre culturel : elle assigne au service public le devoir de répondre aux besoins des citoyens en matière d'information, d'éducation et de divertissement, et le devoir de promouvoir la culture nationale et l'ensemble des valeurs de civilisation. Dans ce cas, le service public télévisuel apparaît comme une grande agence éducative nationale qui soutient, intègre et développe les fonctions éducatives de la famille et de l'école.

La troisième idée est d'ordre politique : elle se base sur la volonté de garantir la participation des citoyens et le pluralisme des idées. Dans ce cas, un rôle fondamental est attribué à la télévision publique pour la défense et la promotion de la démocratie : celui d'accroître la participation des citoyens, de garantir l'indépendance et l'impartialité de l'information, de faire

connaître la pluralité des propositions politiques et des courants sociaux ainsi que la diversité culturelle du pays. L'État, par l'entremise de la télévision publique, veut créer une grande agora moderne qui favorise la formation d'une conscience citoyenne et l'expression de l'opinion publique.

La quatrième idée est d'ordre juridique : elle attribue à la télévision une fonction d'intérêt général, celle de garantir le droit à la liberté d'expression et le droit à l'information reconnus par les chartes constitutionnelles de toute l'Europe. La télévision publique est dans ce cas un excellent moyen pour défendre et concrétiser un droit constitutionnel.

## Un cadre de référence

Avant de se pencher sur la façon de revoir et de renouveler les modalités d'intervention de l'État dans le domaine de la télévision, il faut convenir des conditions selon lesquelles une telle intervention peut être légitime. Personnellement, je suis d'accord avec les modalités qui ont été définies dans le Protocole d'Amsterdam (1997), adopté par les pays membres de l'Union européenne et dans lequel il est reconnu que :

« la radiodiffusion de service public est directement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias ».

Sur la base de ces principes, les États peuvent financer le service public de télévision aux conditions suivantes :

- a) Le mandat du service public doit être clairement défini. L'État doit préciser en détail en quoi consiste le service public en termes de qualité et de quantité d'émissions, de même qu'il doit expliciter ses autres fonctions éventuelles ;
- b) Le financement public doit être réservé à la réalisation de ce mandat. Il est donc nécessaire que, au niveau de l'administration et de la gestion, l'on soit en mesure de distinguer les activités de service public de celles d'autres types (commercial) afin de garantir que le financement public ne serve qu'aux activités de service public ;

- c) Le financement public ne peut perturber les conditions d'une saine concurrence dans le marché télévisuel. Les entreprises qui obtiennent des ressources publiques pour fournir des émissions ou d'autres services ne doivent pas les utiliser de manière à bénéficier d'avantages concurrentiels par rapport aux autres entreprises du marché de la télévision.

En faisant miennes plusieurs des conditions du Protocole, je crois que l'intervention de l'État dans le domaine télévisuel doit être repensée en respectant au moins deux principes :

- 1) Le contenu des émissions et la programmation des télévisions publiques doivent être nettement différents de ceux des télévisions privées.
- 2) La télévision publique doit fournir les services que les entreprises privées ne peuvent offrir parce qu'ils ne sont pas rentables.

## **L'accès universel**

Reprenons les quatre principes fondateurs de la télévision publique. L'objectif d'accès universel semble désormais dépassé. Nous ne sommes plus dans cette situation de pénurie des moyens de transmission qui donnait lieu à un « monopole naturel » et justifiait l'intervention de l'État. De nos jours, les possibilités de diffusion hertzienne se sont multipliées et tant le câble que le satellite offrent un accès à une multitude de canaux. Dans tous ces cas et dans d'autres encore (réseau téléphonique fixe et mobile, etc.), le passage aux techniques de transmission numérique décuple le nombre de canaux disponibles. Dans le respect des accords conclus au sein de l'Union internationale des télécommunications, la fonction fondamentale de l'État dans ce domaine demeure la répartition et l'attribution des fréquences entre les diverses activités de télécommunication et, au-delà des standards techniques, la définition des règles d'accès.

Dans plusieurs pays européens, le développement de la télévision numérique terrestre est encouragé par le gouvernement de deux façons. D'une part, l'État favorise l'achat dans chaque foyer d'un récepteur numérique en assumant directement une part du coût (c'est le cas de l'Italie). D'autre part, il attribue aux

télévisions publiques la fonction d'être des précurseurs dans le développement de programmations numériques. En outre, il semble de plus en plus évident que, pour garantir l'accès universel à la télévision numérique, l'État devra, comme il l'a déjà fait, intervenir financièrement dans les régions à faible densité démographique où le secteur privé n'a pas d'intérêt à investir pour diffuser ses propres émissions.

## **Le rôle éducatif**

Le second fondement de l'intervention étatique est l'idée que la télévision publique doit être une grande agence éducative ayant pour but de soutenir le système scolaire, surtout pour les franges de la population les plus défavorisées qui ont quitté l'école à un âge précoce. L'importance de cette fonction semble, de nos jours, très réduite. D'une part, au cours des dernières décennies, le taux de scolarisation a peu à peu augmenté grâce à l'élévation progressive de l'âge de la fréquentation scolaire obligatoire et à un accès plus large à l'éducation secondaire et post-secondaire.

D'autre part, l'amélioration générale des conditions de vie ainsi qu'une facilité plus grande d'accès à l'éducation, à la culture et au savoir diminuent l'importance de la fonction éducative de la télévision. À cet égard, cependant, un nouveau front est en train de s'ouvrir dans de nombreux pays où des populations nouvellement immigrées de régions défavorisées du monde, vivent l'isolement et la marginalité. L'apprentissage de la langue du pays d'accueil est certainement l'un des éléments essentiels pour lutter contre la marginalité qui les guette et développer leur appartenance à la communauté d'accueil. La télévision peut fournir une contribution considérable dans ce domaine. À elle seule, cette fonction n'est pourtant pas suffisante pour justifier l'existence, dans sa forme actuelle, de la télévision publique.

## **L'information pluraliste**

Le troisième motif qui justifiait l'intervention de l'État en télédiffusion concerne la volonté d'offrir une grande agora

moderne qui favorise la formation d'une conscience citoyenne et l'expression de l'opinion publique. La possibilité de connaître une pluralité de points de vue et d'idées, d'être informé des différentes options politiques afin de faire ses propres choix est l'une des conditions de base pour la libre formation des opinions. Il s'agit donc de l'une des assises de la démocratie.

De ce point de vue, il est cependant nécessaire de distinguer, comme cela se fait dans certains pays européens, entre le pluralisme externe et le pluralisme interne des médias. Le premier fait référence à l'ensemble des moyens de communication de masse accessibles au grand public, alors que le second concerne chacun de ces moyens pris individuellement.

Aujourd'hui, le pluralisme externe est garanti partout, essentiellement, par la variété des sources et des médias facilement accessibles à tous. Pour s'en assurer, l'État intervient au moyen de règles qui sanctionnent et éliminent la formation ou l'abus de positions dominantes. Le pluralisme interne devrait garantir, dans son sens le plus étroit, que les médias soient indépendants et évoluent à distance du pouvoir politique et qu'ils présentent les points de vue d'une manière équilibrée et impartiale, qu'il s'agisse des divers courants politiques, sociaux, culturels, religieux ou autres.

Sur ce terrain, le rôle de la télévision publique a été, par le passé, d'une grande importance. Et cela pour deux raisons. D'abord, parce qu'il s'agissait de l'unique média dont la programmation visait cet objectif de pluralisme. Ensuite, parce que, durant de nombreuses années, une grande partie de la population, pour des raisons culturelles, sociales et économiques, n'avait pas l'opportunité d'accéder à des sources diversifiées d'information, la télévision publique étant bien souvent l'unique moyen à leur disposition qui remplisse ce rôle.

Mais la situation a maintenant beaucoup évolué. Le pluralisme de l'information (indépendance, objectivité, équilibre, etc.) est toujours une condition indispensable à une vie démocratique saine, mais il n'existe pas de large consensus sur le rôle joué à cet égard par la télévision publique. Dans de nombreux cas, la télévision publique subit encore l'influence du pouvoir politique et les pressions venant du gouvernement. En outre,

dans presque tous les pays européens, elle n'attire l'attention que d'une minorité, bien qu'importante, des téléspectateurs.

Cette fonction semble donc, elle aussi, avoir fortement perdu de son importance et ne plus jouer un rôle stratégique. La télévision publique doit à tout prix continuer de viser le plus grand pluralisme, mais on doit admettre que, pour une majorité de citoyens qui ont accès à toute une gamme de moyens d'information, sa présence n'est plus indispensable à ce titre.

### **La liberté d'expression**

La quatrième pierre d'assise de la télévision publique, c'est la volonté de garantir à chacun la liberté d'exprimer ses idées et de favoriser la circulation de celles-ci. Dans de nombreux pays, la télévision publique a tenté de remplir ce mandat par des émissions pendant lesquelles des membres du public pouvaient s'exprimer et par des tribunes politiques où des représentants, tant de la société civile que de la classe politique, disposaient d'un espace télévisuel pour présenter leurs idées, projets et propositions. Il s'agissait bel et bien d'émissions typiques du service public, mais elles ont presque toujours été vouées à la marginalité et mal soutenues par les responsables des programmations parce qu'elles ne recueillaient que peu d'intérêt de la part des téléspectateurs.

De nos jours, une telle fonction est assurée par la présence de nombreux représentants des téléspectateurs, des groupes sociaux, des organisations culturelles et du monde politique dans les émissions de variétés et de divertissement, les nouvelles et les affaires publiques, ainsi que dans les talk show et les magazines, etc. Cependant, la manière de faire est, à cet égard, presque identique dans le secteur public que dans le secteur privé : le choix de ces représentants ne dépend pas d'un ensemble précis de critères, mais se fait plutôt sur la base des exigences de la télévision, de ce qui « convient » au média. Ceci n'offre donc aucune garantie quant à l'exercice d'un droit reconnu juridiquement, soit la liberté d'expression.

De plus, il faut reconnaître que les occasions et les moyens d'exprimer directement ses idées se sont multipliés. En général, les espaces qu'offre la télévision publique aux représentants de

la société politique et civile pour faire valoir leurs idées ne représentent qu'une infime partie de la vaste gamme de possibilités offertes par l'ensemble des médias nationaux et locaux, généralistes et spécialisés, électroniques et imprimés.

## **Des fondements périmés**

Pour résumer les sections précédentes, nous pouvons dire qu'il n'y a plus rareté des moyens de transmission et qu'il y en aura encore moins avec la conversion au « tout numérique ». Une préoccupation émerge cependant concernant l'accès à la télévision numérique dans les régions à faible densité démographique. En deuxième lieu, la fonction éducative de la télévision publique, si elle est encore nécessaire, viserait avant tout des catégories sociales très minoritaires et circonscrites, en particulier les communautés d'immigrants. Troisièmement, le pluralisme de l'information et de la culture n'est pas toujours présent dans les télévisions privées, mais il manque aussi souvent dans les télévisions publiques, lesquelles sont soumises à des pressions du pouvoir politique. Soit dit en passant, le respect de l'indépendance, de l'objectivité, de l'équilibre et du caractère exhaustif de l'information pourrait faire partie des règles applicables aussi bien aux télévisions commerciales qu'aux télévisions publiques. Enfin, le droit d'accès et d'expression semble mieux servi aujourd'hui, avec la multiplicité des canaux et des contenus que dans le passé, alors que ces émissions auxquelles le public participait étaient marginalisées, « ghettoisées », et s'avéraient incapables d'attirer les téléspectateurs. Il apparaît donc difficile d'identifier pour la télévision publique une mission de première importance, qui lui confère un caractère distinctif par rapport au secteur privé, et qui justifie l'espace qu'elle occupe dans le système télévisuel national de nombreux pays ainsi que les ressources professionnelles et économiques qui lui sont destinées.

Sur la base de cette analyse, il me semble que plusieurs des motifs qui ont justifié l'intervention de l'État dans le domaine télévisuel sont maintenant de moins en moins pertinents, voire même complètement dépassés. À mon avis, si la télévision publique n'existait pas, il serait difficile de justifier sa création par l'ensemble des fonctions qui lui ont été confiées par le passé.

## De nouvelles bases ?

Pour donner de nouvelles assises à la télévision publique, il faudrait prendre en compte les trois considérations suivantes :

- a) les transformations en cours dans les systèmes télévisuels ;
- b) les exigences émergentes ;
- c) ce que la télévision privée peut faire en lieu et place de la télévision publique.

Nous avons déjà abordé les transformations en cours. Le nombre de chaînes augmente sensiblement, et le public se fragmente de plus en plus. L'idée que la télévision puisse jouer, dans ces circonstances, un rôle important de formation de l'identité collective, de partage social et de cohésion nationale me semble de plus en plus illusoire. Cela vaut aussi pour la télévision publique en raison de la décroissance de son auditoire. Un récent document de la BBC décrit la situation que vit une part de plus en plus importante de la population européenne en termes non équivoques :

The explosion of media choice is causing audience viewing and listening to fragment. People are consuming a wider range of services across a greater range of device. As a result, we are now in a multi-track media society, in which no two people's media behaviour is the same (Building public value, BBC, 2004).

Dans ce contexte, de nouveaux problèmes surgissent. Ils sont tant quantitatifs que qualitatifs. D'abord, un nombre minoritaire, mais tout de même significatif de personnes, est incapable de jouir des innovations qu'offre le changement en cours. Dans cette perspective, l'on observe deux catégories d'exclus. L'une se compose des gens qui ne peuvent s'offrir les nouveaux équipements ni l'accès aux chaînes spécialisées et autres services payants, et qui sont ainsi privés de produits attrayants, de qualité et ayant, en général, une « valeur ajoutée ». L'autre catégorie d'exclus est constituée des personnes dépourvues du bagage culturel nécessaire pour pouvoir profiter des innovations et choisir avec compétence, dans le grand « supermarché des images », les produits les plus adaptés à leurs propres besoins.

Une bonne partie des immigrants de fraîche date, qui occupent dans leur pays d'accueil les positions sociales les plus défavorisées, appartiennent à cette catégorie.

À cela s'ajoute la réduction progressive de la qualité des émissions. Je ne me réfère pas ici à la qualité esthétique ou créative des contenus, qui demeure une dimension assez difficile à évaluer, mais à celle mesurée par le coût moyen d'une heure de programmation. La tendance vers la fragmentation crée, à cet égard, de nouveaux problèmes. En effet, il est probable que, l'auditoire moyen des chaînes tendant à diminuer, il en aille ainsi des ressources disponibles pour chacune d'entre elles : fragmentation de l'auditoire, fragmentation des ressources, moins d'investissements dans la programmation. D'autre part, il suffit de comparer les dépenses de programmation des réseaux généralistes et celles des canaux spécialisés et thématiques. Les premiers investissent dix fois plus que les seconds, à l'exception des canaux qui présentent des films récents ou des événements sportifs à succès.

Le troisième problème en émergence concerne la variété des émissions offertes, c'est-à-dire la gamme des genres télévisés proposée aux téléspectateurs. À cet égard, la tendance vers une polarisation de l'offre autour d'un nombre limité de genres semble évidente dans les chaînes accessibles sans frais tandis qu'on retrouve une plus grande variété dans les canaux thématiques considérés dans leur ensemble.

Le portrait qui vient d'être dressé révèle la formation d'une frange de téléspectateurs qui, pour des raisons économiques ou culturelles, subit la « dégradation » progressive des télévisions généralistes hertziennes en terme de qualité et de variété d'émissions, et qui, de surcroît, n'est pas en mesure de profiter pleinement des avantages du nouvel univers de canaux et services multiples.

À l'opposé, les téléspectateurs économiquement ou culturellement plus favorisés auront de plus en plus les moyens de satisfaire leurs besoins, leurs intérêts et leurs désirs télévisuels sans souffrir de l'absence d'une télévision publique. Ils pourront trouver ce qu'ils désirent, sans service public de télévision, parce qu'ils sont en mesure d'accéder à une multiplicité de sources pour se forger une opinion personnelle, à une

multiplicité de canaux pour voir les émissions et les types de programmations qui répondent à leurs intérêts et besoins, et qu'ils sauront utiliser les services interactifs.

## Propositions

Si les télévisions publiques européennes n'existaient pas, je ne crois pas qu'il serait opportun, comme je l'ai déjà dit, d'en créer qui soient de même nature. Même lorsqu'elles respectent les règles qui les régissent et qu'elles remplissent les tâches qui leur sont attribuées, les télévisions publiques ne sont plus adaptées pour répondre aux problèmes actuels. Leur taille est démesurée, elles ont un mandat trop lourd, et elles coûtent trop cher. En outre, elles offrent beaucoup à un petit nombre de téléspectateurs et trop peu à la majeure partie de l'auditoire.

Les problèmes, nous l'avons vu, ne manquent pas. La télévision publique a beaucoup fait dans le passé pour répondre à certaines préoccupations (renforcement de l'identité nationale, de la cohésion sociale, partage des expériences, etc.), mais elle est devenue peu utile, voire d'aucune utilité en ces matières. Pour leur part, les problèmes qui touchent une minorité de la population peuvent être résolus par des interventions de l'État plus légères et plus flexibles (accessibilité à une plus grande variété d'émissions, à une pluralité de sources et de points de vue, etc.).

Un troisième type de problèmes auxquels pourrait s'attaquer l'intervention publique serait de fournir des émissions d'une qualité « exemplaire » qui servent de référence dans certains genres très importants de la programmation. Enfin, un quatrième type de problèmes que l'intervention publique peut aider à résoudre concerne indirectement l'auditoire : l'expérimentation et l'innovation en matière de format d'émissions, de talents mis en œuvre, etc.

Je crois que, dans un système télévisuel composé uniquement de télévisions privées, l'intervention publique pourrait être opportune et utile pour résoudre les problèmes que j'ai indiqués ci-dessus. Deux grandes lignes d'actions devraient être privilégiées, et les mesures qui en découlent seraient financées soit par

la redevance, soit par un impôt spécial payé par les entreprises privées de télévision.

Le premier type d'intervention de l'État est destiné à contrer, au moins en partie, les difficultés que rencontrent les franges défavorisées de la population (déficit économique, social ou culturel) et à contribuer à la protection des enfants, des personnes âgées, etc. Il reflète une hypothèse avancée dans le *Rapport Peacock*, paru au Royaume-Uni au milieu des années 1980 et récemment reprise dans d'autres pays européens. Il s'agit de conclure des ententes, à la suite d'appels d'offres publics, pour la diffusion d'émissions conçues pour compléter et améliorer l'offre télévisuelle privée.

Les diffuseurs privés qui sortent vainqueurs de ce processus compétitif devraient présenter, à l'intérieur de leurs programmes, certaines émissions qui répondent à un objectif de « service public », ce qui leur vaudrait une compensation monétaire de l'État provenant soit de la redevance, soit d'un impôt spécial payé par les entreprises privées de télévision. Ces émissions devraient répondre aux besoins de cette minorité de téléspectateurs qui ne peuvent s'offrir les services payants de télévision et qui pourraient ainsi écouter des contenus plus diversifiés, de meilleure qualité et davantage pluralistes.

Évidemment, cela implique que l'État ne finance pas seulement le coût de production de telles émissions, mais aussi le temps d'antenne nécessaire à leur diffusion. Au niveau de l'État, cette activité peut être gérée par une structure « légère » dont le mandat consisterait à sélectionner les réseaux privés de diffusion, à définir la nature des émissions et de leurs contenus, ainsi qu'à superviser la production par des entreprises indépendantes.

Le second type d'intervention étatique, dans un système télévisuel constitué uniquement de diffuseurs privés, consisterait à promouvoir la création d'une nouvelle chaîne vouée aux émissions de « haute qualité » nécessitant d'importants budgets. D'une part, il s'agirait d'élargir l'éventail d'émissions que les téléspectateurs n'ayant accès qu'à la télévision hertzienne pourraient écouter. D'autre part, cette télévision servirait de modèle de référence de très haute qualité pour les réseaux privés. Je crois qu'une telle chaîne, totalement exempte de publicité,

devrait se concentrer sur un nombre limité de genres télévisuels (information, fiction, talk show, art et sciences) et mettre à contribution les meilleurs professionnels (techniciens, journalistes, artistes, etc.). Dans ce cas également, l'initiative pourrait être gérée par une structure « légère » qui planifie la programmation – les émissions seraient cependant réalisées par des producteurs indépendants –, contrôle la qualité des productions et est responsable de la mise en onde.

Je crois que ces deux types d'intervention de l'État offrent des avantages indiscutables. Ils sont peu envahissants eu égard au marché télévisuel et ils sont mis en œuvre par une structure légère et flexible, tant au niveau des coûts que de la gestion. Ils peuvent transmettre une impulsion qui sera bénéfique aux producteurs indépendants et aux professionnels du secteur, et favoriser l'émulation avec les entreprises privées. Enfin, ils peuvent compléter et enrichir l'offre télévisuelle par un ensemble d'émissions que la logique économique du marché télévisuel ne permettrait normalement pas de produire.

Cette nouvelle manière d'organiser l'intervention étatique dans le domaine télévisuel devrait être accompagnée de deux types de règles. La première vise à éviter toute forme de concentration qui pourrait limiter le pluralisme externe dans le système télévisuel. Des lois anti-concentration, s'attaquant à la fois à la formation de positions dominantes sur le marché ainsi qu'aux types de concentration qui amenuisent le pluralisme existent dans tous les pays européens. Elles ne sont pas toujours appliquées de manière satisfaisante comme on peut le constater en Italie et dans le secteur de la télévision à péage à l'échelle de nombreux pays européens. Le second type de normes doit exiger que la programmation des télévisions privées remplisse des fonctions de service public du moins en ce qui concerne le pluralisme interne (nouvelles et autres genres d'information). Les cahiers des charges des télévisions privées hertziennes peuvent être utilisés à cette fin, comme le montre l'expérience du Royaume-Uni et, pour l'information politique, de l'Italie.

## Conclusion

En considérant le panorama télévisuel actuel et les perspectives à moyen terme liées au choix de l'Union européenne de favoriser la pénétration accélérée de la télévision numérique dans tous les foyers, l'intervention de l'État dans ce domaine, doit être revue radicalement. La structure, la dimension, le rôle et les ressources attribuées à la télévision publique apparaissent davantage comme un vestige du passé que comme une nécessité actuelle. La télévision publique a perdu son emprise sur le grand public; l'écoute que les téléspectateurs lui accordent diminue sans cesse. Si elle n'existait pas, il ne serait pas opportun de la recréer selon le modèle actuel.

Pourtant il subsiste des problèmes qu'une présence publique dans le secteur contribuerait à atténuer. Essentiellement, trois préoccupations apparaissent: produire des émissions destinées à des minorités et à des parties du public qu'il faut privilégier ou protéger (enfants, personnes âgées, etc.) et qui seraient diffusées par des chaînes privées; proposer des programmes propres à garantir aux franges les plus défavorisées du public le pluralisme « externe » du système télévisuel dans son ensemble et le pluralisme « interne » de chaque chaîne; expérimenter de nouveaux langages et de nouveaux formats télévisuels, et encourager de nouveaux talents.

Pour atteindre ces objectifs, il apparaît opportun que l'État adopte une forme d'intervention légère sur deux fronts. L'État devrait s'entendre avec les chaînes privées afin que soient insérées dans leur programmation des émissions de « service public » qui occupent maintenant des plages horaires secondaires dans les programmations des télédiffuseurs publics. L'État pourrait aussi créer une chaîne publique qui offre une programmation « haut de gamme » comprenant les principaux genres télévisuels, de l'information à la fiction. Son rôle consisterait à créer un point de comparaison vers le haut pour l'ensemble du système télévisuel et à offrir à toutes les catégories de téléspectateurs des émissions de qualité supérieure à la moyenne.

Pour réaliser tout cela, l'État devrait se doter d'une structure légère qui détermine les besoins en programmes. La production

des émissions serait ensuite confiée à des producteurs indépendants, et leur diffusion reviendrait d'une part aux chaînes privées, sur la base de conventions et de contrats, et d'autre part à une chaîne télévisuelle accessible à tous et gérée directement par l'État.

## Références

- Arthur, Andersen. 1998. *The Impact of Digital Television on Supply of Programmes. A report for the European Broadcasting Union*. Genève: EBU.
- Blumler, Jay G. 1994. *Television and the Public Interest: Vulnerable Values in Western European Broadcasting*. Londres: Sage.
- Davies, Gavyn. 1999. *The Future Funding of the BBC. Report of the Independent Review Panel*. London: Department of Culture, Media and Sport.
- Foster, Robin. 1992. *Public Broadcasters. Accountability and Efficiency*. Édinburgh: Edinburgh University Press.
- Groombridge, Brian, et Jocelyn Hay (co-direction). 1995. *The Price of Choice: Public Service Broadcasting in a Competitive European Marketplace*. Londres: John Libbey.
- Humphreys, Peter. 1996. *Mass Media and Media Policy in Western Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Iseppi, Franco et Vittorio Bossi. 1998. *Il ruolo e la missione del servizio pubblico radiotelevisivo*. Rome: Rai Eri.
- Jezequel, Jean-Pierre et André Lange. 2000. *Economy of European TV Fiction. Market Value and Producer-Broadcasting Relations*. Strasbourg: Observatoire européen de l'audiovisuel.
- Missika, Jean-Louis. 1997. *Les entreprises publiques de télévision et les missions de service public. Rapport de mission au ministre de la Culture et de la Communication*. Paris: Ministère de la Culture et de la Communication.
- Peacock, Alan. 1986. *Report of the Committee on Financing the BBC*. Londres: HMSO.
- Richeri, Giuseppe. Television from Service to Business (1986), dans Drummond P. et R. Paterson (co-direction). 1986. *Television in Transition*, Londres: British Film Institute.
- Richeri, Giuseppe (1994). *La transición de la television*. Barcelone: Bosch Casa Editorial.
- Richeri, Giuseppe (2004). Broadcasting and the Market: The Case of Public Television, dans A. Calabrese et C. Sparks (co-direction.) *Toward a Political Economy of Culture*, Boulder: Rowman & Littlefield Publisher.
- Tracey, Michael. 1998. *The Decline and Fall of Public Service Broadcasting*. Oxford: Oxford University Press.



# Commentaires sur les propos de Giuseppe Richeri

---

**PIERRE TRUDEL\***

## Contours d'une régulation post-moderne

### Introduction

L'exposé de M. Richeri tente de démontrer que, dans l'univers audiovisuel, moins de présence de l'État s'avère préférable. On rappelle les objectifs traditionnellement visés par l'intervention étatique dans l'univers audiovisuel comme si ces objectifs ne pouvaient se traduire dans une perspective contemporaine. On y va de quelques considérations autour d'un cadre de référence qui postule que l'audiovisuel est *a priori* le domaine de l'entreprise privée : l'État ne doit y intervenir que pour suppléer aux possibles déficiences du secteur privé. Ainsi, l'intervention de l'État devrait être repensée selon le principe que la « télévision publique doit fournir les services que les entreprises privées ne peuvent offrir parce que cela n'est pas rentable ».

---

\* Professeur, Centre de recherche en droit public, Faculté de Droit, Université de Montréal. L'auteur nous propose, en plus de commenter brièvement les propos de monsieur Richeri, ses propres réflexions sur le sujet.

Le discours nous ramène aux années 1960 ; aucun principe n'est mis de l'avant quant au financement du secteur public. On y va plutôt de propositions ponctuelles telles que des accords avec les canaux privés afin d'insérer des émissions de « service public » dans les grilles de programmation conçues selon une logique commerciale, et la création d'un canal public offrant de la programmation haut de gamme et n'agissant qu'à la manière d'une structure légère qui « détermine les besoins en programmes » ! En somme, l'idée est de laisser s'étioier le service public jusqu'à ce qu'on ne s'aperçoive plus de son existence ! Alors, on s'en départira discrètement : on oubliera d'acheter du temps d'antenne sur les chaînes privées pour y diffuser des émissions que personne ne regarde !

Pourtant, le questionnement sur le rôle de l'État dans le champ audiovisuel contemporain requiert une réflexion articulée sur les enjeux de la gouvernance dans un monde caractérisé par la numérisation et surtout l'éclatement des catégories traditionnelles. Comme il est question de l'intervention de l'État dans l'audiovisuel, la tâche relève d'une démarche de reconstruction des paradigmes sur lesquels se fonde l'intervention publique dans la société post-moderne.

Dans l'univers post-moderne, il est de plus en plus difficile de poser qu'il y a un domaine du privé et un domaine qui ne peut qu'être public. Surtout si c'est pour postuler que ce qui est rentable doit demeurer l'apanage du privé et ce qui est élitiste ou qui constitue un mal nécessaire doit relever du public ! Cela ne signifie pas que l'intervention publique n'a plus sa raison d'être. Mais cette intervention doit être conçue de plus en plus dans le contexte d'une gouvernance et d'une régulation fonctionnant en réseau : les principes doivent être présents et transmis dans les pratiques des acteurs et des entrepreneurs de l'audiovisuel. Dans un tel contexte, les logiques du service public doivent être renforcées – non marginalisées – afin d'assurer un cadre régulateur qui promeut les valeurs au nom desquelles l'État intervient.

À moins de se résoudre à considérer que l'univers des mots, des sons et des images est dorénavant un monde d'individus faisant des choix qui n'ont rien à voir avec les enjeux collectifs,

il faut s'intéresser aux conditions de la gouvernance de l'audiovisuel. Activité centrale des sociétés contemporaines, l'audiovisuel demeure un lieu de première importance où se cristallisent les grands enjeux sociaux. Il est donc à cet égard objet de gouvernance. Tributaire des décisions que prennent les entreprises, les groupes et les individus, l'audiovisuel contribue à délimiter les espaces et à nommer les choses, à délimiter les valeurs et autres fondements de la vie démocratique. Il est difficile de concevoir que l'État soit absent de sa gouvernance.

Le contexte actuel et prévisible de l'audiovisuel exige de penser autrement l'intervention étatique et les conditions de la gouvernance. Un regard innovateur doit être posé sur l'intervention de l'État et ce tant au plan des rationalités qui en justifient l'existence qu'au plan des modes de fonctionnement. Il faut, d'une part s'affranchir des slogans rudimentaires proclamant souvent de manière intéressée que l'État n'a plus sa place dans ce monde où les individus et le marché feraient uniquement des choix rationnels. D'autre part, il faut aussi se garder de la tentation de postuler que les moyens d'intervention empruntés à ce jour par l'État sont immuables.

## 1. La mutation des repères de la légitimité

Plusieurs phénomènes associés à la société de l'information contribuent à modifier les représentations des acteurs et des décideurs au sujet des réalités auxquelles il importe de faire face au moyen de l'intervention de l'État. Les changements dans les conditions de production et de circulation de l'information modifient les représentations à partir desquelles se pensent les régulations. Ces changements affectent les perceptions et les points de vue au sujet de ce qui justifie l'intervention étatique, sur ce qui est à sa portée ou ce qui paraît lui échapper.

Ce qui constitue actuellement le champ de la régulation<sup>1</sup> de l'audiovisuel paraît se dissoudre. Par exemple, le phénomène

---

1. La notion de régulation se distingue de celle de réglementation en ce qu'elle concerne les processus, souvent diversifiés, par lesquels le comportement d'un système complexe est maintenu ou ajusté en conformité à quelques règles ou normes. Voir Arnaud, André-Jean (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, deuxième édition, Paris, LGDJ, 1993, p.521.

d'internetisation est l'incarnation de la convergence des environnements médiatiques. Les journaux, émissions de télévision, films, appels téléphoniques, données informatiques, services commerciaux, comme l'achat ou les services bancaires, et toutes les autres formes d'information et de communication s'effectuent en un seul format : les bits numériques.

L'idée de convergence fait écho à l'effacement des distinctions entre les industries de la radiodiffusion, de la presse, des télécommunications et de l'informatique. La convergence technique emporte une « synergisation » entre les médias dits de masse comme la télévision et les médias personnels comme le téléphone. La différenciation réglementaire entre ces industries devrait aller en s'atténuant, pour faciliter à terme l'application de normes semblables, pour des services similaires. Se pose alors la question du régime à appliquer aux entités résultant de cette convergence : celui de la presse écrite, audiovisuelle, des télécommunications, services ?

### ***1.1 Le brouillage des frontières entre le public et le privé***

Dans cet univers où se brouillent les catégories considérées il y a peu de temps comme immuables, même l'État n'est plus un concept aussi facile à cerner. Ce qui relève légitimement de l'intervention étatique constitue une question toujours posée mais rarement résolue une fois pour toutes. Le service public peut être assuré tantôt par des entités privées, et les entités publiques peuvent se voir contraintes d'adopter des modes de fonctionnement qui prévalent dans les entités privées.

L'intérêt général n'est plus une notion décrétée d'en haut mais une construction sociale découlant des rapports entre les différents acteurs socio-économiques. Dans un tel contexte, les groupes cherchent à se placer en position d'influer sur cette construction de l'intérêt général et y faire prévaloir leurs intérêts. L'intérêt public semble se déduire de consensus toujours provisoires obtenus dans le cadre de processus de dialogue ouverts au cours desquels chacun peut espérer infléchir les tendances. Il peut devenir difficile de départager ce qui relève véritablement de l'intérêt public de ce qui est simplement l'expression des intérêts de groupes en mesure de convaincre que leurs demandes correspondent à l'intérêt du public en général.

Mais il demeure possible d'identifier certains noyaux où les enjeux persistants sur lesquels s'exerce la gouvernance ont des échos importants dans le champ de l'audiovisuel.

## **1.2 Le territoire**

Les références à l'espace connaissent de profondes mutations. Les représentations sont changées par l'avènement d'un espace qui paraît échapper aux frontières territoriales des États. Disparaissent aussi plusieurs des repères familiers sur lesquels reposent les principes et les pratiques de la régulation de l'audiovisuel. L'espace résultant de l'environnement-réseau présente des bases se définissant différemment de celles de l'espace physique. En favorisant une redéfinition des espaces de référence, la virtualisation porte le germe d'une mutation des paramètres selon lesquels se conçoit la légitimité des interventions étatiques.

La tendance à la numérisation contribue à redéfinir l'espace dans lequel se construit et s'apprécie la légitimité des interventions de l'État. Soit que l'espace du réseau affecte les perceptions relativement à la légitimité des règles, soit qu'il affecte les perceptions quant à leur efficacité. Il y a là des indices d'un déplacement des repères selon lesquels se conçoivent et s'appliquent les régulations étatiques.

Le territoire, lieu central de l'intervention de l'État, se virtualise. Il se limite de moins en moins aux espaces physiques. Il concerne de plus en plus les imaginaires. Avec le phénomène de virtualisation, occuper un territoire, en assurer les attributs qui sont caractéristiques de la souveraineté nationale, c'est assurer une place aux messages qui reflètent les sensibilités des populations que l'État demeure responsable de protéger. Cette responsabilité ne se limite plus au seul territoire physique d'un État : elle emporte l'obligation de promouvoir, au niveau international, et par delà les frontières physiques, les valeurs qu'il paraît essentiel de garantir.

## **1.3 Les valeurs démocratiques**

La démocratie, entendue comme le mythe fondateur du contrat social, constitue assurément un autre fondement de l'intervention de l'État. Dans la mesure où l'audiovisuel est le

lieu d'échange et de partage, il s'ensuit que les régulations publiques doivent être en mesure d'assurer les équilibres qui rendent possibles les processus délibératifs, si essentiels à la santé démocratique.

La dignité est le principal attribut de la personne humaine. C'est un concept suffisamment large pour englober l'ensemble des droits fondamentaux reconnus à l'être humain, y inclus le droit à l'égalité et à la liberté. Tous ces droits participent à la définition même de la personne humaine. La défense de la dignité humaine suppose aussi la reconnaissance et la promotion des valeurs de tolérance et de diversité.

Les droits sont le plus souvent formulés dans leurs dimensions individuelles, comme si leur exercice n'avait pas de dimension collective. Il y a une tendance à substituer une conception des droits en les posant comme des absolus. Mais les droits relatifs à la circulation de l'information (droit à la vie privée, droits de propriété intellectuelle, droits à la réputation, droit à la dignité humaine) concernent des intérêts englobants et diversifiés. Ils ne peuvent se définir concrètement que dans leurs relations avec les autres droits et libertés qui peuvent s'exercer dans l'univers juridique. Il est en effet banal de rappeler que ni l'un ni l'autre des droits et libertés ne sont absolus. Il en va de même du droit de recevoir une diversité de programmes: pour que ce droit soit effectivement respecté, il peut être nécessaire de mettre en place des balises qui pourront apparaître comme attentatoires aux libertés de certains.

L'essentiel des tâches au sein des processus de régulation est d'identifier les limites respectives de ces droits et libertés. Le domaine de l'un ou l'autre de ces droits et libertés est le fruit des délimitations des autres. Résoudre les contradictions entre les droits fondamentaux n'est pas une tâche facile; l'expérience de plusieurs pays enseigne qu'il faut toujours se résigner à des arbitrages entre les valeurs et droits venant en conflit lors de la circulation de l'information. Ces processus sont essentiellement publics. Seul l'État est en mesure de procurer des cadres crédibles de gouvernance conséquents avec les exigences du respect de ces droits et libertés.

Ainsi, s'il est un domaine où l'autorité de l'État paraît difficile à remplacer, c'est bien celui de la préservation des conditions

de l'exercice effectif des droits et libertés mis en cause par la production et la circulation des mots, des sons et des images.

Dans le domaine de l'audiovisuel, il faut être en mesure de mettre en place des mécanismes assurant l'exercice effectif d'un ensemble considérable de droits reconnus dans la plupart des pays. Il est à ce jour et pour un avenir prévisible très improbable que le cumul des choix individuels soit à lui seul en mesure d'assurer le respect et la diversité de l'ensemble des droits.

## 2. Une régulation opérant en réseau

La régulation de l'audiovisuel est un enjeu. Les régulations peuvent découler, en partie du moins de normativités technologiques, de normativités gestionnaires ou de normativités juridiques. On relève une certaine concurrence entre les divers lieux et réseaux qui se donnent pour mission de produire des régulations encadrant les diverses activités participant à l'échange de sons et d'images. L'intervention de l'État dans l'audiovisuel s'inscrit dans le champ de la gouvernance globale<sup>2</sup>. De plus en plus, elle s'inscrit dans des processus continus par lesquels sont gérées les affaires qui regardent la collectivité.

Les États demeurent l'un des principaux lieux de médiation entre les valeurs, les possibilités et les menaces de la technique, des effets cumulatifs de décisions d'affaires aux conséquences adverses ou encore de comportement individuels. Mais le droit se pense aussi ailleurs : dans un monde internetisé, le droit ne s'élabore plus tout à fait dans les mêmes lieux formalisés que sont le Parlement et les officines gouvernementales. Ce phénomène peut donner l'impression que le rôle de l'État ne pourrait dorénavant être que minimal.

Certes les forums nationaux et les instances étatiques continuent de prendre une part importante à l'élaboration et à l'application des règles du jeu mais la réglementation nationale se révèle souvent incapable à elle seule d'encadrer convenablement les activités se déroulant dans le cyberspace. Les règles

---

2. Moreau Defarges, Philippe, *La gouvernance*, Paris, PUF, 2003.

de conduite s'élaborent aussi dans d'autres lieux venant tantôt supplanter tantôt relayer le droit étatique<sup>3</sup>.

Le réseau se substitue de plus en plus aux institutions hiérarchisées comme lieu de conception et d'énonciation de la normativité. Au sein des réseaux s'élaborent des principes qui doivent habituellement être transmis par d'autres lieux de normativité. D'où l'idée d'une régulation relayée dans plusieurs vecteurs. Cette tendance laisse penser que les institutions rompues aux modes souples de régulation sont les plus susceptibles d'agir avec efficacité dans les univers numériques qui se mettent en place.

La réglementation étatique est en effet tantôt supplantée par les principes internationaux, tantôt relayée des principes internationaux vers les droits nationaux. À leur tour, les principes mis en place par les régulateurs nationaux sont traduits dans les normes mises en place par les acteurs<sup>4</sup>. Les réseaux s'ajoutent ainsi aux lieux institutionnels que sont les États et les instances internationales<sup>5</sup>. Ils instituent des processus de dialogue et d'échange par lesquels se structurent les stratégies qui sauront répondre aux contextes engendrés par la « réseautisation » de l'audiovisuel. Il en résulte des phénomènes de coréglementation et de corégulation que les États doivent prendre en compte s'ils souhaitent assurer un encadrement efficace.

## 2.1 Les États

Dans les ordres étatiques, s'expriment des craintes, frayeurs, anticipations et valeurs au nom desquelles on réclame des règles. Les règles de droit que les États mettent en place ne sont pas le

---

3. Arnaud, André-Jean, « De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation. Quelques observations critiques, (1997) 35 *Droit et société*, 11-35.

4. Trudel, Pierre « Quel droit et quelle régulation dans le cyberspace? », *Sociologie et sociétés*, vol 22, n° 2, automne 2000, p. 189-209, <<http://www.erudit.org/erudit/socsoc/v32n02/trudel/trudel.pdf>>; Pierre Trudel, « Un « droit en réseau pour le réseau » : le contrôle des communications et la responsabilité sur Internet », dans Institut canadien d'études juridiques supérieures, *Droits de la personne: Éthique et mondialisation*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004, p. 221.

5. Ost, François et Michel de Kerchove, « De la pyramide au réseau? Vers un nouveau mode de production du droit? », (2000) 44 *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 1-82.

résultat du hasard. Elles sont le reflet des traits culturels des différentes sociétés humaines. Que le contexte rende problématique l'application de certaines règles de conduite n'emporte pas la disparition des motifs fondant leur existence. C'est pourquoi les analyses qui ne tiennent pas compte des motifs sociaux qui supportent la demande pour des régulations ne sont pas très éclairantes lorsque vient le temps de penser le rôle de l'État.

Lorsqu'il s'applique sur le territoire national, le droit étatique s'inscrit fréquemment dans une démarche de régulation dont il ne constitue que l'une des composantes ; il énonce des principes, formule des objectifs, prescrit des critères, mais laisse de plus en plus de place à d'autres ensembles de normes afin d'assurer son actualisation. La loi prend ainsi l'allure d'un volet d'un processus de corégulation au sein duquel les autres sources de normativité joueront un rôle plus ou moins intense.

Alors, l'efficacité de l'intervention étatique est tributaire de la mise en place de processus capables de mobiliser l'ensemble des acteurs (les « stakeholders ») afin de les amener à développer des solutions mutuellement avantageuses. Il faut alors assurer le fonctionnement de processus de régulation ouverts, souples mais capables d'imposer, lorsque nécessaire, des solutions reflétant les consensus. Il paraît y avoir là un indice de l'intérêt de processus tels que ceux établis par la régulation du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC).

## ***2.2 Les forums internationaux***

Devant les insuffisances et le manque d'effectivité des régulations étatiques, le réflexe usuel sera de rechercher une détermination internationale du droit. Il s'agit de faire en sorte que le droit devienne substantiellement semblable partout, ce qui pourrait alors résoudre l'ineffectivité du droit d'un État. Une telle approche pourra convenir aux matières visant la coordination des comportements. Elle sera plus difficile à l'égard de règles prescrivant des conduites et procédant de conceptions éthiques, morales ou fortement tributaires des référents culturels nationaux.

Certes on attend des forums internationaux qu'ils établissent les balises à caractère universel qui délimiteraient ce qu'il est permis de dire et de montrer. Mais au mieux, les délibérations internationales donnent lieu à l'élaboration de normes visant à être relayées dans les ordres normatifs des États et des autres entités exerçant de l'influence sur le cyberspace.

Tant les instances internationales conventionnelles que les associations non gouvernementales se présentent comme des lieux d'élaboration de méta-normes. Ce sont des lieux où l'on travaille à l'identification des dénominateurs communs. Les forums internationaux paraissent en effet constituer le lieu le plus efficace de l'élaboration de méta-normes, celles qui sont exprimées sous forme de principes destinés à être relayés dans les législations nationales et dans les autres lieux d'élaboration de normativité.

Il est dès lors essentiel de concevoir les modèles d'intervention de l'État en y incluant pleinement des stratégies diversifiées d'action dans les forums internationaux. Par exemple, pour assurer la viabilité de produits audiovisuels canadiens il faut promouvoir un contexte international reconnaissant la nécessité de conditions visant l'essor et le maintien de la diversité des expressions culturelles.

### **2.3 Les réseaux**

La normativité s'élabore de plus en plus dans les réseaux. Les réseaux sont le résultat d'interactions entre personnes ayant un but commun. L'internetisation s'accompagne de l'émergence de réseaux unissant les décideurs, les chercheurs, les régulateurs de même que les autres acteurs jouant un rôle dans la normativité d'Internet. Anne-Marie Slaughter observe que dans la mesure où ces réseaux ont de l'influence sur l'élaboration des politiques, ils doivent être envisagés comme participant à la gouvernance<sup>6</sup>.

En plus des regroupements plus ou moins spontanés, il coexiste plusieurs communautés qui proposent des régulations,

---

6. Slaughter, Anne-Marie, « The Real New World Order, » (1997) 76 *Foreign Affairs*, 183-184.

des façons d'agir ou qui revendiquent l'adoption de certaines normes à l'égard d'activités se déroulant dans les environnements audiovisuels. À ces réseaux plus ou moins formels, s'ajoutent des entités constituées de décideurs appartenant aux appareils gouvernementaux<sup>7</sup>.

Internet facilite et accroît l'efficacité de certains types de réseaux d'experts ou de décideurs. Mais les réseaux ne se substituent pas aux lieux institutionnels officiels. Ils représentent plutôt un niveau intermédiaire de coopération entre les protagonistes des bureaucraties étatiques et internationales. Les réseaux de fonctionnaires et de décideurs se présentent en effet comme l'un des principaux lieux de négociation et d'élaboration des normes. Leur effectivité est accentuée par Internet. Mais il serait présomptueux de considérer que les réseaux découlent uniquement de la disponibilité accrue des espaces de dialogue qu'Internet met à la portée des communautés. Tous ces réseaux sont multiples. Ils se présentent en concurrence les uns avec les autres de même qu'avec d'autres sources de normativité.

## **2.4 Les acteurs**

Les communautés et groupes d'acteurs produisent des tendances, susceptibles de constituer des guides normatifs assortis d'un degré de contrainte pratiquement comparable à celui qui est associé aux règles de droit.

Les pratiques gestionnaires constituent souvent la source principale des règles qui s'appliquent effectivement aux relations entre les protagonistes de l'audiovisuel. L'importance que prend la concurrence entre les acteurs au plan de la régulation explique le rôle crucial du contrat et des pratiques commerciales dans l'audiovisuel. Le même phénomène explique sans doute aussi le rôle névralgique que pourra y tenir la pratique autoréglementaire.

Les engagements envers les usagers, les groupes de pression, les associations, les instances réglementaires comportent des

---

7. Check, Mary L. « The Limits of Informal Regulatory Cooperation in International Affairs: A Review of the Global Intellectual Property Regime », (2001) 33 *Georges Washington Int. L.R.*, 277, p. 278.

dispositions afin de favoriser le maintien ou de rétablir les équilibres. Les environnements créatifs et techniques imposent des règles ressemblant aux dispositions supplétives quand ils ne créent pas des états de fait empêchant tel ou tel comportement<sup>8</sup>.

## **2.5 Les processus de corégulation**

L'émergence de réseaux et la nécessité de plus en plus ressentie d'assurer le relaying des principes, des règles et des politiques énoncés dans les forums officiels et les autres lieux de normativité, donnent lieu à la mise en place de processus de concertation.

La notion de corégulation a été mise de l'avant pour accueillir et favoriser un tel dialogue<sup>9</sup>. La corégulation est essentiellement un processus ouvert visant à fédérer les différents acteurs dans un lieu de dialogue. Un tel dialogue devrait permettre l'émergence de relais entre les valeurs qui doivent être préservées et les réalités concrètes vécues par les usagers d'Internet. Les processus de corégulation ne produisent pas nécessairement des règles de droit. Ils constituent plutôt un processus de dialogue entre les acteurs afin de dégager les tendances et consensus et ainsi favoriser l'adoption de règles de droit et de pratiques plus adaptées aux caractéristiques d'un univers audiovisuel ouvert.

Dans un environnement où la pratique contractuelle prend tant d'importance, le développement de guides et de contrats-types devient également un vecteur d'expression du droit et de l'intervention de l'État. Ces outils, conçus afin de procurer des solutions facilitant le déroulement des interactions dans les réseaux, peuvent refléter les impératifs découlant des valeurs que les instances étatiques souhaitent encourager.

---

8. Trudel, Pierre, « La Lex Electronica, » dans Charles-Albert Morand (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruxelles, Éditions Bruylant, collection Droit international, 2001, p. 221-268.

9. Paul, Christian, *Du droit et des libertés sur Internet, la corégulation – contribution française pour une régulation mondiale*, Rapport au Premier ministre, Paris, mai 2000, <<http://www.internet.gouv.fr/francais/>>.

## Conclusion

Les tendances lourdes vers la numérisation affectent les représentations du monde. Dans la plupart des pays développés, l'État connaît des mutations : ses moyens d'intervention connaissent des transformations. L'État moderne est remplacé par un État de type post-moderne fonctionnant suivant des paradigmes différents<sup>10</sup>. Les approches autoritaires de la loi paraissent impraticables. Il faut rechercher les consensus, construire les alliances. Tant au plan interne qu'au plan externe, dans les relations avec d'autres pays, il importe d'assurer les équilibres fragiles caractéristiques des sociétés complexes. Dans un monde désormais perçu comme un tout sans frontières, plusieurs des rationalités qui fondent l'intervention de l'État connaissent des mutations. Les mécanismes par lesquels s'expriment les interventions étatiques se modifient afin de refléter un univers où la régulation est pensée et appliquée suivant une dynamique de réseau. Mais bien peu de ces changements portent à conclure à la fin de l'intervention de l'État dans l'univers des mots, des images et des sons. C'est pourquoi il faut porter attention au développement de méthodes afin d'accroître la connaissance et la compréhension des multiples facteurs qui contribuent à la régulation de l'audiovisuel. Cela paraît plus que jamais une condition même de l'effectivité des politiques publiques en ces domaines cruciaux.

---

10. Morand, Charles-Albert, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, Paris, LGDJ, 2000.



# State Intervention in the New Broadcasting Landscape: Less is Best\*

---

**GIUSEPPE RICHERI\*\***

## **Introduction**

The focus of this article is to imagine the possible role of the State in broadcasting if we had the opportunity to reinvent it, keeping in mind necessities and current restrictions. Why should this be our present focus? From the European point of view, the crisis in the public broadcasting industry is becoming more and more apparent. It is a complicated crisis that concerns at least three areas of discussion: the legitimacy of public intervention

---

\* This paper by Giuseppe Richeri is followed by comments by Pierre Trudel (p. 129).

\*\* Professor, Facoltà di Scienze della Comunicazione, Università della Svizzera Italiana, Lugano.

in this sector, the distinctive identity of public broadcasting, and the ways in which these endeavours may be financed.

The proposal to privatize public radio and television crops up periodically in various countries. This happens almost anywhere in which public programming is accused of imitating too often that of the private sector dictated solely by commercial interests, or where costs are constantly escalating while the sources of funding, whether from advertising or the annual television license fee, are often contested. The image of public broadcasting has so deteriorated that it is often represented as a bureaucratic monster, subject to the will of the political powers, incapable of self-renewal and hopelessly ineffective, even if in many cases it occupies the centre of the information and entertainment system, absorbing and appropriating a tremendous amount of economic resources from the most dynamic, efficient, and politically independent private enterprises.

In other audiovisual sectors, public intervention in Europe has mostly operated as a safeguard and a support for the film and television fiction industry, to which we attribute not only an economic significance but also a cultural one (from the perspective of broader European integration). Intervention of this kind has so far manifested itself in two distinct directions: the first has concerned the financial support to the film and broadcasting industry on various levels (production, distribution, development, promotion, etc.); the second has concerned the creation of protective barriers in terms of audiovisual products (in film and television) originating outside Europe, represented in particular by the European directive *Television without Frontiers* presently under revision.

Even on this front, however, the results cannot be considered satisfactory. One only has to remember that the European cinema market is literally dominated by American products and that the European import-export ratio is definitely showing a deficit in this area. Two factors are responsible for this situation: in the course of the last ten years, on the average, 70% of the proceeds from European movie theatres has been derived from American films and in this same period, the European audiovisual commercial deficit *vis-à-vis* the United States has continued

to grow, reaching a gap of \$8 billion US a year. Within the European context, however, it seems difficult to entertain a discussion that would address both the issues of radio and television broadcasting and the movie industry, since we are dealing with two distinct entities for which the State has historically adopted separate courses of action, often under the jurisdiction of different bodies of public administration.

Broadcasters traditionally produced for their own networks, without needing to resort to independent producers (if this occurred it was minor) ; the movie industry produced for its movie theatres and sometimes sold its products to the television networks. Only since the 1980s, for various reasons such as the break-up of the public broadcasting monopolies, have we begun to allow ourselves to envisage the prospect of independent producers becoming systematic suppliers to the television networks. But this subject would require a separate analysis. In what follows I will limit myself above all to the subject of public involvement within the sphere of television.

The interest for an insight on the role of the State within the sphere of television does not stem only from the critical condition that we are currently witnessing. The route to the “digital universe” that the European countries have embarked upon, in a seemingly direct and linear way, triggers a substantial transformation in television activities. The proliferation of television channels brings about, in each country, an increase in the total quantity of transmitted programmes on the one hand, and on the other hand, a progressive splitting of the audience over a number of channels clearly greater than the 5 to 6 traditional “generalist” national networks. Just think of how much the multi-channel option, based on specialty channels, will divide the viewing audience into smaller and smaller fragments. This has significant effects in general on the television economy and, in particular, on certain principles upon which public television has been traditionally based, such as the universality of the service, collective public interest, compulsory financing on the part of all households with television sets, etc.

## Where to begin?

The most direct method of proceeding in our evaluation would be to begin with how the State historically has understood its involvement in public broadcasting and how this interpretation still, in a number of cases, continues to motivate the present state of affairs. Thus we can determine what works today, and what would be necessary to eliminate, modify, or add.

Observing European public television statutes, we can isolate at least four basic ideas that, by means of laws adopted in the different countries, have been put together or formulated in order to justify the State's presence and the methods of public financing of television (by an annual television tax or by grants) and in order to identify and address the functions of this "public utility".

The first and most "neutral" of these ideas is based on considerations of a technical order. The scarcity of the physical means of broadcasting television signals, in other words the scarcity of Hertzian frequencies, creates in fact a "natural monopoly" that must be considered and managed in such a way as to guarantee the collective public interest. The principal objective is to use this monopoly in order to extend television transmission throughout the entire nation and to offer equal programme access to each and every citizen. In this case the public service is conceived of as a large technical infrastructure that must guarantee universal access.

The second idea is of a cultural order and assigns to the public service the task of fulfilling the needs of the citizens in terms of information, education, and entertainment beyond that of promoting the national culture and the values of the civilized world as a whole. In this instance, the public television service resembles a large national educational agency that supports, integrates, and develops the pedagogical responsibilities of the school system.

The third idea is of a political order and is based on the determination to guarantee various forms of participation and pluralism. Thus public television in this case assumes a fundamental role in the preservation of democracy: that of strengthening

the participation of citizens, of assuring information independence and impartiality, of publicizing the plurality of the political views and of the social and cultural reality of the nation. The State by means of public television creates a modern agora that aids in the formation of public awareness and in the expression of public opinion.

The fourth idea is a constitutional one and assigns to television the responsibility of general interest: that of guaranteeing the right to freedom of expression and access to information sanctioned by the constitutional charters of the whole of Europe. Public television is an excellent means of putting a constitutional right into practice, of making it effective, and of preserving it.

## **A frame of reference**

Before discussing how to re-think and renew the modalities of State intervention in the sphere of television broadcasting we have to first agree upon the conditions of legitimacy of this intervention. Personally I am in favour of the conditions defined by the so-called Amsterdam Protocol (1997), currently in force for the member-nations of the European Union, and which recognizes that:

the system of public broadcasting in the Member States is directly related to the democratic, social, and cultural needs of each society and to the need to preserve media pluralism.

On the basis of these principles the States may finance the public television service with respect to the following conditions:

- a) The public service mandate must be clearly defined; the State must explicitly detail what constitutes the public service in terms of the quality and the quantity of the programming and any other possible functions it undertakes;
- b) Public financing is earmarked exclusively for the implementation of said mandate; it is also essential to be able to distinguish on an administrative and management level

the public service activities from those of any other kind (commercial) in order to guarantee that public resources finance only public services;

- c) Public financing must not interfere with the conditions of exchange and competition within the market; the companies that receive public funding in order to carry out their pre-defined service activities must not use it to competitive advantage over other rivals in the television market.

Adopting as my own several suggestions of the Treaty, I believe that State intervention in the field of television broadcasting could be re-thought with respect to at least two basic principles. The first is that choice of content and organization of programming broadcast by public television must be clearly different than content and programming broadcast by the private sector. The second is that public television should provide services which private enterprises are not likely to, because they are not profitable.

## **Universal access**

Re-examining the four cornerstones upon which public television broadcasting is based, one could say that the first appears to be outmoded. We are no longer in a situation of channel scarcity, which gave rise to the “natural monopoly” justifying public intervention in the first place. Today, terrestrial channels have multiplied and are supported by other multichannel platforms such as cable and satellite. In all of these and other cases (that of fixed and mobile telephone networks, etc.) the passage to digital transmission technology has further increased channel availability. On the basis of the agreements established by the International Telecommunication Union, the fundamental task of the State in this sphere remains one of frequency distribution and allocation among the various telecommunication activities, as well as defining user rules of access over and above technical norms.

In various European countries the development of digital television has been promoted by public intervention on two fronts. The State favours the idea that each household adopt a digital receiver or set-top box directly covering a portion of the

cost (e.g. Italy), while assigning to public service television the job of catalyst in the development of digital programming. It also seems more and more evident that, in order to ensure universal access of digital television, the State will have to intervene once again to finance network transmission to remote areas of low population density where the private sector has no interest in investing to broadcast its own programmes.

## **The educational role**

The second pillar upon which State intervention is based is that public service television must take on a broad educational role with the purpose of integrating the pedagogical function of the school system, especially in the case of the less fortunate population groups, who have dropped out of the system. In our day and age this role seems to have lost some of its importance. On the one hand, over the course of the last decades, the student enrollment rate has greatly increased because of the progressive raising of the compulsory school age and because of greater access to high schools and universities.

On the other hand, general life circumstances, in terms of free time and work, together with easier access to education, culture, and knowledge, have also decreased the value of the pedagogical function of television. In this sphere however, a new front may be opening up in terms of migrant populations in many countries today.

Learning the language of an adopted country is surely one of the basic steps to easing distress, a sense of separateness and marginality, and to helping those concerned acquire a sense of belonging within their new community. Television can contribute significantly to this process. But, taken on its own, this role is not enough to justify the existence of public television.

## **Pluralism of information**

The third pillar upon which public intervention is based deals with the determination to implement, through public service television, a large modern agora that aids in the development

of public awareness and in the expression of public opinion. The possibility of becoming aware of many viewpoints and ideas, of being informed about political options from which to choose one's own, is a basic factor for an enlightened formation of opinion and choice, and therefore represents a foundation of democracy. However, in keeping with this point of view and as is the case on an institutional level in several European countries, it is essential to distinguish between external and internal pluralism: the first refers to mass communication systems accessible to the public at large, while the second refers to each mass communication medium on its own.

Today we can say that external pluralism is guaranteed anywhere and everywhere mainly through a variety of sources and media easily accessible to everyone. In order to safeguard this state of affairs, the State intervenes according to the anti-trust laws, which condemn and eliminate the formation and abuse of market dominant positions. Internal pluralism should guarantee, in the narrowest sense, that the media are independent and at arms-length from political agendas and represent ideas in a balanced and non-discriminatory manner (in a broader sense this comprises not only the manner in which politics is represented, but also society, culture, religion, etc.). The role of public service television on this front has been historically of great importance whether because it was the only medium set up, from a programming point of view, to perform and guarantee this function, or because for many years a large part of the population, for cultural, social, or economic reasons, did not have the opportunity to access a diversity of information sources, beyond that of public service television, which was, in most cases, the only medium at their disposal.

Now the situation has changed. Pluralism (independence, impartiality, balance, etc.) of information continues to be an indispensable aspect of the democratic way of life, but there is no widely shared consensus of opinion about the role of public service television in this area. In many cases, public television continues to be subjected to the influence of political power as well as to government pressure. We are now observing that public television in almost all of the European countries only succeeds in catching the attention of a minority, albeit an important one. Thus even this function has been substantially

disempowered and no longer seems to play a strategic role here. Public service television must unavoidably continue to be pluralistic, but its presence no longer serves to ensure pluralism of information for the majority.

## **Freedom of expression**

The fourth foundation pillar of public service television is the determination to guarantee the exercise of freedom to express one's own ideas and freedom to transmit them to others. In reality, in many countries, this task was undertaken by means of "public access" programming and political forums where representatives of civic associations and political parties respectively had the right to a television spot in which to present their own ideas, projects, and proposals – standard-fare public service programmes, of negligible importance, and poorly supported by programming executives since the viewers rarely enjoyed them.

Today, representatives of viewers, social and cultural organizations, as well as the political world etc., actively fulfill this function through variety and entertainment shows, investigative reporting, talk shows, news coverage etc. But this applies to both public and private television, where the selection of invited guests is not decided upon by a specific set of rules, but upon the basis of "suitability" for television. This in no way guarantees the exercise of a right.

We must also take into consideration that, today, means and opportunities to directly express one's own ideas have been substantially increased on both the production and distribution fronts. In general television spots offered by the public service to civic and political bodies to put forward their agendas are of minor importance, when considering the enormous range of possibilities offered by a huge array of national and local media, both generalist and specialist, for electronic and/or printed format.

## What is left

We can summarize thus by saying that there is no longer a scarcity of transmission channels and there will be even less, with the move to a total “digital universe”. A growing concern in this area involves universal and guaranteed access to digital television transmissions for geographically remote regions with low population density. The educational function of television, if still necessary, is largely aimed at restricted minority social strata, the migrant community in particular.

Private television channels do not always guarantee information and cultural pluralism, and often this is the case for the public ones as well (under the influence as they are of political power). In any case respect for independence, impartiality, balance, and information completeness could be incorporated into the rules that govern private channels as well. In the final analysis, with the multiplicity of networks and programmes that we have today, it appears that we are better able to put into practice the right to access and expression in television than we were in the past, with its marginalized or “ghettoized” public access programming, incapable of attracting viewers. Since it is hard to pinpoint a significant and distinctive role in this area on the part of public in contrast to private television, how then can we justify the space that public television in many countries occupies within the total national structure, and the professional and economic resources that it absorbs?

On the basis of this revision, it seems to me that many of the traditional functions that justified State intervention in the sphere of television broadcasting in the past, appear to be growing less and less relevant today, if they have not already completely disappeared. I believe, therefore, that if public television did not already exist, it would be hard to justify its creation today just to fulfill the above-mentioned tasks.

## New demands?

In order to propose the re-creation of public service television, I believe that we must begin with three considerations:

- a) On-going changes in television systems;
- b) New and prevailing demands;
- c) What private television can do in the place of public television.

We have already noted the on-going changes. As the number of channels increases, and as the fragmenting of the viewing audience increases, the idea that television, by fulfilling its general mandate, can play a relevant role in the creation of a collective identity and in a sense of social sharing and national cohesion appears, from our perspective, to be more and more illusory. This is also true for public television and its ever-thinning audience. A recent BBC document describes in precise terms the situation of a growing part of the European population :

The explosion of media choice is causing audience viewing and listening to fragment. People are consuming a wider range of services across a greater range of device. As a result, we are now in a multi-track media society, in which no two people's media behaviour is the same (Building public value, BBC, 2004)

Several new problems, from either a quantitative or a qualitative point of view, come to light in this situation. First of all there exists a significant minority incapable of taking advantage of what the new trends can offer. Seen in perspective, two increasingly large groups of people are excluded. The first is made up of people who do not have the economic resources to keep their tv sets technologically up-to-date, and to access pay-channels and pay-tv services that offer some important products of quality, attractiveness, and "added value" in general. The second group that is excluded from the new trends includes those persons deprived of the cultural skills to profit from the new opportunities, and to choose with competence the products suitable to their particular diet in the great "supermarket of images." A large part of the new migrant populations who occupy disadvantaged social positions in their adopted country belong to this category.

To this problem is added the progressive reduction in the quality of programmes. I am not referring here to the quality of content or to the aesthetic and creative dimension (a dimension

truly difficult to measure), but to quality as measured by the average investment per hour in programmes. The tendency to fragmentation creates new problems on this front as well. In fact, while the average number of viewers per channel is tending to decrease, it is also probable that the average quantity of funds available per channel will go in the same direction. On the other hand, just compare investments presently allotted to the major generalist free-tv channels and the investments allotted to specialty or thematic channels. If for the first group, 100 is invested then for the second, 10 or less is invested (with the exception of two categories, recent films and popular sports events).

A third problem on the rise concerns the variety of programmes offered, or the range of television genres available to the viewer. On this front, the trend towards polarization of television fare around a limited number of genres seems evident in free-tv, while this tendency barely touches the thematic pay-channels where on the whole a more varied range of fare persists.

The picture we are painting reveals that a stratum of viewers is being formed who for economic and/or cultural reasons is being submitted to the progressive "decline" of the generalist free-tv channels, in terms of quality and variety, and is not in a situation to fully profit from the new multi-channel and multi-service opportunities and advantages on offer at present.

Those viewers who, from an economic and/or cultural point of view, belong to the more advantaged social spheres, today, and more and more in the future, will have the means at their disposal to satisfy their television viewing needs, interests, and wishes without suffering from a lack of public service broadcasting. They will be able to find what they are looking for without public television because they have the wherewithal to access a multiplicity of sources to form an independent opinion and a multiplicity of channels to find programmes, genres of programming, and their favourite interactive connections.

## Proposals

If public service television did not exist in Europe today, I do not believe that it would be appropriate to create something similar. Even where the rules and tasks assigned to it are respected, public broadcasting is disproportionate or unsuitable with respect to the problems at hand. It is just too big, too overloaded with tasks to perform, too costly, offering too much to too few and too little to too many.

As we have seen, there is no lack of problems. In some cases (strengthening of national identity, of social cohesion, of the sharing of experiences, etc.), public broadcasting was at one time very useful; now it is of little or no use.

In other cases we are dealing with problems that concern a minority, and could be resolved with lighter and more flexible interventions (accessibility to a greater variety of programmes, to a plurality of sources and viewpoints, etc.).

A third type of problem that public intervention could address would be one that concerns “exemplary” quality in certain important genres of programming.

The fourth type of problem that public intervention could help to resolve would be one that indirectly affects the viewing audience: experimentation and innovation with regards to language, format, and talent, etc.

I believe that in a television industry comprised of only private broadcasters, public intervention today could be appropriate and useful in addressing the above-mentioned problems, by means of two courses of action whose funding would be generated either from the license fee or from a special tax paid by private broadcasters.

The first type of public intervention is meant to resolve, at least in part, the problems of the socially, culturally, and economically disadvantaged, and to help protect children and the elderly, etc. This mirrors the hypothesis put forward in the Peacock Report, published in the United Kingdom in the mid-1980s, and recently re-launched in other European countries. It recommends awarding contracts, on the basis of open

competition, for the transmission of programmes conceived to integrate and improve private broadcasting.

Broadcasters that win the competition and get the contract would be compelled to schedule programmes with a predefined “public service” content, for which they would be compensated by the State, either from moneys received out of the license fee or the special tax on broadcasting enterprises. These programmes would be conceived to fulfill the demands of those groups of minority viewers who are not in a position to make use of pay-tv channels or other broadcasting platforms, with the intention of ensuring them a certain degree of diversity, pluralism, and quality of transmission.

Obviously this means that the State would finance not only the cost of the programmes, but also the air-time at the disposal of this service. This activity could be managed by a “light-handed” State structure with the task of selecting the private networks, defining the character and content of broadcasts, and overseeing the production on the part of independent producers or other persons.

The second type of intervention that the State could promote, in a television industry in which only private broadcasters operate, would be the creation of a new channel assigned the task of transmitting only “high quality” programmes at a high hourly average cost that, on the one hand, offers a selection alternative to those viewers who can only access free-tv and, on the other, serves as a high-end model of comparison for private network programmes. I believe that such a channel, completely free of advertising, should concentrate on offering a limited amount of television genres (news, drama, talk shows, the arts and sciences) to be carried out by the best in the profession (technicians, journalists, artists, etc.).

In this case, as well, the initiative could be managed by a structure engaging in modest or “light” intervention, that designs programming, which is in turn submitted to independent producers and external contractors to implement, and is responsible for quality control and airing. I believe that these two types of State involvement have certain advantages. They would not be invasive with respect to the television market and would be run by flexible and agile organizations, from both cost and

management perspectives. They could serve as a catalyst on the independent producers and professionals in the sector, providing stimulus in comparison with private broadcasters. Ultimately they could integrate and enrich television fare with a series of programmes that are normally incompatible with the financial logic of private television enterprise and commercial competition.

This new way of organizing State involvement in the broadcasting field should come with a definition of two types of regulations. The first type would be put in place to avoid any kind of concentration that might limit external pluralism in the television industry. Anti-trust laws, aimed at preventing both the formation of dominant positions in the market, and concentrations that limit pluralism, exist in all European countries, but sometimes they do not work sufficiently well. We just have to look at the case of Italy in general and at the case of pay-tv in other countries.

Regulation of programming by private broadcasters would be the domain of the second type of norm, compelling them to put into practice those public service tasks that involve at least internal pluralism, especially in news coverage and in other information genres.

## **Conclusions**

Considering the current state of broadcasting and the medium-term prospects linked to the European Union's choice to promote the accelerated distribution of digital television into every home, State intervention in this area must be radically revised. The structure, size, role, and the funds allocated to public broadcasting seem more like a leftover from the past than a necessity of the present. Public service television no longer holds sway over the public at large and today it is only capable of attracting attention in an ever-increasing transitory fashion. If it didn't exist it would not be worth recreating in its present guise.

Despite this, problems persist and a public presence in this sector could help to alleviate them. These problems to a large

extent encompass three aspects of the situation : the implementation of private television channels with programmes aimed at social minorities and social strata that need to be benefitted and protected (children, the elderly, etc.) ; quality of programming that guarantees the underprivileged the “external” pluralism of the industry as a whole and the “internal” pluralism of each network ; experimentation that exploits new languages, formats, and skills.

In order to respond to these problems it would be wise for the State to adopt a light form of intervention that is aimed at two fronts. The first is the defining of agreements with private channels to insert “public service” programmes into their line-ups. The second is to create a single public channel that offers “high end” programming consisting of the main television genres from news to television drama. Its function would be to create a high standard of comparison for the television industry, and to offer all types of viewers access to above average programming.

To accomplish this, the State should develop a light and flexible structure to determine programme needs. These would then be entrusted to independent producers for implementation. The actual airing of these programmes would be in part entrusted to private channels, by means of agreements and contracts, and in part to a single universal access public service channel that would be managed directly by the State.

## References

- Arthur, Andersen. 1998. *The Impact of Digital Television on Supply of Programmes. A report for the European Broadcasting Union*. Geneva. EBU.
- Blumler, Jay G. 1994. *Television and the Public Interest: Vulnerable Values in Western European Broadcasting*. London : Sage.
- Davies, Gavyn. 1999. *The Future Funding of the BBC. Report of the Independent Review Panel*. London: Department of Culture, Media and Sport.
- Foster, Robin. 1992. *Public Broadcasters. Accountability and Efficiency*. Edinburgh : Edinburgh University Press.
- Groombridge, Brian, and Jocelyn Hay eds. 1995. *The Price of Choice: Public Service Broadcasting in a Competitive European Marketplace*. London : John Libbey.

- Humphreys, Peter. 1996. *Mass Media and Media Policy in Western Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Iseppi, Franco and Vittorio Bossi. 1998. *Il ruolo e la missione del servizio pubblico radiotelevisivo*. Roma: Rai Eri.
- Jezequel, Jean-Pierre and André Lange. 2000. *Economy of European TV Fiction. Market Value and Producer-Broadcasting Relations*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory.
- Missika, Jean-Louis. 1997. *Les entreprises publiques de télévision et les missions de service publique. Rapport de mission au ministre de la Culture et de la Communication*. Paris: Ministère de la Culture et de la Communication.
- Peacock, Alan. 1986. *Report of the Committee on Financing the BBC*. London: HMSO.
- Richeri, Giuseppe. "Television from Service to Business" (1986), in P. Drummond & R. Paterson (eds.). 1986. *Television in Transition*, London: British Film Institute.
- Richeri, Giuseppe (1994). *La transición de la televisión*. Barcelona: Bosch Casa Editorial.
- Richeri, Giuseppe (2004), "Broadcasting and the Market: The Case of Public Television", in A. Calabrese & C. Sparks (eds.) *Toward a Political Economy of Culture*, Boulder: Rowman & Littlefield Publisher.
- Tracey, Michael. 1998. *The Decline and Fall of Public Service Broadcasting*. Oxford: Oxford University Press.



# Comments on Giuseppe Richeri's Paper

---

**PIERRE TRUDEL\***

## Contours of Post-Modern Regulation

### Introduction

In his paper, Prof. Richeri tries to show that in the audiovisual sector, the less State intervention, the better. He reviews the traditional goals of government involvement in audiovisual media as if they could not be given a contemporary reading. He then discusses a few issues surrounding a frame of reference according to which audiovisual media are *a priori* the domain of private industry: the State should intervene only if the private sector fails in some way. Thus, State intervention should be rethought according to the principle that "public television should provide services which private enterprises are not likely to, because they are not profitable." This discourse takes us back to the 1960s; no principles are established with respect to public sector funding. Instead, the discussion turns to short-term

---

\* Professor, Centre de recherche en droit public, Faculty of Law, University of Montreal. Mr. Trudel goes beyond commenting Mr. Richeri's paper and offers his own thoughts on the topic.

proposals, such as agreements with private channels to include “public service” programs in schedules determined by commercial imperatives, the creation of a public channel with high-quality programming, and nothing less than a “light and flexible structure to determine programme needs.” In short, the idea is to let public services waste away until they are barely visible, and then discreetly eliminate them by forgetting to buy time on private channels in order to broadcast programs that no one watches!

Yet, an assessment of the State’s role in today’s audiovisual sector requires looking carefully at what is at stake in terms of governance in a world of digitalization and breakdown of traditional categories. The paradigms on which public intervention is based have to be rethought.

In the post-modern world, it is becoming increasingly difficult to postulate that there is a private domain, and a domain that is essentially public, particularly if this simply means that what is profitable should remain private, and what is elitist or a necessary evil has to be public! This does not mean that public intervention no longer has a *raison d’être*. However, increasingly, such intervention has to be conceived of with respect to governance and network-based regulation. Principles have to be embodied in the practices of stakeholders and entrepreneurs in the audiovisual industry. This means that public service approaches have to be strengthened, not marginalized, to provide a regulatory framework that promotes the values underlying State action.

Unless we resign ourselves to considering that the universe of words, sounds and images is now composed of individuals making choices that have nothing to do with collective concerns, we have to study the conditions for governance of the audiovisual sector. A crucial part of contemporary societies, the audiovisual sector remains where major social issues crystallize. In this respect, it is subject to governance. Resulting from decisions made by enterprises, groups and individuals, the audiovisual sector helps to delimit spaces, name things, and identify values and other foundations of democratic life. It is difficult to imagine the State would be absent from its governance.

Today, and in the foreseeable future, the audiovisual sector requires a new approach to State intervention and the conditions of governance. Innovation is required to update the reasons for and operation of State intervention. On one hand, we have to break free of simple-minded, often self-interested, slogans proclaiming that the State no longer has a role to play in a world where individuals and the market will make only rational choices. On the other hand, we also have to beware of the temptation to say that the means so far employed by the State should remain eternal and unchanging.

## 1. New ways of identifying legitimacy

A number of aspects of the information society are changing the ideas stakeholders and decision-makers have about what should be subject to State intervention. New ways of producing and circulating information alter the ideas that form the basis for thought on regulations. The changes affect perceptions and points of view on what justifies State intervention, what is within its scope and what seems to escape it.

The categories that audiovisual regulation<sup>1</sup> covers today seem to be disintegrating. For example, Internetization entails the convergence of media environments; newspapers, television shows, films, telephone calls, computer data, commercial services such as purchasing and banking, and many other forms of information and communication are now in a single format: binary digits.

Convergence can also be seen in the breakdown of boundaries between broadcasting industries, the press, telecommunications and computing. Technological convergence brings about "synergization" of mass media, such as television, and personal media, such as telephony. The regulatory differentiation of these industries should diminish to eventually facilitate

---

1. The notion of regulation (*régulation*) differs from that of regulations (*réglementation*) in that it concerns the often different processes by which the behaviour of a complex system is maintained or adjusted in accordance with a few rules or standards. See André-Jean Arnaud, Ed., *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Second Edition, Paris: LGDJ, 1993, p.521.

application of similar standards for similar services. We thus have to ask which regime should be applied to the entities resulting from convergence: that of print media, the audiovisual industry, telecommunications or services?

### ***1.1 Breaking down the boundaries between the public and the private***

In a world where divisions between categories formerly thought to be immutable are now breaking down, even the concept of the State is no longer so easy to define. The question of where the State can legitimately intervene is always asked but rarely answered once and for all. Public services can sometimes be delivered by private bodies, and public entities can be forced to adopt private-sector approaches.

The general interest is no longer a given decreed from above, but a social construction resulting from relations among various socio-economic stakeholders. Groups try to influence how the general interest is defined and make sure their interests are served. Public interest seems to be based on always temporary consensus obtained through open dialogue in which every stakeholder hopes to swing the definition in some way. It becomes difficult to tell the difference between the public interest, and the simple expression of interests of groups able to persuade that their demands are the same as the public interest in general.

However, there are a few areas where perennial governance issues have major echoes in the audiovisual field.

### ***1.2 Territory***

The concept of space is undergoing a metamorphosis. Ideas have been changed by the advent of a space that seems to elude the physical borders of States. This is resulting in the disappearance of many familiar markers on which the principles and practices of audiovisual regulation are based, for the space resulting from the network environment has different contours from that of physical space. By helping to redefine space, virtualization sows the seeds of change in the parameters that define the legitimacy of State intervention.

The trend towards digitalization also plays a role in redefining the space in which legitimacy of State intervention is constructed and assessed: network space can affect perceptions of the legitimacy of rules and of their effectiveness. This indicates a shift in the criteria according to which State regulations are designed and applied.

National territory, the primary location of State intervention, is becoming virtual. It is becoming less limited to the physical world, and increasingly covers imaginary places. With virtualization, occupying a territory and giving it the features characteristic of national sovereignty means providing a place for messages that reflect the concerns of the groups of people that the State is responsible for protecting. The responsibility is no longer limited to a State's physical territory: it involves the obligation to promote internationally, and thus beyond the State's physical borders, the values that seem essential.

### **1.3 *Democratic values***

Democracy, understood according to the founding myth of the social contract, is certainly another basis for State intervention. In so far as the audiovisual sector is a place for exchanging and sharing, it follows that public regulations have to be able to ensure the balances needed for the deliberative processes so essential to democratic health.

Dignity is the principal attribute of a human being. It is a sufficiently broad concept to cover all fundamental human rights, including the rights to equality and freedom, and fundamental rights are part of the very definition of a human person. Thus, protecting human dignity supposes recognizing and promoting the values of tolerance and diversity.

Rights are most often formulated in individual terms, as if their exercise did not have a collective dimension, and there is a tendency to see them as absolutes. However, rights relating to circulation of information (e.g., privacy, intellectual property, respect of reputation and human dignity rights) concern widespread, diverse interests. They cannot be defined concretely except in relation to other legal rights and freedoms. Indeed, it is banal to note that neither rights nor freedoms are absolute.

Thus, in order to respect the right to a diversity of programs, it may be necessary to establish constraints that could seem to limit the freedom of some people.

The primary task of a regulatory process is to identify the respective boundaries of such rights and freedoms since the scope of a given right or freedom is delimited by the others. Resolving contradictions among fundamental rights is not easy, and we know from proceedings in a number of countries that we have to be resigned to finding compromises among conflicting values and rights when information circulates. Such processes are essentially public. Only the State has the capacity to establish credible governance frameworks that meet the requirements of respect for rights and freedoms.

Thus, there is an area where State authority seems difficult to replace, namely, maintenance of effective exercise of rights and freedoms that come into conflict when words, sounds and images are produced and circulate.

In the audiovisual sector, there have to be ways to establish mechanisms to ensure effective exercise of a considerable set of generally recognized rights. To date, it has seemed highly improbable that accumulation of individual choices alone could ensure respect for the many rights involved, and this seems to hold for the foreseeable future.

## **2. Networked regulation**

Regulation of the audiovisual industry is an issue. Regulations can flow, at least in part, from technical, management or legal standards. There seems to be some competition among the various locations and networks that try to produce regulations to provide a framework for exchange of sounds and images. State intervention in the audiovisual industry is part of global governance,<sup>2</sup> and increasingly, it is part of the continuum of processes by which activities affecting the community are managed.

---

2. Moreau Defarges, Philippe, *La gouvernance*, Paris: PUF, 2003.

Governments remain the primary mediators among values, technological potential and threats, cumulative effects of business decisions with adverse consequences, and individual behaviour. However, law can be conceived of elsewhere also. In an Internetized world, law is no longer really made in formal locations such as Parliament and government offices. This could give the impression that in the future the State's role will be only minimal.

Naturally, national forums and State authorities will continue to play an important role in developing and applying rules, but national regulations alone often prove unable to govern cyberspace activities effectively. Rules of conduct are also developed in other places, and sometimes replace or convey State law.<sup>3</sup>

The network is replacing hierarchical institutions as the location where norms are designed and stated. Within networks, principles are developed that are normally conveyed by other nodes of normativity. Thus we have the idea of regulation as being relayed through various vectors. This trend suggests that institutions experienced in flexible regulation are the most likely to be effective in the digital worlds that are being established.

Indeed, international principles continue to play an important role in the elaboration of rules. These rules are relayed through national legislation. In turn, the principles established by national regulators are relayed through standards set up by stakeholders.<sup>4</sup> Thus, on top of institutional locations, such as governments and international authorities, there are networks.<sup>5</sup> They institute dialogue and exchange that structure strategies to deal with situations arising out of the "networking" of the

---

3. Arnaud, André-Jean, « De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation. Quelques observations critiques », (1997) 35 *Droit et société*, 11-35.

4. Trudel, Pierre, « Quel droit et quelle régulation dans le cyberspace ? », *Sociologie et sociétés*, vol 22, n° 2, Fall 2000, p. 189-209, <<http://www.erudit.org/erudit/soc-soc/v32n02/trudel/trudel.pdf>>; Pierre Trudel, « Un "droit en réseau pour le réseau": le contrôle des communications et la responsabilité sur Internet », in Institut canadien d'études juridiques supérieures, *Droits de la personne: Éthique et mondialisation*, Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2004, p. 221.

5. Ost, François and Michel de Kerchove, « De la pyramide au réseau? Vers un nouveau mode de production du droit? » (2000) 44 *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 1-82.

audiovisual sector. The result is parallel regulations and co-regulation that States have to take into account if they hope to govern effectively.

## **2.1 States**

State structures are forums for the concerns, fears, expectations and values in the name of which rules are demanded. The legislative provisions that States adopt are not the result of chance. They reflect the cultural features of various human societies. The fact that the context makes it difficult to enforce certain rules of conduct does not entail the disappearance of the reasons they exist. This is why analyses that do not take into account the social reasons for regulations are not very helpful when assessing the role of the State.

When it is applied on national territory, a State's legislation is often only part of regulation as a whole. Legislation states principles and objectives, and prescribes criteria, but increasingly leaves it up to other sets of standards to update specific rules. Thus, legislation is an aspect of coregulation in which other sources of normativity play bigger or smaller roles.

The effectiveness of State intervention depends on setting up processes able to engage all stakeholders in developing mutually advantageous solutions. This requires open, flexible regulatory processes that can enforce solutions reflecting consensus. This seems to be an indication of the value of processes such as those established under Canadian Radio-television and Telecommunications Commission's (CRTC) regulation.

## **2.2 International forums**

Given the weaknesses and lack of effectiveness of State regulations, the usual reflex is to seek an international legal decision. The goal would be to ensure that law becomes substantially similar everywhere, which would solve the problem of the perceived ineffectiveness of State law. This kind of approach could be appropriate for issues requiring coordination of behaviour. However, it is more problematic with respect to rules prescribing conduct and proceeding from views that are ethical, moral or strongly based on national cultural referents.

Certainly, we expect international forums to establish universal criteria delimiting what it is legal to say and show. However, at best, international deliberations produce norms designed to be conveyed through the normative processes of States and other entities with influence in cyberspace.

Both conventional international authorities and non-governmental organizations present themselves as forums for the development of meta-norms. These are places where common denominators are sought and identified. Indeed, international forums seem to be the most effective places to develop meta-norms, in other words, those expressed in the form of principles to be conveyed through national legislation and other standards.

Thus, models of State intervention have to include various strategies for action in the international arena. For example, to ensure the viability of Canadian audiovisual products, we need to promote an international context that recognizes the necessity of maintaining the development and diversity of cultural expression.

### **2.3 Networks**

Increasingly, normativity is developed in networks. Networks result from interactions among people with common goals. Internetization goes hand in hand with the emergence of networks uniting decision-makers, researchers, regulators and other players in Internet normativity. Anne-Marie Slaughter notes that, in so far as such networks influence policy-making, they should be seen as playing a role in governance.<sup>6</sup>

In addition to more or less spontaneous groupings, a number of communities co-exist, and propose regulations and approaches or call for the adoption of certain standards for activities occurring in audiovisual environments. In addition to such more

---

6. Slaughter, Anne-Marie, "The Real New World Order," (1997) 76 *Foreign Affairs*, 183-184.

or less formal networks, there are bodies made up of decision-makers belonging to government apparatus.<sup>7</sup>

The Internet facilitates and increases the efficiency of certain types of networks of experts and decision-makers. However, networks do not replace official institutional forums. Rather, they represent an intermediary level of cooperation among stakeholders in national and international bureaucracies. Indeed, networks of public servants and decision-makers are among the primary locations where standards are negotiated and developed. The Internet increases their effectiveness. However, it would be presumptuous to consider that networks flow uniquely from the increased availability of spaces for dialogue that the Internet provides. All of these networks are multiple. They compete with one another, and with other sources of normativity.

## **2.4 Stakeholders**

Communities and groups of stakeholders produce trends that can result in normative guides paired with a degree of enforcement that is practically comparable to that associated with legislation.

Management practices are often the primary source of effective rules applying to relations among stakeholders in the audiovisual sector. With respect to regulation, the importance of competition among stakeholders explains the crucial role of contracts and commercial practices in the audiovisual industry. This probably also explains the crucial role that self-regulation could play.

Commitments to users, pressure groups, associations and regulators contain provisions that help to maintain or re-establish balances. Creative and technological environments impose rules

---

7. Cheek, Mary L., "The Limits of Informal Regulatory Cooperation in international Affairs: A Review of the Global Intellectual Property Regime," (2001) 33 *Georges Washington Int. L.R.*, 277, p. 278.

resembling supplementary provisions when they do not simply create circumstances preventing certain forms of behaviour.<sup>8</sup>

## **2.5 Coregulation processes**

The emergence of networks and the increasing necessity for joint action give rise to the establishment of consensus-building processes. Indeed, it is clear that there is an urgent need to work together to convey the principles, rules and policies stated in official forums and other sources of normativity.

The notion of coregulation has been suggested to provide a forum for and promote such dialogue.<sup>9</sup> Coregulation is essentially an open process designed to federate the various stakeholders in dialogue, which should result in links among values that have to be preserved and concrete experiences of Internet users. Coregulation processes do not necessarily produce law. Instead, they permit dialogue among stakeholders to identify trends and consensus, and thereby foster the adoption of legislation and practices more appropriate to the features of an open audiovisual world.

In an environment where contractual practices play such an important role, the development of guides and model contracts is another area where law and the State can intervene. Such tools, designed to produce solutions facilitating interactions in networks, can reflect the requirements flowing from the values that State authorities hope to encourage.

## **Conclusion**

The heavy trend towards digitalization affects our ideas about the world. In most developed countries, the State is undergoing change, and its means of intervention are evolving. The modern

---

8. Trudel, Pierre, "La Lex Electronica," in Charles-Albert Morand, Ed., *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruxelles: Éditions Bruylant, Collection Droit international, 2001, p. 221-268.

9. Paul, Christian, *Du droit et des libertés sur Internet, la corégulation – contribution française pour une régulation mondiale*, Rapport au Premier ministre, Paris, May 2000, <<http://www.internet.gouv.fr/francais/>>.

State is being replaced by a post-modern State operating according to different paradigms.<sup>10</sup> Authoritarian legal approaches seem unworkable, we have to seek consensus and build alliances, and thus both domestically and internationally, in relations with other countries, it is vital to maintain the fragile balances characteristic of complex societies. In a world that is now seen as a whole without borders, many of the bases for State intervention are changing. The mechanisms expressing State intervention are being modified to reflect a world where regulation is conceived of and applied according to a network dynamic. However, very few of these changes mean the demise of State intervention in the world of words, images and sounds. This is why we have to focus on developing methods to increase knowledge and comprehension of the many factors contributing to regulation of the audiovisual industry. More than ever, this seems to be a basic condition for effective public policy in these crucial areas.

---

10. Morand, Charles-Albert, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, Paris: LGDJ, 2000.

# Repenser le rôle de l'État en matière d'audiovisuel: quelques pistes de réflexion\*

---

JACQUES RIGAUD\*\*

Les organisateurs de cette rencontre ont demandé à trois d'entre nous de préparer une note de réflexion sur ce que peut être aujourd'hui le rôle de l'État dans la gouvernance de la radiodiffusion. Étant l'un de ceux-là, j'ai été frappé en lisant les contributions très riches de mes deux protagonistes de constater qu'en dépit de la différence des nos nationalités et de nos profils, nos diagnostics et nos propositions convergeaient sur l'essentiel. Nous avons noté tous les trois que l'on était passé, en Amérique du Nord comme en Europe, de la rareté à l'abondance des modes de diffusion, et d'un monopole en quelque sorte « naturel » à la diversité des médias et à une considérable augmentation de l'offre de programmes, avec pour conséquence

---

\* Les réflexions de Jacques Rigaud sont suivies des commentaires de Caroline Pauwels (p. 155). English versions follow (p. 167).

\*\* Ancien président de la Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion (CLT), Jacques Rigaud est l'auteur de plusieurs essais consacrés à la culture et aux politiques culturelles.

une fragmentation des audiences et un abaissement du coût unitaire des programmes et de la diffusion. Nous avons également noté tous les trois que l'économie des médias, de plus en plus soumise à la loi du marché, n'évacuait pas pour autant la nécessité et même la légitimité d'un certain rôle de l'État et une vocation du service public audiovisuel en termes de contribution au pluralisme, à la démocratie et à la qualité des programmes, chacun de nous prenant en compte les particularités culturelles et politiques de la situation de son pays.

Pour ma part, même si j'ai enseigné pendant de longues années à Sciences Po Paris et si j'ai sur la conscience plusieurs livres de réflexions et de témoignages sur la politique culturelle, je ne suis pas un universitaire. Après avoir passé au Conseil d'État et à la tête de ce que nous appelons en France les « cabinets ministériels », j'ai été pendant vingt ans à la tête d'un groupe audiovisuel européen privé – la Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion, (devenue depuis RTL GROUP) –, tout en étant très engagé dans la vie culturelle française et européenne. Mon engagement dans la radio et la télévision commerciale ne m'empêche pas de reconnaître sans aucun état d'âme la légitimité du rôle de l'État. Mais un État souhaité, et non plus subi.

Cela est peut-être dû à mon identité française, car la France est un pays où la culture est, depuis des siècles, un enjeu politique. J'entends par là que, dans un pays où la Nation s'est constituée autour de l'État, les œuvres de l'esprit, sous toutes leurs formes, ne peuvent laisser le Pouvoir indifférent, qu'il veuille les contrôler, les soutenir ou en garantir la liberté de création et de diffusion. J'ajoute, pour aggraver mon cas, que je suis passionnément attaché aux concepts d'exception et de diversité culturelles, non dans un esprit de protectionnisme et de défense corporative, mais parce que je crois que les œuvres de l'esprit, sous toutes leurs formes – y compris images et sons –, ne peuvent être intégralement soumises à la loi du marché.

Devant le public qui nous écoute et où je note avec satisfaction la présence de nombreux jeunes, je voudrais rappeler que les gens de ma génération, nés avant la Seconde Guerre mondiale, ont vécu toutes les mutations de la communication sociale. Certes, le cinéma et la radio existaient quand nous sommes venus au monde, mais nous avons vécu le passage de la TSF, qui

trônait dans la salle à manger familiale, à la radio portative ; nous avons vu naître et se développer la télévision, en noir et blanc puis en couleur, la multiplication des programmes, la haute fidélité, la stéréo, le magnétoscope, les satellites, la télédiffusion, le DVD et Internet, bref le passage des médias de masse au multimédia. Nous avons vécu le passage du monopole d'État à la prolifération des médias commerciaux. Tous ces changements se sont produits tout au long de la vie d'un homme de mon âge.

Les mutations en cours s'opèrent à un rythme beaucoup plus rapide et ont des conséquences encore plus radicales. C'est ainsi que l'on assiste à une sorte de « dématérialisation » de la communication, désormais affranchie des contraintes du temps et de l'espace. Qu'il s'agisse de photos en provenance de Mars ou de Saturne, d'un séisme en Asie ou de la maladie d'un Pape, la terre entière est destinataire, en « temps réel », des mêmes images, instantanément diffusées. En presque tous domaines, les frontières sont abolies. Le règne de la loi du marché est quasiment universel et s'il engendre un abaissement considérable des coûts unitaires, il entraîne aussi des surenchères extravagantes pour certains droits de diffusion (je pense au sport). Avec les nouvelles technologies de la communication, le droit d'auteur et, d'une façon plus générale, la propriété intellectuelle sont menacés. Enfin, alors que pendant longtemps, le public était receveur passif des programmes d'images et de sons qui lui étaient envoyés par un petit nombre de sources, il est aujourd'hui arbitre, et fait son choix, non seulement entre de multiples programmes, mais entre de multiples voies pour y accéder.

J'insiste sur ce dernier point car les débats qui ont eu lieu depuis ce matin me laissent rêveur sur un point : j'ai l'impression que beaucoup vivent encore sur l'idée d'une suprématie de la télévision, en tant que média de masse. Il est vrai que, pendant quarante ans, des années 50 aux années 90, elle a été souveraine ; on a même cru, en France, qu'elle faisait et défaisait les gouvernements, d'où l'idée fixe du Pouvoir de s'en assurer la maîtrise. Je me souviens que lorsque je suis arrivé à la CLT et à RTL, mes actionnaires, tout en étant conscients de l'importance du média radio qui avait assuré leur fortune, pensaient que l'avenir était à la télévision, et à la télévision seule ; tout en faisant ce qu'il fallait pour assurer le développement de notre groupe en

télévision, en France, en Allemagne, en Belgique, en Hollande et en Grande-Bretagne, j'ai continué à croire à la radio, faisant de RTL la première radio de langue française. Et aujourd'hui, la radio en général se porte bien – mieux que la presse écrite, en France en tout cas.

Mais la télévision, si importante qu'elle soit encore, et influente à tous égards, est désormais morcelée en une multitude de chaînes et de programmes, et les nouveaux médias fragmentent et diversifient les audiences. Et dans l'ordre des pratiques de loisirs (sport compris) et de culture, la prolifération des programmes de télévision n'a nullement étouffé le goût du public, des publics, pour les pratiques actives. La télévision joue certes un rôle de prescripteur en bien des domaines; mais elle est de moins en moins le seul prescripteur et l'on aurait tort de voir en elle une sorte de maître du monde. Dans le domaine de la communication sociale, nous sommes décidément entrés dans l'ère de la relativité et du pluralisme, et les grands médias, tout pénétrés qu'ils soient de leur puissance, feraient bien de pratiquer la vertu d'humilité. Tout comme les grands groupes industriels et le Pouvoir politique, ils sont et seront de plus en plus soumis à la faveur et donc au libre choix d'une opinion plus éduquée, plus exigeante, plus versatile aussi.

On nous demande donc de réfléchir sur ce que pourrait être le rôle de l'État en matière audiovisuelle si l'on pouvait le redéfinir aujourd'hui sans tenir compte de ce qui existe, qu'il s'agisse de la diffusion publique, de la réglementation ou des subventions au secteur privé. En d'autres termes, la question posée est: «comment concevoir ce rôle de l'État en faisant abstraction du passé?».

Ainsi formulée, la question fait elle-même question. Peut-on vraiment, dans quelque domaine que ce soit, faire abstraction du passé? Même les révolutions les plus radicales ne font pas «abstraction» du passé; ce passé est précisément leur raison d'être, puisqu'elles visent, non à le nier ou à l'oublier, mais à détruire ce qu'il a légué de mauvais, d'injuste, d'insupportable. Un Français, s'il pense à l'avenir de l'audiovisuel dans son pays, ne posera pas le problème dans les mêmes termes qu'un Allemand ou, *a fortiori*, qu'un Américain du Nord, parce qu'il n'a pas la même histoire et la même mémoire. On ne peut rien

comprendre, par exemple, au système audiovisuel allemand actuel, comme à son régime politique, si l'on oublie la dictature nazie et ses sinistres enseignements. On ne peut faire abstraction du temps.

On ne peut davantage faire abstraction de l'espace. Ainsi, l'Europe n'est pas l'Amérique. Même avec l'Union européenne, notre continent est tout couturé de frontières. Si transparentes et perméables qu'elles soient devenues, elles subsistent. Pour ne prendre qu'un exemple qui m'est familier, le Grand Duché de Luxembourg, qui a la dimension d'un seul département français de taille moyenne, et la population équivalente, a une frontière avec la France, la Belgique et l'Allemagne. Le Canada, à ma connaissance, n'en a qu'une, avec les États-Unis.

En matière de fréquences radio-électriques, ces frontières ont encore un sens. Quand, dans les années 1950, on a créé la radio privée Europe 1 de manière un peu « sauvage », en installant son émetteur en Sarre, land allemand alors occupé par la France, les émissions ont, le premier jour, perturbé la navigation aérienne à Cointrin, aéroport de Genève, et il a fallu tout arrêter. La répartition des fréquences est, en Europe, une prérogative de souveraineté qui appartient aux États. Il faut un accord international pour les répartir entre États, et c'est chaque État qui les attribue sur son territoire, et qui a donc un pouvoir d'autorisation, d'attribution de licences.

Il y a donc, dans chaque pays, des données propres d'histoire et de géographie qui commandent toute réflexion sur l'organisation de l'audiovisuel et sur le rôle de l'État en la matière. C'est un aspect incontournable de cette fameuse « diversité culturelle » dont on fait si grand cas, en paroles du moins, de nos jours. Cela n'empêche assurément pas une réflexion internationale, et transatlantique, sur le sujet, mais elle doit tenir compte de ces facteurs distinctifs.

C'est sous réserve de ces préalables que l'on peut s'interroger sur une nouvelle ère de l'audiovisuel en essayant de faire abstraction de l'« existant ».

L'évolution des technologies de la communication nous y conduit d'ailleurs inexorablement. Internet est précisément l'exemple d'un mode de communication qui ignore les frontières

et la souveraineté des États. C'est le domaine de la liberté absolue et de l'impuissance à peu près totale des États. Chacun peut constater les effets positifs de cette liberté nouvelle sur bien des plans, mais on ne peut s'empêcher de voir quel champ est ainsi ouvert au terrorisme, aux idéologies les plus perverses, aux trafics illégaux, à la pédophilie et à la pornographie, et à la piraterie sous toutes ses formes qui bafoue les droits des créateurs et des interprètes ainsi que ceux des éditeurs.

Sous d'autres aspects, l'évolution technologique conduit à remettre en cause les prérogatives des États. La diffusion hertzienne des ondes, qui impliquait des antennes, des relais, des réémetteurs, permettait aux États qui le souhaitaient de contrôler l'espace audiovisuel, non seulement en termes techniques mais juridiques, politiques et culturels. C'est ce que j'ai vécu en France pendant la période du monopole de l'État (qui a subsisté jusqu'en 1982), mais où existaient des radios dites « périphériques » dont les émetteurs étaient hors du territoire français (RTL, Europe 1, Radio Monte-Carlo, Radio-Andorre) ; l'État s'était arrangé pour contrôler directement ou indirectement ces stations privées.

Ayant présidé RTL de 1980 à 2000, j'ai pu cependant maintenir et consolider la tradition d'indépendance de cette radio et en faire la 1<sup>re</sup> radio de langue française, au prix de maints combats, grâce au soutien du gouvernement luxembourgeois et des actionnaires de la Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion, « maison-mère » de RTL ; mais j'étais quand même tributaire des pouvoirs publics français pour l'attribution de relais en modulation de fréquence en France, et je n'ai pu être présent en télévision sur l'ensemble du territoire français, avec M 6, qu'en me pliant aux procédures de la loi française, et en trouvant des partenaires « franco-français ».

Cette dépendance par rapport à l'État a diminué et va régresser encore : les satellites, la télévision numérique, la diffusion des signaux par le téléphone et par Internet, l'ADSL et bien d'autres progrès techniques en cours ou futurs aboutissent à une « dématérialisation » croissante de l'audiovisuel, qui devient de plus en plus insaisissable par la main armée de l'État. Celui-ci peut encore jouer de la carte de la législation qui limite les concentrations ou encore substituer une « régulation » plus ou

moins douce à la réglementation antérieure. Cependant, les exigences de la liberté d'expression et du pluralisme se font de plus en plus fortes, et les effets de la mondialisation se font sentir dans le domaine de la communication comme dans les autres. La communication audiovisuelle s'affranchit du temps comme de l'espace. Un exemple : j'étais à l'antenne d'une radio à Paris le matin du 11 novembre 2004 à partir de 7 heures ; on avait annoncé peu avant la mort d'Arafat à 3 heures du matin cette nuit-là. Avant 8 heures, on donnait à l'antenne les réactions de Chirac, mais aussi de Bush, de Poutine et du président de l'Union sud-africaine, réactions rédigées évidemment à l'avance, compte tenu de la longue agonie du chef palestinien, et mises au réfrigérateur en attendant sa « mort en direct »... Aussitôt celle-ci annoncée, on a « balancé » ces éloges funèbres sur les téléspecteurs.

Retenons du passé que la plupart des États ont assuré leur autorité ou leur contrôle sur l'audiovisuel, public et privé, pour des raisons essentiellement politiques (comme ils l'avaient fait en Europe pour la presse aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles), mais à partir de données objectives qui rendaient possible et, dans une certaine mesure, légitimaient leur intervention (prérogatives de souveraineté sur l'espace hertzien, considérations d'ordre public, rareté des fréquences à gérer, concept de service public de radiotélévision, coût des investissements). D'où la tendance au monopole, renforcée par la Seconde Guerre mondiale et par l'utilisation stratégique et idéologique des ondes par le pouvoir, dans les pays totalitaires, mais aussi dans les démocraties (on se souvient de l'utilisation de la radio par Roosevelt, Churchill et De Gaulle à Londres).

L'histoire de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle est marquée par une émancipation progressive des médias par rapport au pouvoir politique, même lorsqu'ils sont organisés selon le modèle du monopole de service public (l'exemple de la BBC à partir des années 1930 est à cet égard très éclairant). Le desserrement du contrôle politique, l'institution d'autorités administratives indépendantes compétentes en matière de régulation (du CRTC canadien au CSA français), la reconnaissance du pluralisme, la concurrence secteur public-secteur privé ont changé la donne dans de nombreux pays. Il y a de bonnes raisons de penser que cette évolution est irréversible, même si elle n'est pas partout

achevée et si, dans certains pays, elle est bafouée : c'est le cas de l'Italie où le chef du gouvernement se trouve à la fois tuteur du service public de la radio-télévision et propriétaire des principales chaînes privées. Il est d'ailleurs conseillé aux responsables de médias audiovisuels de rester vigilants dans leurs rapports avec le Pouvoir politique qui peut toujours avoir des « remontrées » d'interventionnisme (je disais souvent, quand j'étais président de RTL, que je ne dormais « que d'un œil, et jamais le même... »).

Si, sans oublier ce passé, très présent dans nos structures et dans nos pratiques, on se tourne vers l'avenir pour essayer de définir ce que peut être le rôle de l'État en matière audiovisuelle, je serais tenté de dire que l'intervention de l'État ne doit plus être conçue comme une fatalité ou une contrainte, qu'il y aurait lieu de réduire ou de modérer, mais comme une garantie qu'il convient d'organiser, en veillant à neutraliser ou à empêcher ses effets pervers. Un État non pas subi, mais souhaité. Je m'explique.

Le monde dans lequel nous entrons est régi par la mondialisation et par la logique de l'économie de marché. Il s'ensuit une tendance à l'uniformisation des styles, des genres, des modes de pensée, des modes d'expression artistique, du langage même, sous l'influence dominante des produits et des concepts diffusés à partir des États-Unis. Il s'ensuit également un conformisme idéologique diffus que caractérisent bien des formules comme la « pensée unique » ou le « politiquement correct ». Une culture de divertissement de masse, celle-la même que redoutait Hannah Arendt, l'emporte spontanément sur toute tentative de promotion culturelle par la télévision et la radio. En France actuellement, il est de plus en plus difficile de distinguer les programmes de télévision du service public et des chaînes commerciales, y compris dans l'information ; et les émissions à vocation culturelle qui ont été pendant des décennies l'honneur du service public sont désormais repoussées, quand elles subsistent, à des heures très tardives. Même si le service public reste en partie financé par la redevance, sa gestion est de plus en plus commandée par la recette publicitaire et donc par la recherche de l'audience maximale. Si Radio-France échappe à cette tendance et conserve une diversité de programmes et un

riche contenu culturel, c'est précisément parce que ce service public de la radio ne dépend pas de la publicité de marque.

La raison fondamentale qui me paraît aujourd'hui justifier le rôle de l'État est donc de l'ordre du volontarisme culturel, garant de cette diversité culturelle dont certains États voudraient qu'elle soit élevée au rang de norme internationale. Un service public de qualité, ayant une réelle ambition culturelle, géré avec rigueur en évitant tout corporatisme et tout laxisme, est de nature, dans l'atmosphère générale de compétition qui domine tout dans le monde actuel, à « tirer vers le haut » tout l'audiovisuel, comme j'ai pu le constater dans mon expérience professionnelle au cours des vingt années où j'ai assisté à de profondes mutations du paysage audiovisuel français et européen entre 1980 et 2000.

Sur un plan plus directement politique, j'observe qu'à notre époque, un service public digne de ce nom prend soin d'apparaître comme n'étant pas un simple relais du pouvoir (comme l'a bien montré la BBC pendant la guerre des Malouines, à la fureur du cabinet Thatcher) alors que des médias privés peuvent, pour des raisons strictement économiques, être tentés par la complaisance ou la docilité à l'égard du Pouvoir politique. Mais au delà du simple opportunisme politique, il est une raison plus profonde qui fait craindre ce conformisme des médias.

Ainsi, vu d'Europe, le rôle des médias audiovisuels dans la campagne présidentielle qui vient de s'achever aux États-Unis semble avoir été, contrairement à la presse écrite, en stricte conformité avec les thèmes, les priorités, le langage et la « lecture » des événements d'Irak utilisés par la campagne du candidat Bush. Ce n'était certainement pas sous l'effet d'une contrainte ou d'une pression, et encore moins du fait de manœuvres inavouables si les médias audiovisuels ont agi ainsi. C'est tout simplement parce que ces médias commerciaux réagissaient spontanément et par l'effet inconscient d'une pression économique et sociologique résultant de l'opinion courante en proie à une vision réductrice et simpliste d'un monde complexe.

Il y a fort à parier que s'il y avait eu aux États-Unis un vrai service public de radiotélévision, celui-ci eût pris davantage de distances par rapport à la « pensée commune », comme l'a d'ailleurs fait la presse écrite et comme le font couramment les

médias de service public depuis un certain nombre d'années en Europe et, me semble-t-il, au Canada, en assumant résolument une fonction critique qui est la vocation même des médias. On est donc dans cette situation paradoxale qu'un service public fort et « de référence » est aujourd'hui une garantie de qualité pour l'ensemble d'un système audiovisuel marqué par la coexistence et la compétition de médias publics et privés.

Ajoutons que, dans le domaine des contenus, qu'il s'agisse des émissions éducatives ou culturelles, des documentaires, et de la fiction de qualité, un soutien financier public peut permettre aux sociétés de programme d'échapper à la tyrannie et aux surenchères de la loi du marché, qui leur coûtent très cher dans le domaine des droits sportifs notamment, mais aussi dans celui des films de cinéma et de certaines émissions de divertissement de masse.

Je suis persuadé que si l'on parvenait à convaincre les responsables politiques que, pour l'avenir, le rôle de l'État dans le domaine de l'audiovisuel ne doit plus être regardé comme un héritage régalien, un vestige de monopoles révolus ou un moyen de contrôle de l'opinion, mais une responsabilité culturelle de la plus haute importance dans la perspective d'une « diversité culturelle » réellement voulue, on changerait complètement la donne.

Cela ne signifie nullement que le rôle de l'État doive se limiter à garantir l'existence d'un service public de radiotélévision, quand il existe, ou à le créer quand il n'existe pas. On soulignait plus haut qu'un tel service public peut exercer une influence sur l'ensemble des médias audiovisuels en les « tirant vers le haut » et en ayant valeur de référence. Cela implique donc qu'il ne soit pas seul, et qu'il y ait une concurrence, une atmosphère et un esprit de compétition entre médias publics et médias privés. Je ne préconise en aucun cas le retour au monopole public, qui serait la pire des régressions. Je ne souhaite pas davantage que la puissance publique se désintéresse du secteur privé de l'audiovisuel et l'abandonne au jeu de la loi du marché, alors que l'on voit qu'avec les nouvelles technologies, les médias sont vulnérables à l'égard des pires perversions signalées au début de cette note.

Cependant, la réflexion à laquelle nous sommes invités doit nous conduire à inventer une nouvelle légitimité de l'intervention de l'État dans le domaine des médias, qui ne saurait se satisfaire d'un maintien de l'acquis. Là encore, il me semble que ce sont les considérations culturelles qui doivent servir de fondement et de guide à cette intervention de l'État, à la fois sur le plan intérieur et sur le plan international, de plus en plus mêlés du fait de la mondialisation. Le respect dû aux personnes, la protection des minorités et des catégories les plus fragiles de la population d'une société, l'illustration et la défense d'un patrimoine de mémoire et de valeurs d'une nation ou de communautés, l'intégrité d'une langue ou de plusieurs, l'encouragement à la création sous toutes ses formes sont des concepts qui justifient une intervention de l'État, non plus pour des raisons de politique, d'ordre public ou d'idéologie, mais pour des raisons culturelles. Dans l'esprit de notre temps, c'est par la « régulation » plus que par la législation ou la réglementation unilatérale, et par l'intermédiaire d'organes indépendants et respectés que la puissance publique peut garantir, dans le pluralisme et la liberté d'expression, le développement harmonieux des médias audiovisuels.

Il est clair toutefois qu'avec des frontières poreuses ou ignorées par des médias sans frontières, les États ne peuvent pas tout. C'est sur le plan international que certaines garanties peuvent être obtenues, soit au niveau mondial, soit au niveau régional (Europe notamment : cf. la directive Télévision sans frontières). La convention sur la diversité culturelle, en préparation à l'UNESCO<sup>1</sup>, indique une voie. Il en est sûrement d'autres. Encore faut-il que l'on accepte de tirer toutes les conséquences du concept de diversité culturelle, si l'on y croit. De récents débats au sein de l'Union européenne montrent que pour certains esprits, non exempts d'idéologie, tout doit céder devant les exigences de la concurrence et de la loi du marché, y compris dans le domaine des biens et des services culturels.

Le renversement de perspective suggéré plus haut en ce qui concerne la nature de l'intervention de l'État me paraît pouvoir guider la réflexion. Je suis conscient de ce que cette approche

---

1. Note des directeurs de la publication : cette convention a été adoptée le 20 octobre 2005.

« culturelle » a de très « franco-français ». Qu'on me croie si j'affirme qu'il n'est pas dans mon esprit d'imposer à qui que ce soit un prétendu modèle français. Je sais fort bien la diversité d'approche des questions culturelles selon les pays, et même entre pays qui ont des racines culturelles communes. Cette diversité est un des éléments de la diversité culturelle et il faut par-dessus tout la préserver. Ce que je préconise, c'est une inspiration commune qu'il appartiendrait à chaque pays de mettre en œuvre par les voies qui lui sont propres.

En préparant cette communication, je suis tombé sur une enquête auprès des jeunes Français: 78 % des 8,5 millions de jeunes de 15 à 25 ans sont utilisateurs d'Internet. À la question « Si vous ne deviez conserver que deux médias dans votre vie ? », 61 % des jeunes interrogés placent en premier lieu Internet, devant la télévision qui n'en fédère que 49 %. Pour 46 % des 15-25 ans, Internet est devenu la première source d'information, assez loin devant la presse quotidienne (19 %), la télévision et la radio. Les deux tiers considèrent Internet comme le média le plus utile pour préparer un achat et pour être informé des nouveautés. N'ayons pas trop le regard dans le rétroviseur et ne faisons pas de la télévision l'alpha et l'oméga de la communication.

La radio, comme le cinéma, ont survécu à l'expansion de la télévision. La télévision ne disparaîtra pas au profit d'Internet, mais elle n'occupera peut-être pas durablement la place centrale qui est encore aujourd'hui la sienne. D'où l'intérêt d'une réflexion globale sur la communication, tous supports (présents et à venir) confondus, car il ne faudrait pas que la nature et la logique industrielles des supports l'emportent en tous domaines sur la spécificité culturelle irréductible des contenus.

Pour me résumer, je dirai que le rôle de l'État, s'il a profondément changé de sens dans le domaine qui nous occupe, n'en reste pas moins capital sur plusieurs plans.

D'abord, en ce qui concerne ses responsabilités internationales, moins pour défendre des prérogatives de souveraineté qui ont de moins en moins de sens et de portée en ce domaine, que pour contribuer à l'édification d'un véritable ordre mondial

de la communication, fondé sur le respect de la diversité culturelle et des droits de l'homme, y compris ceux de la création intellectuelle et artistique.

Ensuite, en ce qui concerne ses responsabilités constitutionnelles, pour garantir le pluralisme, la liberté d'expression et le respect des minorités, soit par la voie de normes, soit par la régulation.

Enfin, au niveau de ses responsabilités culturelles, par le soutien à la création et à l'innovation, par des actions de service public pour la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine audiovisuel (comme le fait en France l'Institut national de l'audiovisuel, lequel a notamment entrepris la numérisation de ce patrimoine), de même que par le rôle de référence que peuvent jouer des chaînes de service public, dès lors qu'elles ne sont pas soumises aux seuls impératifs de la rentabilité à court terme et de la course à l'audience.

Dans la perspective où je me plaçais au début de cet exposé, évoquant la fragmentation croissante d'un public désormais arbitre et maître de ses pratiques audiovisuelles, je voudrais souligner que les 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. J'aurais très peur de vivre dans une société où les amateurs de jardinage n'auraient plus rien à dire aux amateurs de cyclisme ou de rock parce que chacun ne verrait ou n'écouterait que des programmes spécialisés dans le domaine de sa préférence, si légitime que soit celle-ci. Les grands médias sont à l'image du forum antique ou de la place de village de nos campagnes d'antan, au Québec ou dans le Poitou : le lieu où tout le monde se reconnaît, échange et apprend à vivre ensemble.



# Commentaires sur les propos de Jacques Rigaud

---

CAROLINE PAUWELS\*

C'est avec une grande éloquence et fort d'une vaste expérience que Monsieur Rigaud nous propose d'explorer quelques pistes de réflexion quant à l'évolution possible du rôle de l'État en audiovisuel, en général, et en ce qui a trait au service public de radiotélévision en particulier. L'existence du service public ou plutôt l'accomplissement d'objectifs et de missions de service public ne sont pas garantis, comme nous le rappellent les leçons du passé. Le propos de Monsieur Rigaud commence précisément par quelques leçons tirées du passé, une démarche indispensable à toute réflexion ultérieure.

Premièrement, cette réflexion mérite une mise en contexte dans le temps et dans l'espace. Dans ce sens-là, il n'existe non pas un seul service public, mais de multiples services publics, bien que la philosophie qui en constitue la base repose essentiellement sur l'articulation qu'en a proposée Lord Reith au Royaume-Uni<sup>1</sup>. Les États en ont fait, par la suite, leurs propres interprétations et mises en œuvre. Il en résulte une « diversité culturelle », contestée, certes, mais tout autant reconnue comme

---

\* Professeure, Université libre de Bruxelles.

1. Lord Reith fut le premier directeur-général de la BBC, à la fin des années 1920, et a grandement influencé le développement et les grandes orientations de cette institution.

objectif politique primordial par presque tous les États. En témoignent les discussions au sein de l'Unesco qui ont mené à l'adoption d'un projet de Convention pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.

Deuxièmement, Monsieur Rigaud nous rappelle le caractère normatif du débat sur le rôle de l'État en matière d'audiovisuel. Le service public est un choix de société, le résultat d'une vision politique et ne répond, en soi, à aucune loi naturelle.

Troisièmement, – et là Monsieur Rigaud se tourne vers l'avenir –, il faut accepter que la télévision ne soit plus le point de référence qu'elle a toujours été. Nos visions du monde, nos cultures, nos opinions ne seront pas forcément façonnées par la télévision. Nous vivons effectivement dans une société multi-médias – certains la nomment d'ailleurs la *mosaic society* – avec sa fragmentation de publics, de médias et d'idées. D'autre part, notre société est virtuelle, au sens où le temps (*always-on society*) et l'espace (*ubiquitous society*) ne posent plus problème. La nouvelle ère de l'audiovisuel s'ouvre également par un questionnement quant au pouvoir des États de réglementer un secteur qui se « dématérialise » et se mondialise et qui devient, en conséquence, de plus en plus insaisissable. Néanmoins, comme le souligne Monsieur Rigaud, à l'heure de la mondialisation et de la prédominance d'une logique de marché, il est plus impérieux que jamais de garantir le pluralisme et la liberté d'expression. Cette responsabilité incombe nommément aux pouvoirs politiques.

C'est en nous rappelant ces quelques éléments clés que Monsieur Rigaud nous convainc de la nécessité d'une intervention de l'État en matière d'audiovisuel,

[non pas comme] une fatalité ou une contrainte [...], mais comme une garantie qu'il convient [il est extrêmement important de le souligner] d'organiser, en veillant à neutraliser ou à empêcher ses effets pervers. Un État non pas subi, mais souhaité.

À la question de savoir s'il doit exister un rôle futur pour l'État en matière d'audiovisuel, Monsieur Rigaud répond donc par l'affirmative. Cette intervention de l'État découle d'un volontarisme culturel qui fait du service public une télévision

de référence ayant un effet bénéfique sur le reste du paysage audiovisuel: elle « tire vers le haut » les autres chaînes et elle préconise des valeurs liées au « respect » (l'accessibilité à tous et à un prix raisonnable, les services aux minorités, la création, le *check and double check* en information, etc.). S'ajoutent à cela des raisons d'ordre démocratique: il convient effectivement de maintenir le pluralisme face à la montée de la pensée unique préconisée par le marché ou la politique – la quasi-absence de débat aux États-Unis pendant les premiers mois de l'action américaine en Irak nous le rappelle. L'intervention de l'État ne se limitera donc pas au seul service public, ni ne se désintéressera du secteur privé de l'audiovisuel en l'abandonnant au libre jeu de la loi du marché.

Il existera toujours un rôle pour l'État en matière d'audiovisuel, pour les raisons évoquées, mais il reste toutefois la question de savoir comment organiser cette action et comment éviter les pièges du passé. Les propos de Monsieur Rigaud restent quelque peu succincts sur ces questions. C'est à nous d'élaborer davantage.

Premièrement, il faut éviter de penser en termes de dichotomies, et se méfier de fausses argumentations. Le choix entre le marché ou l'interventionnisme de l'État ne s'est jamais imposé par le passé et ne s'imposera pas non plus dans un futur proche. Les deux n'existent jamais à l'état pur, et il convient de les combiner plutôt que de les opposer. De même, il faut éviter d'associer de façon réductrice le service public avec tout ce qu'il y a de bon, et les chaînes privées avec tout ce qu'il y a de mauvais ou de méprisable. Surtout, il faut mettre de côté l'idée que le statut de service public est en lui-même garant de la mise en ondes d'émissions de service public. Il n'existe effectivement pas de causalité directe et unilinéaire entre un statut juridique et son expression en termes de programmation. La vraie question qui s'impose n'est-elle pas, en conséquence, de savoir comment garantir qu'un maximum d'émissions de service public voient le jour, que ce soit sur la chaîne de service public, sur les chaînes privées, sur le Net ou sur tout autre mode de diffusion de contenus audiovisuels? Ne faut-il pas, en d'autres termes, créer un environnement propice à l'émergence et à la multiplication d'émissions de service public dans lequel l'institution publique serait certes un maillon indispensable mais non le seul? Si l'on

se concentre sur une institution seulement, le risque existe effectivement que :

[c]omme dans d'autres secteurs, les intérêts de l'institution se substitu[ent] à ceux de ses mandants ; la gloire de l'église a toujours fini par supplanter celle de la religion » (Bonnell, 1989 : 651).

Les expériences du passé nous confirment la justesse des propos de Monsieur Bonnell. Serait-il vraiment raisonnable de concentrer attention et moyens sur l'institution de service public uniquement ? Le service public se présente effectivement soit comme nostalgie – on prétend qu'il a existé un jour, quelque part, à l'état pur, mais l'on ne sait où – soit comme utopie non réalisée – on espère qu'il existera un jour, quelque part, à l'état pur. C'est peut-être la BBC, *mother Beeb*, et le système audiovisuel britannique qui incarnent le mieux cette idée d'utopie réalisée.

Il ne faut cependant pas oublier que l'idée qu'il soit nécessaire d'avoir un service public départage les pays du Sud et ceux du Nord. La notion de service public ne fait pas non plus l'unanimité au sein des pays en voie de développement. Suivant le contexte, ces derniers peuvent effectivement percevoir le service public comme le véhicule d'un pouvoir politique monolithique réducteur plutôt qu'émancipateur. Il est également important de rappeler que bien peu de personnes ayant vécu la période du monopole étatique prônent son retour, tant elles s'estimaient mal informées, voire manipulées par le passé.

En fin de compte, le concept idéalisé de service public est occidental et se trouve davantage incarné et défendu par les pays du Nord, comme les pays scandinaves, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Belgique, le Canada, que par les pays du Sud (Portugal, Grèce, etc.), la France se trouvant quelque part au milieu, avec sa grande tradition d'État-nation. Pour les autres, le service public est un « *usual suspect* » dont les dysfonctionnements doivent à tout instant être scrutés et corrigés. Garantir l'existence d'un service public et l'accomplissement de sa tâche demande une politique alerte et flexible, qui assure la continuité de l'institution sans pour autant la sacrifier ou la transformer en mythe.

En simplifiant quelque peu, on peut concevoir une histoire du service public en radiodiffusion qui se divise grosso modo en trois

périodes. En aucun temps, l'émergence d'une panoplie de véritables programmes de service public n'était cependant acquise.

La première période se déroule entre les années 1920 et la fin des années 1970. Dans la plupart des pays européens, c'est l'ère du monopole du service public. La raison invoquée, du moins en Europe, est que la pénurie hertzienne demande une intervention publique afin que les objectifs d'intérêt général soient atteints. Cette position illustre un choix de société où l'on pense, au moins en Europe et contrairement aux États-Unis, que l'État reste mieux outillé que le marché pour subvenir aux besoins de la société en matière de politique culturelle, de cohésion, etc. De plus, les politiques s'engagent dans une rhétorique qui stigmatise le privé et sacralise le service public.

Bien que le paternalisme soit accepté par tous, il existe tout de même à cette époque une « course à l'audimat ». De nombreuses études historiques nous démontrent en effet que la recherche du plus large public est bien à l'ordre du jour, ne fût-ce que pour atteindre un électorat nombreux. La programmation ainsi que la gestion du service public s'inscrivent dès lors dans une véritable politique de maximisation du pouvoir politique (Burgelman 1990). En résulte une politisation de tous les niveaux de gestion du service public et une programmation qui servira, de façon assez hégémonique, les forces au pouvoir. N. Garnham constate à ce sujet :

Over the past twenty years the BBC, while competing successfully with its commercial rival for ratings, has become essentially a multi-media conglomerate whose relations with the public and with its workers is no different from, and in some cases may actually be worse than, a commercial company [...]. It has totally failed to respond to calls made to it by both the public and by broadcasting workers to forge a more participatory, collaborative and democratic relationship which might truly serve the public by expressing their political and cultural diversity rather than serve the State and associated power elites by transmitting an elitist, authoritarian and manipulative political and cultural message. (Garnham 1990:131-132).

Certes, on offre des contenus éducatifs, de l'information, etc. mais toujours dans un but de contrôle et de maximisation du

pouvoir politique. En résumé, on pourrait évoquer l'hypothèse que les émissions recelant une véritable connotation de service public s'avéraient plutôt rares, et, de plus, largement tributaires de l'air du temps plutôt que d'une véritable volonté politique.

L'avènement de la deuxième période, grosso modo de la fin des années 1970 à la fin des années 1980, révèle les failles de la politique menée jusque là : alors que l'on invoque la politisation, la bureaucratisation, la lenteur innée du service public, ainsi que son soi-disant manque de créativité, il n'existe véritablement qu'une raison fondamentale pour expliquer la crise que va traverser le service public à ce moment-là, à savoir la trahison de la classe politique, qu'elle soit de droite ou de gauche, vis-à-vis du service public. Ces classes politiques découvrent – et elles agiront en conséquence – que leurs intérêts sont aussi bien, sinon mieux servis par un système concurrentiel et des chaînes privées.

L'air du temps est au postmodernisme qui met fin à l'acceptation des paternalismes de tous genres. De plus, on entre dans l'ère néolibérale et l'on préconise, de façon technologiquement déterministe, l'avènement prochain de la société de l'information. Il en résulte un nouveau paradigme qui sacralise le privé, que l'on dit créatif, efficace et innovateur, au détriment du service public, dont on oublie, soudainement, les effets bénéfiques réels. De ce contexte, il résulte un service public en crise, jamais certain de ce que demain sera fait, que ce soit sur les plans politique, juridique ou financier. Il est clair que, dans ce climat d'incertitude, les véritables émissions de service public se font à nouveau rares. On constate la perte de parts de marché du service public partout en Europe, et on fait face à un cercle vicieux – pas de public, pas de subvention, ou encore un public attiré grâce à des programmations commerciales, donc sans justification de subvention. Ceci aurait pu annoncer la fin de l'existence de l'institution, si ce n'était que les politiciens sont revenus sur leurs positions antérieures.

La troisième période, celle entre 1990 et 2005, se caractérise en effet par une certaine ambiguïté. D'une part, les politiciens, surtout au niveau national, redécouvrent l'utilité du service public et réaffirment leur soutien à l'institution, primordialement pour des raisons de politique interne et d'opposition à l'intervention de l'Union européenne dans un domaine que les

États membres estiment être de leur seule compétence. En résulte le protocole d'Amsterdam, en 1997, qui devrait, du moins à l'échelle européenne, préserver un service public et garantir son financement :

Considérant que la radiodiffusion de service public dans les États membres est directement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias [...] les dispositions de la Constitution [européenne] sont sans préjudice aux compétences des États membres de pourvoir au financement du service public de radiodiffusion dans la mesure où ce financement est accordé aux organismes de radiodiffusion aux fins d'accomplissement de la mission de service public telle qu'elle a été conférée, définie et organisée par chaque État membre et dans la mesure où ce financement n'altère par les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun, étant entendu que la réalisation du mandat de ce service public doit être prise en compte.

D'autre part, l'Union européenne, et surtout le directorat qui s'occupe de la compétition, poussée dans cette direction par la Cour de justice européenne, augmente la pression sur les États membres afin qu'ils précisent la mission de service public et veillent à ce que les subventions ne dépassent pas ce qui est strictement nécessaire pour atteindre les objectifs de service public clairement stipulés (proportionnalité). Même si, à une exception près, la Cour de justice européenne n'a pas retenu les accusations de concurrence déloyale portées par les chaînes privées à l'endroit des services publics, il est certain, comme en témoigne le Livre vert sur la convergence de 1997, que dorénavant, pour la Commission européenne, les objectifs de service public peuvent être aussi bien atteints par le secteur privé que par le service public. S'ajoute à cette conviction le fait que tant les universitaires que la classe politique et même le public ont du mal à distinguer les chaînes publiques des chaînes privées, tant leurs programmations se ressemblent. Une fois de plus, force est de constater que les émissions qui incarnent un véritable esprit de service public se font rares. Pour les chaînes publiques, la stratégie poursuivie se traduit en tout cas par une stabilisation de leur part de marché.

Si l'histoire nous apprend que tout au long des trois périodes concernées, les émissions de service public étaient l'exception plutôt que la règle, on en vient maintenant à se demander comment on peut garantir un contexte plus propice à leur émergence. A-t-on réellement exploré toutes les pistes? Il me semble que l'on augmentera les chances de garantir un service au public en multipliant les efforts et les mesures. Dans plusieurs pays, notamment au sein de l'Union européenne et au Royaume-Uni, on avance des solutions qui ont toutes un potentiel, mais qui comportent aussi un risque de dérives.

En résumé, je vois moi-même quatre moyens qui devraient s'articuler de façon complémentaire :

1. Création d'un fonds de service public, alimenté par des ressources mixtes émanant de l'État tout autant que du privé, par exemple par des taxes prélevées sur les recettes publicitaires, les abonnements au câble, etc. Ce fonds financerait à son tour :
  - premièrement, une chaîne de service public, assujettie à un cahier des charges et contrôlée tous les cinq ans: dans l'abondance, il faut une chaîne de référence, gratuite de surcroît (universalité d'accès), capable de contrebalancer les chaînes dites d'information comme CNN, d'une part, et la 'privatisation de l'audiovisuel' c'est-à-dire la tarification de l'accès aux contenus audiovisuels (chaînes et émissions à péage) de l'autre. Sa programmation ne doit pas, selon la théorie du *market failure*, se confiner à tout ce que le marché n'offre pas, ce qui risquerait de la marginaliser (chaîne 'ghetto'). Sa programmation peut effectivement être généraliste mais doit à tout moment préconiser une approche qualitative plutôt que quantitative. Ceci présuppose également que la classe politique soit prête à revoir et à peaufiner le système d'évaluation des performances de la chaîne publique. Trop souvent, les pouvoirs politiques évaluent le service public à partir de critères d'audimat plutôt que de service d'intérêt général.
  - deuxièmement, un fonds destiné cette fois-ci à la production d'émissions de service public. Ce fonds serait accessible à tous: chaînes publiques et privées,

producteurs indépendants, institutions culturelles (musées, bibliothèques, théâtres...), etc. Pour être financées, ces émissions devraient répondre à un objectif de service public (clairement défini dans les statuts et les modalités du fonds), et être accompagnées d'une garantie de diffusion, de préférence en période de grande écoute. Les émissions de service public et l'aide de l'État à leur production ne seraient donc plus l'apanage des seules chaînes publiques mais pourraient se retrouver partout, conférant ainsi à ces émissions l'accessibilité la plus large possible.

2. Cadre réglementaire spécifique afin de limiter les dérives des jeux de marché. Il ne suffit évidemment pas seulement de financer des programmes de service public, il convient également de veiller à l'existence d'un cadre juridique agissant contre les dérives de la course à l'audimat. Il faudrait notamment : imposer l'existence d'un statut protégeant la rédaction des pressions managériales, contrer les risques de diffamation et d'information erronée – risques accrues dans la course au scoop –, continuer à limiter les minutes de publicité et contrôler le contenu publicitaire (par exemple, interdiction de la publicité sur l'alcool et le tabac, protection des enfants vis-à-vis de certains contenus publicitaires).
3. Politique de concurrence, réarticulant ou réaffirmant certaines considérations d'ordre culturel : le secteur des médias subit de plus en plus l'influence de la politique de concurrence. Cette politique a d'abord une finalité économique ; il convient d'y inscrire des considérations d'ordre culturel et démocratique. Ainsi faudrait-il agir de façon à ce que le *Dispute Settlement Body* de l'OMC puisse prendre en considération les préoccupations liées à la diversité culturelle que l'on retrouve dans la Convention sur la diversité culturelle de l'Unesco. Les règles générales de concurrence pourraient également inclure des références explicites au pluralisme des médias et à la diversité culturelle.
4. Cadre général : Pour voir surgir une ère de service public, il faut non seulement créer une offre d'émissions, mais également créer une demande pour un service public de

qualité, notamment par l'éducation du public (éduquer les enfants à reconnaître la manipulation de l'image, faire comprendre les règles et le fonctionnement d'une rédaction, etc.). Un service public de qualité sous-entend également une grande attention à la formation des journalistes.

À cela devra certainement s'ajouter une réflexion de fond sur ce que peut être un service au public au 21<sup>e</sup> siècle, et sur les moyens de l'évaluer. La notion de *public value* explorée au Royaume-Uni offre probablement quelques éléments pour stimuler la réflexion<sup>2</sup>. Bien sûr, le risque existe qu'il s'agisse d'une discussion sémantique plutôt que d'un débat de fond, mais il est certes grand temps de rafraîchir nos façons de penser. Comme le soulignait effectivement Melody :

The historic models of public service have generally been ineffective, and clearly are not applicable for the future. But the public interest needs are increasing in importance (Melody, 1990 : 26).

---

2. La BBC voit la notion de *public value* comme "a measure of the BBC's contribution to the quality of life in the UK". La notion s'articule en trois parties :

1. *Value to people as individuals*. Ceci fait notamment référence à la philosophie « reithienne » traditionnelle, c'est-à-dire informer, éduquer et divertir.
2. *Value to society as a whole*. Cette valeur s'adresse aux personnes en tant que citoyens. Ainsi la BBC veut contribuer au « bien-être et à la qualité de vie » au Royaume-Uni sur les plans démocratique, social et culturel. La proposition comporte elle-même cinq éléments :
  - *Democratic value* : stimuler le sens civique avec de l'information impartiale et fiable ;
  - *Cultural and creative value* : enrichir la vie culturelle ;
  - *Educative value* : l'apprentissage et l'éducation formelle et informelle ;
  - *Social & community value* : accroître la cohésion et la tolérance ;
  - *Global value* : faire en sorte que le Royaume-Uni garde et renforce sa place dans le contexte actuel de mondialisation.
3. *Impact on the performance of the wider commercial market*. Des gains économiques peuvent être réalisés grâce à la formation continue, à la stimulation d'une compétition créative, etc. (BBC, 2004).

## Références :

- BBC (2004). *Building Public Value. Renewing the BBC for a Digital World*.
- Blumler, J. G. (1992). *Television and the Public Interest. Vulnerable Values in West European Broadcasting*. London : Sage.
- Bonnell, R. (1989). *La vingt-cinquième image. Une économie de l'audiovisuel*. Paris : Gallimard/Femis.
- Burgelman, J. C. (1990). *Omroep en politiek in België. Het Belgisch audiovisuele bestel als resultante van de naoorlogse partijpolitieke machtsstrategieën (1940-1960)*. Brussels : BRT.
- Collins, R. (1998). Public Service and the Media Economy : European Trends in the late 1990s. *Gazette*, 60(5), 363-376.
- Commission of the European Communities. (2001). *Communication from the Commission on the Application of State Aid Rules to Public Service Broadcasting*. (2001/C320/04). Brussels : CEC.
- Commission of the European Communities. (2003). *Fourth Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Application of Directive 89/552/EEC "Television without Frontiers"*. (2002/778). Brussels : CEC.
- Commission of the European Communities. (2004). *Commission Decision of 19 May 2004 on Measures No C 2/2003 (ex NN 22/02) implemented by Denmark for TV2/DANMARK (C/2004/1814)*. Brussels : CEC.
- Commission of the European Communities. (2005). *Report : State Aid Scoreboard – spring 2005 update (2005/147)*. Brussels : CEC.
- Garnham, N. (1990). *Capitalism and Communication: Global Culture and the Economics of Information*. London : Sage.
- Journal officiel de l'Union européenne (16/12/2004). *Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres (2004, (310/372)*.
- Melody, W. H. (1990). Communication Policy in the Global Information Economy : Whither the Public Interest ? In M. Ferguson (Ed.), *Public Communication. The New Imperatives. Future Directions for Media Research*. (pp. 16-40). London : Sage.
- Ofcom. (2004). *The Communications Market : October 2004 update*. London : Ofcom.
- Ofcom. (2005). *Ofcom Review of Public Service Broadcasting – Phase 3 : Competition for Quality*. London : Ofcom.
- Official Journal of the European Communities (23/10/2004). *Action Brought on 28 July 2004 by TV2/DANMARK A/S against the Commission of the European Communities (Case T-309/04) (2004/C 262/82)*.



# Rethinking the State's Role in Broadcasting A few thoughts\*

---

**JACQUES RIGAUD\*\***

The organizers of this meeting asked three participants to comment on the State's role today in broadcasting. Being one of them, I was struck, while reading the very rich contributions of my two colleagues, by the fact that, despite our different nationalities and profiles, our diagnostics and proposals essentially converged. All three of us pointed out that, in North America as in Europe, we have gone from a scarcity of broadcast media to an abundance, and from a somewhat "natural" monopoly to a diverse range of media and a considerable increase in the number of programs. As a result, audiences have become fragmented and the unit cost of programs and broadcasting has fallen. All three of us also noted that the media

---

\* This paper by Jacques Rigaud is followed by comments by Caroline Pauwels (p. 179).

\*\* Jacques Rigaud is the former president of La Compagnie luxembourgeoise de télévision, an important broadcasting group. He is also the author of several books and articles on culture and cultural policies.

economy, which is increasingly subject to the laws of the marketplace, does not preclude the need for, and even the legitimacy of, a certain role for the State and an audiovisual public service vocation that contributes to pluralism, democracy and program quality, with each of us taking into account the cultural and political features of our home countries.

For my part, although I taught for many years at Sciences Po Paris and my conscience is burdened by several books of commentary and first-hand accounts on cultural policies, I am not an academic. After 20 years with the *Conseil d'État* and as the head of what we call in France the *cabinets ministériels*, I became the CEO of a private European audiovisual group – Compagnie luxembourgeoise de télévision (now known as RTL GROUP) – while being deeply involved in the cultural life of France and Europe. My commitment to radio and commercial television does not prevent me from recognizing with no uncertainty the legitimacy of the State's role – but a State that is wanted rather than tolerated.

Perhaps I say this because of my French identity, for France is a country where culture has been a political issue for centuries. In other words, in a country where the nation is built around the State, works of the intellect in all their forms cannot leave the powers that be indifferent, since those powers will want to control them, to sustain them or to guarantee them creative and broadcast freedom. I should add, to aggravate my case, that I believe passionately in the concepts of cultural exception and diversity, not in a spirit of protectionism and corporate defence but rather because I believe that works of the intellect in all their forms – images and sounds included – cannot be left to the laws of the marketplace alone.

Before an attentive audience that, I am pleased to note, includes many young people, I should like to reiterate that people of my generation, who were born before the Second World War, have lived through all the profound changes in social communication. The cinema and the radio existed when we came into the world, but we have experienced the shift from the wireless, which reigned supreme in the family dining room, to the portable radio; we have seen the birth of television and its advance from black and white to colour, with a multiplicity of programs;

we have seen the advent of high fidelity, stereo, video cassette recorders, satellites, cable television, DVDs and the Internet – in short the transition from mass media to multimedia. We have experienced the shift from the State's monopoly to the proliferation of commercial media. All these changes have occurred within the lifetime of a man of my age.

But the changes now under way are occurring at a rate that is far more rapid and they are having far more radical consequences. We are seeing a sort of “dematerialization” of communication, which has been freed from the constraints of time and space. Whether we're talking about photos from Mars or Saturn, an earthquake in Asia or an illness afflicting the Pope, the entire world is the “real-time” recipient of the same images, broadcast instantaneously. In almost all areas, borders have been abolished. The reign of the law of the marketplace is almost universal and if it is causing unit costs to drop considerably, it is also creating extravagant bidding for certain broadcast rights (I'm thinking of sports). With the new communication technologies, copyright and, more generally speaking, intellectual property are threatened. Lastly, although for a long time the public was the passive recipient of the programs of images and sounds sent to it by a small number of sources, today it has become the arbiter, making its choice not only from among many programs but from among many ways of accessing them.

I insist on this last point because the debates that have taken place since this morning have caused me to wonder about one point: I have the impression that many are still living with the idea of the supremacy of television as a mass medium. It is true that, for 40 years, from the 1950s to the 1990s, it was king. It was even thought in France that it made and unmade governments; hence the powers that be were obsessed with maintaining control over it. I remember that when I arrived at CLT and at RTL, my shareholders, while being aware of the importance of radio, which had made their fortune, thought the future lay in television and in television alone. While doing what it took to ensure our group's development in France, Germany, Belgium, Holland and Great Britain, I continued to believe in radio, making RTL the first French-language radio. And today radio is in general doing well – better than the written press, at least in France.

But television, as important as it still may be, and influential in all respects, has now been fragmented into a multitude of networks and programs, and the new media are fragmenting and diversifying audiences. As for leisure pursuits (sports included) and culture, the proliferation of television programs has in no way stifled the taste of the public – perhaps I should say the publics – for active practices. Television certainly plays a prescriptive role in many areas but it is less and less the only medium that prescribes, and we would be wrong to see it as a sort of master of the world. In social communication, we have definitely entered the era of relativity and pluralism, and the large media, though alive to their power, would do well to embrace humility. Like large industrial groups and political power, they are increasingly subject to the favour and thus the free choice of an audience that is more educated, more demanding and also more versatile.

We are asked therefore to consider what the State's role in broadcasting would be if we could redefine it today without taking into account what already exists, be it public broadcasting, regulation or subsidies to the private sector. In other words, how do we conceive of the State's role without regard for the past?

Worded this way, the question itself gives rise to another question: in any area, can we really disregard the past? Even the most radical revolutions do not disregard the past; the past is their *raison d'être*, since they aim not to deny it or to forget it, but to destroy those aspects of its legacy that are undesirable, unfair and intolerable. A Frenchman who thinks about the future of audiovisual media in his country will not pose the problem in the same terms as a German or, *a fortiori*, a North American, because he does not have the same history or the same memory. We can in no way understand the current German broadcasting system, like its political system, if we disregard the Nazi dictatorship and its sinister teachings. We cannot disregard time.

Nor can we disregard space. Europe is not America. Even with the European Union, our continent is criss-crossed by borders. Transparent and permeable though they may be, they persist. To take only one example which I am familiar with, the Grand Duchy of Luxembourg, which covers an area equal to that of the average-sized French department and has the equivalent

population, has borders with France, Belgium and Germany. Canada, as far as I know, has only one border, with the United States.

In terms of radio frequencies, these borders are still significant. When the Europe 1 private radio station was created in the 1950s in a rather “uncivilized” manner, with the installation of its transmitter in Saarland, German territory then occupied by France, on the very first day the broadcasts disrupted air navigation at Geneva’s Cointrin airport and had to stop. In Europe, the allocation of frequencies is a sovereign prerogative that belongs to the State. An international agreement is needed to apportion them among States, and each State allocates them within its territory and therefore has the power to authorize and to award licences.

Thus each country has its own history and geography, which shape any examination of the organization of audiovisual media and the State’s role in that area. This is an unavoidable aspect of the “cultural diversity” that we make much of nowadays, at least with lip service. This situation in no way precludes an international or transatlantic approach to the matter, but these distinctive factors must be taken into account.

Keeping these caveats in mind, we can examine the new audiovisual era by trying to disregard what already exists.

Swiftly advancing communication technologies are inexorably drawing us into it. The Internet is a fine example of a means of communication that disregards the borders and sovereignty of States. It is the realm of absolute freedom combined with the almost complete impotence of the State. This new freedom has positive impacts in many areas, but we must also acknowledge that it paves the way for terrorism, perverse ideologies, trafficking, pedophilia, pornography and piracy of all types, which makes a mockery of the rights of creators and interpreters as well as those of publishers.

In other aspects, technological changes are calling the prerogatives of States into question. Hertzian broadcasting, involving antennae, relays and retransmitters, let the States that so desired control the audiovisual space, not only in technical terms but also in legal, political and cultural terms. This is what

I experienced in France during the period when the State had a monopoly (which lasted until 1982), but private radio stations were broadcasting from outside French territory (RTL, Europe 1, Radio Monte-Carlo and Radio-Andorre); the State managed to control these private stations directly or indirectly.

As Chairman and CEO of RTL from 1980 until 2000, I was, however, able to maintain and consolidate this radio broadcaster's tradition of independence and make it the number one French-language broadcaster at the cost of many fights, with support from the government of Luxembourg and shareholders of Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion, RTL's parent company; but I was dependent on France's public powers when it came to the allocation of frequency modulation relays in France, and I was able to broadcast a television channel throughout France, with M 6, only by complying with French law and finding "Franco-French" partners.

This dependence on the State has decreased and will diminish further: satellites, digital television, signals sent over the telephone and the Internet, ADSL technology and many other advances are contributing to the "dematerialization" of audiovisual media, which are increasingly beyond the range of the armed hand of the State. It can still play the legislation card, which limits concentration, or it can substitute "softer" forms of regulation for existing ones. Nevertheless, the imperatives of freedom of expression and pluralism are gaining strength, and the effects of globalization are making themselves felt in communications as in other areas. Broadcasting is setting itself free from time as well as space. For example, I was on the radio in Paris on the morning of November 11, 2004, starting at seven o'clock; the death of Arafat had been announced at three o'clock that morning. Before eight o'clock the reactions of not only Chirac, but also Bush, Putin and the President of the South African Union were broadcast, reactions that obviously had been written in advance, given the drawn-out suffering of the Palestinian leader, and put on hold pending his "live" death. As soon as it was announced, their funereal praises went out on the teletype machines.

The past teaches us that most States exercised their authority or control over the public and private audiovisual media for

reasons that were essentially political (as they did in Europe with the press in the 18<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> centuries) but also on the basis of objective data that enabled and to a certain extent legitimized their intervention (sovereign prerogatives over hertzian space, considerations involving public order, the small number of frequencies to be managed, the concept of a public broadcaster and capital expenditures involved). This trend toward a monopoly was reinforced by the Second World War and by the strategic and ideological use of the airwaves by the powers that be, in totalitarian countries but also in democracies (the use of the radio by Roosevelt, Churchill and De Gaulle in London are fine examples).

The history of the second half of the 20<sup>th</sup> century is marked by the media's gradual emancipation from political power, even when they are organized as a public service monopoly (the BBC starting in the 1930s is a most enlightening example). The loosening of political control, the creation of competent, independent regulatory authorities (from Canada's CRTC to France's CSA), recognition of pluralism and public sector/private sector competition have created a new ball game in many countries. There are good reasons to think that this trend is irreversible, although it is not complete everywhere and certain countries make a mockery of it: in Italy, for instance, the head of the government is both the trustee of the public broadcasting service and the owner of the main private networks. Moreover, those who run broadcast media are advised to remain vigilant in their relations with political powers, which are always prone to a resurgence of interventionism. (As Chairman of RTL, I used to say I always slept with one eye open – but never the same one.)

If, without forgetting the past, which strongly influences our structures and practices, we turn toward the future to try to define the State's possible function in the audiovisual realm, I would be tempted to say that the State's role should no longer be regarded as an inevitability or a constraint that should be reduced or moderated, but as a guarantee that we should make use of, taking care to neutralize or prevent its negative effects. Its role should not be suffered but welcomed. An explanation is in order.

The world we are entering is governed by globalization and the logic of the market economy. The result is a trend toward uniformity in styles, fashions, schools of thought, modes of artistic expression and even language, under the dominating influence of the products and concepts coming out of the United States. We also see a widespread ideological conformity regarded by many as “groupthink” or “political correctness”. A culture of mass entertainment, the very thing that Hannah Arendt feared, is spontaneously taking precedence over any attempt to promote culture on television and radio. In France today, it is increasingly difficult to distinguish between the programs on the public television broadcaster and those on the commercial networks, including newscasts. Moreover, cultural programs that for decades have brought honour to the public broadcaster, assuming they have survived, are now relegated to late-night time slots. Even if the public broadcaster remains partially financed by licence fees, management of it is increasingly governed by advertising revenues and the need to attract the largest possible audience. If Radio-France has escaped this trend and maintained a diverse range of programs and a rich cultural content, it is precisely because this public radio broadcaster does not depend on product advertising.

In my opinion, the fundamental reason that justifies a role for the State in today's world is therefore cultural activism, which can guarantee the cultural diversity that certain States would like to see raised to the rank of an international standard. In the general atmosphere of competition that dominates today's world, a high-quality public broadcaster, with a true cultural ambition, managed rigorously to avoid any corporatism or profligacy, would elevate all broadcast media. I myself witnessed this phenomenon in 20 years of professional experience as profound changes took place on the French and European audiovisual landscape from 1980 to 2000.

On a more directly political level, I have observed that nowadays a public broadcaster worthy of the name takes care to ensure that it is no mere instrument of the powers that be (as the BBC ably demonstrated during the Falklands War, provoking the fury of Margaret Thatcher's office), whereas the private media can, for strictly economic reasons, be tempted to become compliant or docile in response to political power. But beyond simple

political opportunism, there is a more profound reason that raises concern about the conformity of the media.

Seen from Europe, the audiovisual media in the presidential campaign that recently ended in the United States seem, unlike the print media, to have complied strictly with the themes, the priorities, the language and the "reading" of the events in Iraq adopted by Bush's campaign. This was certainly not because of constraints or pressure, and even less so because of behind-the-scenes manoeuvres, but simply because the commercial media react spontaneously, unaware of economic and sociological pressure brought to bear by current opinion, which is caught up in a reductionist, simplistic vision of a complex world.

It is quite likely that if the United States had a real public radio-television broadcaster, it would have placed greater distance between itself and "mainstream thought", as the press did, and as public service media have been doing for a number of years in Europe and, I believe, in Canada, by resolutely playing the critical role that is the very vocation of the media. We are therefore in the paradoxical situation that a strong public broadcaster, serving as a benchmark, is today a guarantee of quality for a broadcasting system characterized by coexisting and competing public and private media.

In terms of content, whether we're talking about educational or cultural programs, documentaries or quality drama, public financial support can enable broadcasters to escape the tyranny and the need to be the highest bidder created by the law of the marketplace. This situation costs them a great deal, especially when they acquire sports rights, but also when they bid on feature films and certain mass entertainment programs.

I firmly believe that if we manage to convince the political powers that the State's role in the broadcasting industry must no longer be regarded as a regal heritage, a vestige of discontinued monopolies or a means of shaping opinion, but as a cultural responsibility of the utmost importance from the standpoint of a "cultural diversity" that is truly desired, then we can deal ourselves a new hand.

That in no way means that the State's role has to be limited to guaranteeing the existence of a public radio and television

service, when it already exists, or to creating one if it does not. Earlier, I said that a public broadcaster can influence all broadcast media by raising the bar and serving as a benchmark. I am assuming that it is not alone and that there is competition, an atmosphere and a spirit of rivalry between public and private media. I am in no way advocating a return to a public monopoly, which would be the worst type of regression. Nor do I want the public powers to lose interest in the private broadcasting sector and abandon it to the laws of the free market, at a time when clearly, with all the new technologies, the media are vulnerable to the worst perversions, as I pointed out at the beginning of my comments.

Still, our examination must lead us to invent a new legitimacy for the State's role in the media, since it cannot merely maintain the status quo. Again, it seems to me that cultural considerations must serve as the foundation and guidelines for the State's role, in both the domestic and international arenas, which are increasingly intertwined because of globalization. Respect for human rights, protection of minorities and society's most vulnerable groups, illustration and defence of the heritage of memory and values held by a nation or communities, the integrity of languages and encouragement of creativity in all its forms are concepts that justify a role for the State, not for reasons of politics, public order or ideology, but for cultural reasons. In the spirit of our times, through soft regulation, rather than legislation or unilateral rules, and through independent and respected bodies, the public powers can guarantee the harmonious development of broadcasting media, amid pluralism and freedom of expression.

It is clear, however, that with borders that are porous or unknown to borderless media, States cannot do it all. On the international level, certain guarantees can be obtained, either globally or regionally (for instance, Europe has its *Television Without Frontiers* directive). The convention on cultural diversity, now being prepared by UNESCO<sup>1</sup>, points the way. There are surely others. We must accept all the consequences of the concept of cultural diversity, if we believe in it. Recent debate in the

---

1. The Convention on the protection and promotion of the diversity of cultural expressions was adopted by the General Assembly on October 20th, 2005.

European Union shows that for certain people, who are not devoid of ideology, everything must bow before the requirements of competition and the law of the market, even cultural goods and services.

The about-face suggested above regarding the nature of the State's role can in my opinion serve as a guide for this exercise. I am aware that this "cultural" approach is quite "Franco-French". Please believe that I do not want to impose a so-called French model on anyone. I am well aware of the wide range of approaches taken to cultural matters within various countries and even between countries that have common cultural roots. This diversity is one of the components of cultural diversity and we must above all preserve it. What I advocate is a source of common inspiration that each country would implement as it sees fit.

As I was preparing this paper, I came across a survey of young people in France: 78% of the 8.5 million people aged 15 to 25 use the Internet. In response to the question "If you could have only two media in your life?", 61% of the young respondents ranked the Internet first, ahead of television, which was preferred by only 49%. For 46% of the 15-25 age group, the Internet has become the first source of information, far ahead of daily newspapers (19%), television and radio. 67% consider it the most useful medium for making a purchase or obtaining information about new developments. Let's not spend too much time looking in the rear-view mirror and make television the alpha and omega of communication.

Radio, like the movies, survived the expansion of television. Television will not disappear because of the Internet, but perhaps its days as the central medium are numbered. Thus we need a comprehensive examination of communication (all media, present and future), to ensure that the industrial nature and logic of the media do not prevail in all areas over the irreducible cultural specificity of content.

To summarize, I shall say that the role of the State may have profoundly changed direction in the area that concerns us, but remains capital in several respects.

First, as regards its international responsibilities, not so much to defend prerogatives of sovereignty that are losing their meaning and scope in this area but to contribute to the creation of a global order of communication, based on respect for cultural diversity and human rights, including intellectual and artistic creation.

Then, as regards its constitutional responsibilities, to guarantee pluralism, freedom of expression and respect for minorities, through standards or by regulation.

Finally, as regards its cultural responsibilities, through support for creation and innovation, through public-service initiatives to preserve and develop audiovisual heritage (as does France's Institut national de l'audiovisuel, which among other things has undertaken to digitize this heritage), and also by the benchmark role that the public service networks can play, since they are not subject to the imperatives of short-term profitability and audience share.

From the standpoint I referred to at the outset, namely the increasing fragmentation of a public that is now arbiter and master of its audiovisual practices, I would like to stress that the major radio and television media, even if their role has to be less dominant than in the past, have played, and will continue to play, a decisive role in social cohesion. They create social links. I would be afraid to live in a society where gardening aficionados had nothing to say to cycling enthusiasts or lovers of rock music because people tuned in only to specialized programs about their favourite subjects, however legitimate they might be. The large media are like the forums of antiquity or the village squares in the countryside of old, in Quebec or in Poitou: they are the place where people find their way, discuss ideas and learn to live together.

## Comments on Jacques Rigaud's Paper

---

CAROLINE PAUWELS\*

With great eloquence and extensive experience, Jacques Rigaud proposes that we explore a few avenues regarding possible changes in the State's role in the audiovisual sector, in general and with respect to public radio and television in particular. The existence of public broadcasting or rather the accomplishment of public broadcasting's objectives and missions are not guaranteed, as the lessons of the past remind us. Mr. Rigaud's thoughts begin precisely with several lessons drawn from the past, an approach that is indispensable for any further consideration of the subject.

First, these ideas should be placed in the context of time and space. In a sense, there is no single public broadcaster; rather, there are many public broadcasters, although the underlying philosophy is based essentially on the concept proposed by Lord Reith in the United Kingdom.<sup>1</sup> Governments then interpreted

---

\* Professor, Free University of Brussels.

1. Lord Reith was the first Director-General of the BBC in the late 1920s and had a significant influence on the institution's development and main directions.

and implemented it as they saw fit. The result is “cultural diversity” that is contested but nevertheless recognized as an essential political objective by almost all States, as shown by the UNESCO discussions leading to adoption of the draft Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Contents.

Second, Mr. Rigaud reminds us of the normative nature of the debate over the State’s role in the audiovisual sector. Public broadcasting is a societal choice and the result of a political vision, and does not answer to any natural law.

Third – and here Mr. Rigaud turns toward the future –, we must accept that television is no longer the point of reference it once was. Our visions of the world, our cultures and our opinions do not necessarily derive from television. We live in a multimedia society – some call it the mosaic society – with its fragmentation of publics, media and ideas. Moreover, our society is virtual, in that time (the always-on society) and space (the ubiquitous society) no longer pose any problems. The new audiovisual era has also opened with questions about the power of States to regulate a sector that is dematerializing and globalizing, and therefore becoming ever more elusive. Still, as Mr. Rigaud points out, at a time of globalization and a predominant market logic, it is more vital than ever to guarantee pluralism and freedom of expression. This responsibility falls mainly to the political powers.

In reminding us of these key elements, Mr. Rigaud convinces us of the need for State involvement in matters audiovisual: [translation]

... [not] as an inevitability or a constraint..., but as a guarantee that **we should make use of** [my emphasis], taking care to neutralize or prevent its negative effects. Its role should not be suffered but welcomed.

As to whether there is a future role for the State in the audiovisual sector, Mr. Rigaud therefore responds in the affirmative. This State intervention arises from cultural activism, making public broadcasting a benchmark with beneficial effects on the rest of the audiovisual landscape: it draws the other networks upward and advocates values related to “respect” (accessibility

for all at a reasonable price, services for minorities, creativity, fact checking and double checking, etc.). In addition, there are reasons of a democratic nature: it is appropriate to maintain pluralism in response to the rise of the monolithic mentality fostered by the market or by politics – the almost complete lack of a debate in the United States during the first months of the U.S. operation in Iraq being a case in point. The State's role will therefore not be limited to public broadcasting, nor will it neglect the private audiovisual sector by abandoning it to the law of the marketplace.

There will always be a role for the State in audiovisual matters, for the reasons cited, but the question remains as to how this action should be organized and how to avoid the pitfalls of the past. Mr. Rigaud's thoughts on these matters are rather succinct, but we shall elaborate.

First, we must avoid thinking in terms of dichotomies and we must be wary of false arguments. The choice between the market and State intervention has never been imposed in the past, nor will it be imposed in the near future. The two possibilities never exist in the pure state, and it is appropriate to combine them rather than to oppose them. Similarly, we must avoid associating public broadcasting, in reductive fashion, with everything that is good, and private networks with everything that is bad or contemptible. Above all, we must put aside the idea that the mere existence of public broadcasting is itself a guarantee that public-service programs will be aired. Indeed, there is no direct, unilinear link between such a legal status and its expression in terms of programming. Accordingly, the real question that arises is how to ensure that the largest number of public-service programs sees the light of day, whether on the public broadcasting network, private networks, the Internet or any other audiovisual transmission medium. In other words, we must create an environment that is conducive to the emergence and proliferation of public-service programs, with the public institution undoubtedly being an essential link in the chain, but not the only one. If we focus on only one institution, there is a risk that: [translation]

... as in other sectors, the interests of the institution will supersede those of its mandators, just as the glory of the

church has always supplanted that of religion (Bonnell, 1989: 651).

Experience confirms René Bonnell's assessment. Would it truly be reasonable to concentrate effort and money on the public-service institution alone? Public broadcasting has a nostalgic air about it; we pretend it existed once, somewhere, in the pure state, although we don't know where. Or we regard it as an unachieved utopia that we hope will exist one day, somewhere, in the pure state. Perhaps the BBC (Mother Beeb) and the British audiovisual system best incarnate the idea of utopia achieved.

Still, we must not forget that the countries in the South and those in the North have diverging ideas about the need for public broadcasting. Nor is there unanimity about public broadcasting in developing countries. Depending on the context, these countries may perceive public broadcasting as a vehicle for a monolithic political power that reduces rather than emancipates. It is also important to bear in mind that precious few people who lived through the era of the State monopoly advocate its return, since they believe they were poorly informed, if not manipulated, in the past.

Ultimately, the idealized concept of public service is a Western notion incarnated and defended in the Northern countries, such as the Scandinavian countries, the United Kingdom, the Netherlands, Belgium and Canada, rather than in the countries of the South (Portugal, Greece, etc.), with France falling somewhere in between, with its great nation-state tradition. For the others, public broadcasting is a usual suspect whose dysfunction must at all times be scrutinized and remedied. To guarantee the existence of public broadcasting and the accomplishment of its mission demands an enlightened, flexible policy that ensures the institution's continuity without regarding it as sacrosanct or mythologizing it.

To simplify somewhat, we can conceive of a history of public broadcasting that is divided roughly into three periods. At no time, however, was the emergence of a wide range of genuine public-service programs a given.

The first period extends from the 1920s to the end of the 1970s. In most European countries, this was the era of the public broadcasting monopoly. The reason cited, at least in Europe, was that the shortage of airwaves required public intervention to ensure that general-interest objectives were attained. This position reflected the choice of a society where it was thought, at least in Europe and contrary to the United States, that the State was better equipped than the market to meet society's needs in terms of cultural policy, cohesion, etc. Moreover, such policies were couched in rhetoric that stigmatized the private sector while regarding public broadcasting as sacrosanct.

Although paternalism was accepted by all, the era was nevertheless characterized by competition for ratings. Many historical studies show that seeking the broadest audience was the order of the day, if only to reach as many voters as possible. Programming as well as management of public broadcasting was part of a veritable policy to maximize political power (Burgelman 1990). The result was politicization of public broadcasting management at all levels, and programming that served the powers that be, in a rather hegemonic fashion. N. Garnham summarized the situation as follows:

Over the past twenty years the BBC, while competing successfully with its commercial rival for ratings, has become essentially a multi-media conglomerate whose relations with the public and with its workers is no different from, and in some cases may actually be worse than, a commercial company [...]. It has totally failed to respond to calls made to it by both the public and by broadcasting workers to forge a more participatory, collaborative and democratic relationship which might truly serve the public by expressing their political and cultural diversity rather than serve the State and associated power elites by transmitting an elitist, authoritarian and manipulative political and cultural message. (Garnham 1990: 131-132).

Educational content and information were indeed offered, but always with the aim of controlling and maximizing political power. In short, we may conclude that programs with a true public-service vocation were rather scarce and, moreover, due largely to the zeitgeist rather than to genuine political will.

The advent of the second period, roughly from the end of the 1970s to the end of the 1980s, revealed the deficiencies of the policy adopted to that point: although commentators cite politicization, bureaucratization, the innate slowness of public broadcasting as well as its so-called lack of creativity, there was in truth only one fundamental reason for the crisis that public broadcasting went through at that time, namely its betrayal by the political class, whether right-wing or left-wing. The political class discovered that its interests were served just as well, if not better, by a competitive system of private networks, and it behaved accordingly. The trend was to postmodernism, which put paid to acceptance of paternalism of all types.

Moreover, we had entered the neoliberal era, advocating, in a technologically determinist manner, the imminent advent of the information society. The result was a new paradigm that considered the private sector sacrosanct, deeming it creative, efficient and innovative, at the expense of public broadcasting, whose real benefits we suddenly forgot. The result was public broadcasting in crisis, never sure about what tomorrow would bring, from the political, legal or financial standpoint. It is clear that, in this atmosphere of uncertainty, true public-service broadcasting again became rare. We saw the loss of portions of the public-service market throughout Europe, and we were faced with a vicious circle: no audience meant no subsidies, or else the audience was attracted to commercial programming, which meant no justification for subsidies. This situation could have brought about the institution's demise if politicians had not reverted to their previous positions.

The third period, from 1990 to 2005, was characterized by a certain ambiguity. Politicians, especially on the national level, rediscovered the usefulness of public broadcasting and reaffirmed their support to it, mainly for reasons of internal policy and opposition to European Union intervention in an area that the member states considered their sole jurisdiction. The result was the 1997 Amsterdam Protocol, designed to preserve public broadcasting and guarantee its financing, at least on the European scale:

... the system of public broadcasting in the Member States is directly related to the democratic, social and cultural needs

of each society and to the need to preserve media pluralism... the provisions of the Treaty establishing the European Community shall be without prejudice to the competence of Member States to provide for the funding of public service broadcasting insofar as such funding is granted to broadcasting organisations for the fulfilment of the public service remit as conferred, defined and organised by each Member State, and insofar as such funding does not affect trading conditions and competition in the Community to an extent which would be contrary to the common interest, while the realisation of the remit of that public service shall be taken into account.

Moreover, the European Union and above all the directorate responsible for competition, under impetus from the European Court of Justice, increased the pressure on member states to spell out a mission for public broadcasting and to ensure that subsidies would not exceed what was strictly required to achieve the clearly stated public-service objectives (proportionality). Even though, with one exception, the European Court of Justice dismissed the accusations of unfair competition levelled by private networks at public broadcasters, it is certain, as shown by the 1997 Green Paper on Convergence, that henceforth, for the European Commission, public-service goals can be achieved just as well by the private sector as by the public service. Added to this conviction is the fact that academics, the political class and even the public have difficulty distinguishing public networks from private, since their programs are so similar. Again, we must conclude that programs that truly embody a spirit of public service are rare. For public networks, the strategy adopted in any case stabilized their market share.

If history teaches us that public-service programming was the exception rather than the rule during all three periods, we must now ask how we can guarantee a context more conducive to its emergence. Have we really explored all the avenues? I believe we can increase the chances of guaranteeing public service by increasing our efforts and range of initiatives. In several countries, especially the European Union and the United Kingdom, solutions have been advanced that all have potential, but could also stray off course.

In summary, I see four measures that should be taken in a complementary fashion :

1. Creation of a public-service fund, with resources provided by the government and the private sector alike, such as through taxes on advertising revenues, cable subscriptions, etc. This fund would in turn finance :
  - First, a public broadcasting network, subject to specifications and a review every five years: in a world of abundance, we need a benchmark network that is free (universally accessible), capable of offsetting the so-called news networks, such as CNN, and the "privatization of audiovisual", in other words the trend toward payment for audiovisual content (pay-television networks and programs). According to the market-failure theory, its content must not be confined to what the market does not offer, which could marginalize it (ghetto network). Its programs may be generalist, but must at all times take a qualitative rather than quantitative approach. This approach also presupposes that the political class is prepared to review and refine the system used to evaluate the performance of the public network. All too often, the powers that be evaluate public broadcasting on the basis of ratings rather than its ability to serve the general interest.
  - Second, a fund for production of public-service programs. The fund would be accessible to all: public and private networks, independent producers, cultural institutions (museums, libraries, theatres and so on). To obtain financing, the programs should meet a public-service objective (clearly defined in the fund's statutes and funding conditions) and be accompanied by a guarantee that the programs will be broadcast, preferably in primetime. Public-service programs and government assistance with their production would therefore no longer be the province of public networks alone, but could be found everywhere, conferring on them the greatest possible accessibility.
2. A specific regulatory framework to limit the influence of market forces. Obviously it is not enough merely to finance

public-service programs; we must also ensure the existence of a legal framework that offsets the obsession with ratings. In particular, we must impose a statute protecting editorial freedom from managerial pressure, offset the risks of defamation and erroneous information – risks that increase in the race for a scoop – , continue to limit advertising time and control advertising content (for instance, with a prohibition on commercials for alcohol and tobacco, and protection of children from certain types of advertising content).

3. A competition policy, to reaffirm or restate certain cultural considerations: the media are increasingly subject to the drive to compete. This drive has above all an economic purpose; cultural and democratic considerations should be included. We would also have to ensure that the WTO's Dispute Settlement Body could take into consideration the cultural diversity concerns in UNESCO's Convention on Cultural Diversity. The general rules on competition could also include explicit references to media pluralism and cultural diversity, as is the case of regulation on ownership concentration on a European scale.
4. A general framework, since, to create a public-service era, we must not only create a supply of programs, but also create demand for a quality public service, especially through education of the public (teaching children to recognize how images can be manipulated, ensuring editorial rules and operations are understood, etc.). Quality public broadcasting also implies considerable attention to the training of journalists.

---

2. The BBC sees the concept of public value as "a measure of the BBC's contribution to the quality of life in the UK". The concept is three-fold:

1. Value to people as individuals. This refers in particular to the traditional "Reithian" philosophy, namely to inform, to educate and to entertain.
2. Value to society as a whole. This value refers to people as citizens. Thus the BBC wants to contribute to well-being and quality of life in the United Kingdom from the democratic, social and cultural standpoints. This proposal is five-fold:
  - Democratic value: stimulate responsible citizenship with impartial, reliable information;
  - Cultural and creative value: enrich cultural life;
  - Educative value: ensure learning and formal and informal education;

To all this should undoubtedly be added in-depth consideration of what public broadcasting can be in the 21st century, as well as the means of creating it, maintaining it and evaluating it. The concept of public value explored in the United Kingdom offers food for thought.<sup>3</sup> Of course, there is the risk of a semantic discussion rather than a fundamental debate, but it is high time we updated our ways of thinking. As Melody aptly points out:

The historic models of public service have generally been ineffective, and clearly are not applicable for the future. But the public interest needs are increasing in importance (Melody, 1990: 26).

## References:

- BBC (2004). *Building Public Value. Renewing the BBC for a Digital World*.
- Blumler, J. G. (1992). *Television and the Public Interest. Vulnerable Values in West European Broadcasting*. London: Sage.
- Bonnell, R. (1989). *La vingt-cinquième image. Une économie de l'audiovisuel*. Paris: Gallimard/Femis.
- Burgelman, J. C. (1990). *Omroep en politiek in België. Het Belgisch audiovisuele bestel als resultante van de naoorlogse partijpolitieke machtsstrategieën (1940-1960)*. Brussels: BRT.
- Collins, R. (1998). Public Service and the Media Economy: European Trends in the late 1990s. *Gazette*, 60(5), 363-376.
- Commission of the European Communities. (2001). *Communication from the Commission on the Application of State Aid Rules to Public Service Broadcasting*. (2001/C320/04). Brussels: CEC.
- Commission of the European Communities. (2003). *Fourth Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Application of Directive 89/552/EEC "Television without Frontiers"*. (2002/778). Brussels: CEC.
- Commission of the European Communities. (2004). *Commission Decision of 19 May 2004 on Measures No C 2/2003 (ex NN 22/02) implemented by Denmark for TV2/DANMARK (C/2004/1814)*. Brussels: CEC.

- 
- Social and community value: increase cohesion and tolerance;
  - Global value: ensure the United Kingdom maintains and strengthens its place in this era of globalization.

3. Impact on the performance of the wider commercial market. Economic gains can be made as a result of ongoing training, fostering creative competition, etc. (BBC, 2004).

- Commission of the European Communities. (2005). *Report: State Aid Scoreboard – spring 2005 update* (2005/147). Brussels: CEC.
- Garnham, N. (1990). *Capitalism and Communication: Global Culture and the Economics of Information*. London: Sage.
- Melody, W. H. (1990). Communication Policy in the Global Information Economy: Whither the Public Interest? In M. Ferguson (Ed.), *Public Communication. The New Imperatives. Future Directions for Media Research*. (pp. 16-40). London: Sage.
- Ofcom. (2004). *The Communications Market: October 2004 update*. London: Ofcom.
- Ofcom. (2005). *Ofcom Review of Public Service Broadcasting – Phase 3: Competition for Quality*. London: Ofcom.
- Official Journal of the European Communities (23/10/2004). *Action Brought on 28 July 2004 by TV2/DANMARK A/S against the Commission of the European Communities (Case T-309/04)* (2004/C 262/82).
- Official Journal of the European Union (16/12/2004). *Protocol on the system of public broadcasting in the Member States* (2004, (310/372).



# Quelques réflexions additionnelles

## Some More Thoughts

*Le lecteur trouvera ci-après de courts textes préparés  
par d'autres participants au séminaire.*

*Comments prepared by other seminar  
participants follow.*

---

### **1. BRAM DOV ABRAMSON\***

#### ***The regulatory question: it starts and ends with knowledge***

Deep thinking on environmental regulation has yielded a battery of innovative monitoring and incentive instruments. Serious efforts in securities regulation have led to wholesale reform of the innards of several agencies.

By comparison, communications regulation is still stuck in the Dark Ages. Its instruments are splayed across a series of agencies and ministries. The broadcast and telecom regulator is rarely the subject of public debate except for calls to raze it – a far cry from the nuanced discussions of environmental or securities regulation.

---

\* Étudiant en droit, Université McGill.

Communications regulation needs to be reimagined. Its central role should be market monitoring. This involves two core missions: constant, far-reaching and innovative measurement as to what communications markets are yielding; and comparison of these findings to policy objectives. It further implies a third: publication of these results for public consumption. Journalists, policymakers, civil society, potential market entrants and other stakeholders are natural audiences.

Regulation is therefore a knowledge-centred activity. Research is at its core. The subject of that research is the domain carved out by media policy writ broadly – the communications environment. Are the media reflecting a diversity of voices? Are interface monopolies preventing new tools of interaction from being deployed? Are some sectors being left out of the national conversation? Is the market in newsgathering failing to get us the information we need? Knowing the answers is a communications regulator's job. In Canada, that agency has long been around – but it has yet to be reinvented.

Where the research shows that short- and long-term objectives are being met, no intervention is required. Where they are not, however, regulation's job is to identify the most effective instruments for doing something about it, and to deploy them. This is an administrative task that involves trade-offs, and it is difficult. It may involve subsidy, licensing, education, industry concertation, and spot conflict resolution. It always involves public consultation.

### ***The policy question: focus on democracy***

Regulation therefore calls for creativity. But it should be kept at arm's length. Political staff are currently in the business of administering subsidies and handing out licenses. This must end: such activities are best insulated from the political process. When regulatory design is confronted with trade-offs whose resolution is a policy question, on the other hand, those trade-offs should be sent up to the policymakers.

But policymakers are stuck in the wrong paradigm. There are two versions of Canadian communication policy: Charter jurisprudence grounds it in democratic governance; the

Broadcasting Act grounds it in cultural autonomy. In the absence of dialogue between legislature and judiciary to work this tension out – though recent challenges may get the ball rolling yet – it is time to resolve the matter, and to ground communication policy in self-governance.

The State's role with respect to broadcast media is therefore to ensure a media environment that can facilitate popular deliberation on issues that matter. Cultural diversity necessarily grows out of that role. Democracy depends on diverse voices. Media policy's job is to cultivate them in the face of market failure. But that means identifying cultural diversity as subsidiary to the self-governance mission, not as an alternative to it. A Department of Canadian Heritage is one thing. A Department of Democratic Renewal is quite another.

\* \* \*

---

## **2. ALAIN AMBROSI\***

Les médias ont une place centrale dans le fonctionnement d'une société démocratique tant au plan politique que social, éducatif et culturel. Il est donc logique et légitime que, sous un régime démocratique, l'État joue un rôle régulateur en promouvant leur indépendance et leur pluralisme. Il s'agit ici de garantir ce rôle de «service public» des médias et leur bon fonctionnement contre les possibles dérives de contrôle monopolistique par l'État lui-même ou les forces du marché.

Cette place des médias est aujourd'hui profondément remise en question sous l'effet de deux facteurs: l'un, technologique, est en train de révolutionner les modes de communication entre personnes; l'autre, idéologique, impose une logique marchande à la production, la diffusion et la consommation des produits

---

\* Directeur du Carrefour mondial de l'Internet citoyen.

informationnels et culturels. Ces deux facteurs combinés changent, du tout au tout, à la fois l'offre et la demande en matière d'information et de produits culturels dont ils bouleversent les modes de production et de consommation tout en les globalisant. La logique marchande appliquée aux produits culturels contribue aussi à la formation de monopoles du savoir et à une domination accrue des productions culturelles des États-Unis et de la langue anglaise au détriment de la diversité des langues et des cultures.

Dans le champ de la radiodiffusion, on assiste, du côté de l'offre, à la multiplication et à la diversification des formats et des contenus ainsi qu'à une baisse générale de qualité et à un conformisme politique et idéologique. D'autre part, sur le plan de la demande, le consommateur est tout à la fois plus captif des logiques publicitaires et de divertissement, et plus exigeant vis-à-vis du contenu qu'il veut plus spécialisé, voire personnalisé, et quant à l'information qu'il souhaite plus critique.

Cette exigence est d'autant plus grande qu'il tend à devenir lui-même producteur et diffuseur d'information. On parlera donc moins de consommateur ou de téléspectateur passif mais plutôt d'usager et de consommateur responsable (ou citoyen consommateur), et également de nouveau journalisme. Cette mutation majeure, dont on mesure mal encore les effets, se réalise très rapidement avec les capacités d'interactivité qu'offre Internet et son usage de plus en plus dominant.

Ces changements fondamentaux, loin de remettre en question le rôle régulateur de l'État, le rendent à notre avis d'autant plus nécessaire et légitime, même si les formes que doit prendre cette régulation devraient sans doute être différentes et s'adapter au nouveau contexte socio-technique. De plus, la mondialisation économique et culturelle globalise aussi les enjeux de la société de l'information et nécessite une coordination des régulations nationales autant que des instances et modes de régulation internationaux. Les discussions dans le cadre du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI) ont fait ressortir les défis que représentent aujourd'hui les questions suivantes: propriété intellectuelle, diversité culturelle, gouvernance et sécurité d'Internet, et financement des infrastructures. Ces questions ne sont pas toutes nouvelles ni liées aux nouvelles

technologies mais elles exigent des réponses rapides et nécessairement coordonnées au plan national et international. Le SMSI a aussi révélé que la société civile, avec son expertise citoyenne, devenait un acteur incontournable dans la recherche de solutions durables pour relever ces défis.

Au plan national et en accord avec les conventions et traités internationaux, l'État devrait avant tout légiférer, créer des institutions de régulation et de contrôle et utiliser divers mécanismes de subvention et financement pour faire respecter les principes de base d'indépendance et de pluralisme des médias. Ceci implique, entre autres, une législation qui empêche la concentration des médias et la constitution de monopoles. L'État devrait également, aux côtés des secteurs public et privé, reconnaître, promouvoir et soutenir un tiers secteur de radiodiffusion communautaire ou alternative. Celui-ci, en étant indépendant à la fois de l'État et du privé, est une garantie de pluralisme et de démocratie. L'État devrait aussi subventionner les entreprises privées et les organisations communautaires du tiers secteur pour qu'elles contribuent aux émissions du service public à vocation sociale, éducative et culturelle. L'État devrait dans le même sens encourager la créativité, les initiatives qui multiplient les espaces publics autonomes de discussion et plus généralement les initiatives qui impliquent une participation active des diverses composantes de la société.

Les organismes de régulation et de financement indépendants devraient prévoir une représentation forte des producteurs et des usagers d'information ainsi que des mécanismes de consultation fréquents. Par ailleurs, l'État devrait maintenir une radiodiffusion de service public avec un financement suffisant pour qu'elle soit le modèle et la référence en matière d'émissions de qualité qui promeuvent la ou les cultures nationales dans un esprit de tolérance et de diversité, qui remplissent une fonction éducative et développent une culture de citoyenneté en multipliant les espaces de parole et de débats.

Parallèlement mais dans le même esprit, l'État devrait se faire le champion du logiciel libre en donnant l'exemple dans les services administratifs, en promouvant ses avantages et sa philosophie non marchande et collaborative, et en facilitant l'usage par le plus grand nombre.

Au plan international, les États devraient systématiquement intégrer les représentants de la société civile dans les instances décisionnelles en matière de régulation technique, autant que sur les questions de gouvernance, de culture et de propriété intellectuelle. Les conventions internationales en matière de culture devraient être élaborées par des institutions inter-étatiques spécialisées (comme l'UNESCO), et elles devraient reconnaître explicitement le rôle de l'État en matière de régulation et de contrôle et avoir préséance sur les traités commerciaux et de libre échange.

\* \* \*

---

### **3. GEORGES AZZARIA\***

La régulation du contenu culturel a toujours constitué l'un des principaux piliers des politiques de radiodiffusion. Aux côtés du financement public et des règles visant le contrôle des entreprises, les quotas de contenu favorisent l'instauration d'objectifs qui, historiquement, ont d'abord eu trait à l'identité culturelle. S'il est aujourd'hui opportun de réfléchir au rôle de l'État, à la posture politique et juridique qu'il doit adopter, c'est que de fortes turbulences affectent cette régulation. Parmi ces perturbations, les menaces les plus visibles proviennent du risque d'uniformisation du contenu qu'entraîne la concentration des médias ainsi que des pressions exercées sur les quotas par les ententes internationales sur le commerce. Ces facteurs sont de nature à affecter de manière déterminante le contenu culturel.

Un autre phénomène, encore trop souvent confiné aux cercles juridiques, pourrait s'avérer tout aussi attentatoire au contenu culturel. Par le biais des quotas, la diffusion d'un

---

\* Professeur, Faculté de droit, Université Laval.

contenu culturel national contribue à la mise en œuvre d'un autre objectif de politique culturelle, soit le soutien aux titulaires de droits d'auteur. Le fait de fournir des occasions de diffusion permet aux auteurs, aux interprètes et aux radiodiffuseurs de tirer des redevances de droit d'auteur. Le droit d'auteur représente ainsi un des enjeux politiques et culturels associés à la radiodiffusion. Or, il est aujourd'hui fragilisé : pour plusieurs, le droit d'auteur est devenu suspect et il incarne les vestiges d'une conception éculée de la propriété qui freine l'accès au contenu. À ce contrôle d'exploitation remis entre les mains des auteurs, des interprètes et des radiodiffuseurs, on oppose maintenant le droit des usagers et, plus largement, le domaine public. Sous des dehors de démocratisation culturelle, ces notions bouleversent tout l'édifice du droit d'auteur. La multiplication des diffuseurs Internet, souvent hors d'atteinte des tentacules réglementaires, amplifie la tendance en faveur d'un accès au contenu culturel libre de toutes formes de contraintes. Les effets de ces phénomènes sur la régulation de la radiodiffusion ne doivent pas être sous-estimés.

Cela étant, réaffirmer l'importance du rôle de l'État dans la régulation du contenu culturel de la radiodiffusion, c'est tenter de se prémunir contre le danger de pertes : perte d'identité culturelle pour la collectivité et perte d'une raison d'être fondamentale du droit d'auteur, avec ses conséquences pécuniaires néfastes pour les auteurs, les interprètes et les radiodiffuseurs. Dépositaire d'un rôle ingrat, souvent contesté mais combien nécessaire, l'État a le devoir d'assurer la place centrale qu'il joue dans l'économie générale de la radiodiffusion. Pour que la radiodiffusion demeure un élément majeur de politique publique, il appartient donc à l'État de prendre la pleine mesure des remises en cause actuelles et de réaffirmer son rôle légitime de régulateur. Aujourd'hui, l'État doit se dresser devant les assauts au contenu, que ceux-ci proviennent de l'Organisation mondiale du commerce, des diffuseurs et des usagers d'Internet, des tribunaux ou encore des radiodiffuseurs eux-mêmes. La tâche s'annonce colossale.

---

**4. DARIN BARNEY\***

The question itself serves as a reminder: the central, non-negotiable fact of contemporary social life is a market economy in which private interests enjoy considerable material and political power. This reminder is served not by virtue of what the question asks, but by virtue of what it does not. It does not ask, for example: what is the ideal role of the market with respect to broadcasting governance? Nor does it ask: what is the ideal role of private, profit-seeking corporations with respect to broadcasting governance? To a certain extent, these questions about markets and private corporations are implied in the question about the State. Still, where we start matters to where we end up, and the fact that we are talking about a “role” for the State by which its approach to broadcasting is defined and circumscribed involves—I would gently submit—something of a concession from the outset.

This problem is also figured in the language typically employed in discussions about the role of the State in relation to mass media. The State is typically cast in the role of an “intervener” in the otherwise free and natural operation of markets. Right away this queers the pitch. Interveners are external forces, foreign to the domain in which they intervene: interveners shouldn’t ideally be there, unless unfortunate circumstances demand their presence and action. Why should we assume that the State—the will of citizens incorporated in a body authorized to act—is a foreign, unfortunate presence in economic markets and the cultural sphere? Is it not just as plausible to cast the capitalist corporation—which is, after all, as artificial as the State, and which necessarily sets private before public interest—in the role of the foreign and unfortunate intervener in otherwise public settings?

---

\* Associate Professor and Chair, Department of Art History and Communication Studies, McGill University.

By casting private, profit-seeking corporations in a “role” that defines the nature and limits of their intervention in the public sphere, we shift the burden of justification, and the terms of discussion. Outsiders intervene when “natural” outcomes are deemed inadequate according to a given set of criteria. This is the customary justification for State intervention in media and cultural markets: the State intervenes through public ownership, licensing, subsidy and regulation to ensure outcomes that private actors in markets otherwise fail to provide (e.g. levels of service and access; common standards; certain types of content, etc.). What justifies the intervention of private media corporations in the public sphere? What outcomes do they provide that a public sphere devoid of capitalist media would not?

Perhaps the answer lies in the contemporary offerings of private broadcasters: reality TV; ideologically driven news; programming that propagates stereotypes and consumer culture; the ability to deliver all of this to audiences across the globe. When public authority intervenes in private media markets to ensure domestic audiences’ access to diverse and/or domestic programming, or to prevent radio hosts from casually advocating the extermination of the mentally disabled, the flags of freedom are raised, and we fret over the proper “role” of the State in markets and culture; but when a massive private corporation intervenes in the public sphere to offer bikini-clad women eating the guts of rodents in vats full of snakes, we somehow do not rush to question the legitimacy of the “role” that profit-seeking media corporations play in public life.

One need not exaggerate the cultural benefits of public broadcasting, or minimize the illiberal potential of excessive State regulation, to be curious about why the burden of justification placed upon public intervention in private media markets is lately so much heavier than that placed on private interventions in the public sphere of culture. Nor does this imply a romantic view of the public character of the State – if the past two decades of neo-liberalization of media governance in Europe and North America have taught us anything, it is that the State is quite prepared to serve as the “executive committee for managing the common affairs of the bourgeoisie.” My point is simply that, when we ask the question about the proper role of the State in relation to broadcasting, it is too great a concession

to leave the same question about private corporations and markets merely implied.

That being said, the question remains. I think it is important that, in the midst of recognizing that changing technological conditions demand clear and creative thinking about innovative policy instruments, we not lose sight of the integrity of the basic justification for state stewardship of the broadcast spectrum. In the Canadian context, it remains the case that private media corporations seeking to convert audience attention into commercial profits consistently fail to produce a range of social goods we should reasonably expect from a public resource like the broadcast spectrum. The list of these goods is well known: intelligent, diverse and domestic content; domestic ownership and control of infrastructure; democratic accountability. The tragedy of capitalism is that the public good is almost never profitable. The role of the State is thus to mitigate the damage private media corporations do to the public sphere in their pursuit of market share and competitive advantage. It can do so by enforcing public obligations on private broadcasters, and by providing or supporting worthwhile alternatives. Of course, numerous techniques and strategies are possible within these parameters. In the present context, it is enough to affirm that State activity of this sort is not only legitimate, but necessary. So long as the apparatus by which such measures are developed and undertaken is sufficiently democratic, there is little reason to exaggerate the possibility of widespread or sustained illiberal abuse of State power. The State is far from perfectly democratic, but it is still more so than massive media corporations, whose operations lack transparency, and for which accountability extends to private consumers and shareholders, rather than to public citizens.

\* \* \*

---

**5. RICHARD COLLINS\***

It all depends... It depends on what we mean by the State (e.g. government, law, regulation, public sector enterprises), what kind of State we think is desirable (e.g. night watchman, social-democratic, totalitarian) and what our goals are.

Our definition and evaluation of the State's role are likely to be highly context-dependent. What will work or be appropriate for Australia may or may not be highly inappropriate for Belgium, South Africa or the United Kingdom.

And it depends crucially on whether we're talking normatively or empirically. The weight of the past presses heavily everywhere, and the limits of the possible seldom coincide with the frontiers of the desirable.

What are our goals?

We want a media and communication system through which individuals are able to control their lives, realize their potentialities and make informed choices between well-understood alternatives – are able to enjoy “freedom of access to the information necessary to full participation in economic, social and political life” (Collins and Murroni 1996: 76).

But these are weasel words. My choice of words (including the choice to use “choices”) loads the argument. And choosing these words illustrates the gap that often separates the normative and the empirical. For not everyone (if their consumption practices tell us anything) primarily wants the media for information and/or for self-development; many want it to entertain them. A Benthamite (seeking the greatest happiness of the greatest number) will see little wrong with that, whereas an Aristotelean

---

\* Professor, Media Studies, Open University, United Kingdom.

might see such a choice as a lethal departure from the rationality that s/he believes distinguishes humanity from animals. Moreover, a proponent of collective rights (of what Michael Walzer (1994: 99) calls "Liberalism 2") will find my individualistic formulation (Walzer's "Liberalism 1") fatally inadequate. Those who are not white middle-class men of a certain age living in peace and prosperity may see the world differently from me. It all depends...

But, to ask about the State's role is also to ask about the absent other – the market. To set the stage, in my own society, the U.K., I think the tilt toward liberalization or marketization of media and communications over the past twenty years or so has been remarkably positive. This period has seen – despite the growth of regulatory budgets and activities and substantial growth in public service broadcasting – a significant withering of the State's role in media and communications: telecommunications has been privatized, and competition in posts and broadcasting fostered. We have more national newspapers of varied ownership than before (though fewer local papers and more concentrated ownership of the local press), the price of telecommunications has fallen, and the penetration, variety and use of telecoms have risen. We have more broadcasting services – including new and well-regarded news services – and the ownership pool has widened (but with some recent concentration of ownership, notably in ITV). Still, programs, not least the public service broadcasters', have been dumbed down.

In spite of liberalization, some media markets (particularly broadcasting) still fail, so there's an indispensable role for the State in ensuring universal service (information and connectivity at affordable prices), diversity of ownership, high quality and diversity of content services, effective competition, in maximizing network and other positive (e.g. in content) externalities and in securing basic entitlements, such as freedom of expression, democratic control, accountability to the consumer, protection of the vulnerable and so on. But this role is increasingly likely to be exercised *ex post* rather than *ex ante* as heretofore (notably through State enterprises and provision). The question for me is therefore not **whether** the State has a role (it does) but **how much** of a role – what's a proportionate response to market

failure. And the State's response can be too much, too little or (if we're very lucky) just right. It all depends...

Still, there's more than one potential other to the State: as well as the market we must, I think, also consider civil society. And because I'm a proponent of Walzer's "Liberalism 1", I like the idea of a relatively (weasel word again) minimal state, principally concerned with providing the security necessary for individuals to enjoy basic rights. Mine's a vision of a "thin" *gesellschaft* state with the "thick" aspects of experience and identity, *gemeinschaft*, located in civil society. This seems to me the best way to reconcile the strong identity demands of different communities (which legitimately seek a context in which to live out "thick", deeply rooted cultural identities and aspirations) in a multi-cultural society where conflicts between identity communities must be resolved by reference to shared values, to which all, with varying degrees of volition and compulsion, must assent. This model obviously echoes the separation between public and private of the European enlightenment (with church and State separated, and religion and other beliefs becoming a private not a public matter). I'm therefore opposed to the growth in U.K. state jurisdiction in what I think should be private spheres, e.g. the proposed extension of the definition of Religious Offence.

Though such a model sounds all right (at least to me), language provides the limit case. If culture and religion can be private matters, language can't. No one can fully participate in public life (and this is surely a key objective for media and communication policy) unless competent in the language of public life. And there can be only a limited number of such languages. Bilingual societies seem sufficiently numerous for one to conclude that bilingualism is workably generalizable – but no one in Canada needs my reminder that workability is seldom easily achieved. But somewhere beyond two official languages we reach a limit – whether at the point of Switzerland with three or four languages, South Africa with eleven or the European Union with about nineteen (depending on whether one takes Slovak to be different from Czech and Maltese from Italian). Here we see that in important senses the State and media and communication can't be separated – they are mutually constitutive. Not only do modern government and politics **require** the media (how else does large-scale representative democracy

work?) but the boundaries of the State on the one hand and language communities (and their bearers, media and communications) on the other are mutually constitutive.

The enlightenment framing of the role of the State in media and communications has been about the proper degree of separation between State and media (freedom of the press, freedom of expression, etc). This remains an important issue, but demands for linguistic and cultural **recognition** may point to a more active and interventionist role for the State in media and communications. This, in turn, raises difficult issues such as the extent to which minorities have claims on majorities, the boundaries between public and private life, and between State, market and civil society. The State should provide conditions that enable markets to work effectively and civil society to blossom, and both an **underactive** and an **overactive** State can threaten either or both civil society and market. It all depends...

## References

- Collins, R. and C. Murroni (1996) *New Media New Policies*. Cambridge. Polity.
- Walzer, M. (1994) "Comment on Charles Taylor's The Politics of Recognition". 99-103 in *Multiculturalism* ed. A. Gutmann. Princeton. Princeton University Press.

\* \* \*

---

## 6. NORMAND LANDRY\*

Il m'est difficile de parler avec précision et assurance d'un rôle idéal que devrait jouer l'État dans la radiodiffusion. Certains principes fondamentaux s'imposent toutefois clairement dans une société démocratique et peuvent être considérés par les

---

\* Étudiant à la maîtrise en Communication, Université de Montréal.

pouvoirs publics comme des repères essentiels à leurs actions. C'est donc à ce niveau que se situera mon discours.

D'abord et avant tout, il m'apparaît que les pouvoirs étatiques se doivent d'assurer, par le développement de politiques et de mesures appropriées, à la fois la pluralité et la diversité dans le secteur de la radiodiffusion. Défendre le pluralisme implique la lutte au monopole, tant public que privé, le développement de règlements stricts et clairs en matière de propriété et la promotion d'un système économique ouvert aux nouveaux acteurs désirant s'y établir. La diversité ne peut se maintenir et se déployer que par un financement adéquat d'un réseau public fort et indépendant, au mandat clair, ainsi que par le soutien effectif et significatif des acteurs communautaires et alternatifs. Elle nécessite également l'établissement de politiques visant à assurer la pérennité et le rayonnement du contenu local et national, impliquant de ce fait l'instauration d'une politique favorisant les productions vulnérables.

La diversité implique également la prise en compte de logiques citoyennes et sociales dans le soutien de la radiodiffusion non commerciale. La création d'espaces publics, indépendants politiquement et économiquement, peut se faire grâce à une politique de radiodiffusion qui en assure à la fois la viabilité et le rayonnement. En résumé, l'État doit établir les conditions du déploiement d'un écosystème de radiodiffusion riche et durable.

L'État se doit ensuite de s'imposer comme le gardien des droits de la personne et des valeurs nationales les plus fondamentales. Plus précisément, tous les citoyens doivent être protégés, d'une manière égale et effective, contre la haine, la discrimination, la diffamation et l'atteinte à leur dignité et à leur réputation. Les groupes vulnérables doivent également faire l'objet d'une attention particulière. Ce régime de protection se doit de répondre à des impératifs de transparence et d'équité, et demeurer sujet à une participation citoyenne. Tous doivent également avoir accès, toujours sur une base égalitaire, aux canaux leur permettant de s'exprimer effectivement par les voix de la radiodiffusion, que ce soit par l'entremise des circuits privés, publics ou communautaires. Le droit de communiquer

doit être abordé comme une nécessité démocratique et un devoir de service public envers les citoyens.

Une vigilance constante doit néanmoins être maintenue à l'égard d'un envahissement étatique possible dans le secteur de la radiodiffusion. Les domaines de la réglementation morale et de la décence, hautement subjectifs et sujets à de nombreuses controverses, doivent rester principalement dans le domaine du jugement populaire et de l'éthique professionnelle. Cela pour éviter des dérives majeures basées sur des considérations sectaires – religieuses, idéologiques, ethnoculturelles – devant conduire à la censure.

Je me permets finalement de réaffirmer ma position en soutenant que le rôle idéal de l'État dans la radiodiffusion est à déterminer en fonction de valeurs et de principes fondamentaux pour une collectivité nationale donnée, qui lui accorde le mandat de protéger à la fois sa diversité, le respect de ses droits, et ses accès aux outils de communication.

\* \* \*

---

## **7. TED MAGDER\***

The role of the State in broadcast governance should be premised on three rights, two of which have some formal standing in international accords and declarations.

The first of these is “the freedom of opinion and expression, including the freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers,” otherwise known as Article 19 of the 1948 *Universal Declaration of Human Rights*.

---

\* Chair and Associate Professor, Department of Culture and Communication, New York University.

The second of these is the right of individuals to participate “in the cultural life of their community”, as enunciated in Article 27 of the same declaration.

The third of these rights is “the right to communicate”, first articulated by Jean D’Arcy in 1969, and not yet a formal condition of any international declaration or convention. As D’Arcy explained it, freedom to communicate is a negative right; it obliges governments not to interfere with individual acts of expression and information gathering. The right to communicate is a positive right and includes “both for individuals and societies, the concepts of access, participation, and two-way information flow...” It enjoins governments to create the conditions and capabilities necessary – in the form of resources, access and education – for broad-based participation and pluralism in public communication.

How these abstract ideas are given concrete form will differ from place to place. There is no uniform blueprint for their unfolding.

We can, of course, identify some of the principles, practices and mechanisms that generally work against the elaboration of these rights. When it comes to broadcasting and related fields, there are many good examples of bad governance.

The first good example of bad governance is the attempt to centralize and unify public expression by favour, threat or force. The idea that the State should speak for the people and should carefully monitor the political speech of its citizens is wrong.

The second example of bad governance is now more fashionable than the first: it flows from the premise that the right to free expression, whether by individuals or communities, and the right to communication itself, are best served by a unfettered marketplace, protected (of course) by a maximalist regime of intellectual property rights.

If these are two examples of bad governance, what might good governance look like?

First, good governance creates the material and legal conditions that permit people to say what the State – and those others in power – would prefer not be said.

Second, good governance guarantees access to information and procedural transparency. Secrecy cannot be abolished, but it must be reduced to a minimum.

Third, good governance facilitates the capacity for individuals to be producers as well as receivers.

Fourth, good governance acknowledges the limitations of a marketplace based on hard-core intellectual property rights.

Fifth, governors and governed alike must commit to the idea communication is messy and rarely leads to a meeting of the minds. Broadcasting can benefit from governance, but broadcasting should not be used as a tool of government.

\* \* \*

---

## **8. CHARLES MOUMOUNI\***

Je fais économie du débat épistémologique tranché sur la question de savoir si un État doit ou non intervenir dans la réglementation des médias audiovisuels, disposer d'un diffuseur de service public et mettre en place un système d'aide à la production et à la diffusion d'un contenu national. De mon point de vue, l'existence même de ces trois éléments fondamentaux de la gouvernance de la radiodiffusion ne doit pas être remise en question. On peut, par contre, s'interroger sur l'efficacité des mécanismes traditionnels d'intervention de l'État au regard des nouvelles technologies et de la mondialisation. Dans cette optique, je n'aborde ici que le rôle réglementaire de l'État.

Tous les instruments internationaux de sauvegarde des libertés fondamentales admettent qu'il puisse y avoir des restrictions étatiques aux moyens d'expression que sont la radio, la télévision

---

\* Professeur, Département d'information et de communication, Université Laval, Québec.

et le cinéma (voir notamment l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950). Même les États-Unis, qui disposent du système de gouvernance le plus libéral du monde, imposent des limites non négligeables à la presse audiovisuelle. Dans le contexte canadien, on n'aura aucune peine à démontrer que les restrictions imposées aux entreprises audiovisuelles peuvent se justifier dans une société libre et démocratique, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte des droits et libertés. Les arguments évoqués dans tous les pays sont relatifs à la rareté des fréquences, à leur appartenance au domaine public, à l'influence sociale des médias électroniques et, surtout, à la nécessité pour chaque pays (*a fortiori* pour le Canada) de sauvegarder et de promouvoir sa souveraineté culturelle, sa cohésion sociale et ses services publics.

Mais s'il est indispensable d'avoir un système de gestion publique de la radiodiffusion, un tel système doit être transparent, souple et cohérent. Un système bicéphale qui confie cette gestion à la fois à un ministère et à un organisme indépendant est source de confusion. Ce qui revient à se demander s'il est utile d'avoir un ministère des Communications. Dans le cas du Canada, la création d'un tel ministère serait une solution au dispositif de gestion tricéphale des communications (CRTC, Patrimoine Canada et Industrie Canada). Le rôle du ministère des Communications devrait toutefois être confiné, outre la définition de la politique canadienne en matière de radiodiffusion, à la promotion de la diversité culturelle et à l'aide à la production ainsi qu'à la diffusion du contenu canadien.

Aussi est-il primordial de mettre le CRTC à l'abri des ingérences politiques. Le CRTC ne devrait avoir aucun lien de tutelle avec le cabinet fédéral. Il devrait répondre de ses actes devant le Parlement, comme la *Federal Communications Commission* répond de ses actes devant le Congrès des États-Unis. Dans certains pays (comme le Bénin), l'organisme de réglementation des médias audiovisuels a une existence constitutionnelle. Au Canada (comme en France et aux États-Unis), cet organisme est prévu par une loi. Il n'est certes pas réaliste d'ouvrir la Constitution pour y enchâsser les dispositions garantissant l'existence de l'organisme de réglementation (quand on sait que même le « cabinet fédéral » n'est pas prévu dans la Constitution),

mais le statut du CRTC devrait être renforcé. On reproche souvent à l'organisme canadien, qui est composé de conseillers non élus, d'avoir trop de pouvoir. On devrait à mon sens plutôt plaider pour qu'il en ait davantage. Il ne s'agit pas de lui conférer un pouvoir politique ou bureaucratique, mais de clarifier son rôle réglementaire et son statut de tribunal quasi-judiciaire. Pour éviter que le CRTC soit juge et partie, ses règlements (législation déléguée) devraient être examinés par un comité du Parlement. L'organisme devrait se doter d'une direction des affaires législatives, à l'instar de son homologue américain, et recevoir ses instructions directement du Parlement.

\* \* \*

---

## **9. RICHARD J. PARADIS\***

The continued convergence, and concentration of ownership, among communications, telecommunications and media enterprises throughout the world remains a challenge for all sovereign governments that have regulated these industries in the past. Emerging countries, which have yet to embrace the full potential of modern communications, may never have the opportunity to guide the potential benefits of communications development in response to national interests.

For countries such as Canada, France, Great Britain, Australia and all other countries having modern communications and telecommunications facilities, other than the United States, the biggest challenge is to make sure legislation and regulation are in place to continue to maximize the potential benefits of new technology in the public (national) interest. In my view, regulation still has the potential to generate more benefits than the drawbacks many communications and telecommunications

---

\* President of Groupe CIC (Communication – Information – Culture) and visiting professor at the Department of Communication, Université de Montréal.

companies would like us to believe exist. In the past, particularly in Canada, regulation has favoured the evolution of strong companies, which initially benefited from monopolies and protected environments. We have only to think of telecom companies such as Bell Canada or BC Telephone, the cable industry or even the radio and television industries.

Regulation has proved it can be effective, and the many telecom and broadcasting entities that have matured into strong public companies are in many ways a reflection of such effectiveness. Yes, these companies have to face increased competition as a result of technological breakthroughs. But such changing market conditions do not necessarily call for less regulation. In my view, there is still a need for effective regulation. To be effective, however, regulation must be innovative and proactive in issuing its decisions quickly to meet the needs of the industries it regulates on both the broadcasting and telecommunications sides of its mandate.

In the United States, the Mecca of free enterprise, the federal government has always maintained some form of regulation. Even successive conservative (Republican) governments have continued to control the development of both broadcasting and telecommunications services within the United States. The Federal Communications Commission remains a major player in the American market both in broadcast media and in telecommunications.

In Canada, one of the major hurdles our regulator will have to face in the coming years is the convergence question and the fact that under present legislation telecom and broadcasting are regulated under different rules.

Canada is finally starting to see the full potential of convergence, with the recent announcement by Videotron of Montreal (and soon Rogers and Cogeco) that it will begin offering local telephone service to cable subscribers via the Internet. In addition, the recent introduction, on a large scale, of bundling of services is one of the positive results of convergence, which helps consumers avoid the clutter of multiple billings. It also demonstrates the power convergence hands over to certain financial interests, which can maximize their reach with consumers and also indirectly control the information provided to customers.

On the issue of public broadcasting, in the new multi-channel universe with disappearing borders, I would suggest countries still need public broadcasting. But in most instances, including Canada, a serious review of the mandate of such publicly funded broadcasters is required. Public broadcasting has to reinvent itself and above all avoid trying to mimic what the private sector is quite capable of doing. Public broadcasting should provide programming that is truly in the public interest and clearly distinct from the private sector. And if it does not, it should no longer benefit from public funding.

Another major issue that modern society must deal with, and for which the State must not abdicate its responsibilities, is increased concentration of ownership and what it can mean in terms of limiting the sources of information. Is it normal that most consumers in the modern world depend for the pictures they see in their nightly news on only two sources for video feeds? Is there a real danger when the same corporation controls more than 60% of radio listening in a given territory, as well as 90% of cable subscribers, and owns the most-watched private television network and the most popular entertainment and general press offerings? When does concentration become a problem from the public interest point of view?

Ultimately, if States do not adjust their capacity to manage development of communications technology, through effective legislation and regulation in their specific markets, I believe we will see increased homogenization of information to the sole benefit of private financial interests, a situation that is certainly not in the public interest.

Communications technology development has been impressive over the past 60 years, and even more so in the past 10 years. Technology is now at the centre of the world's economic activity and even more so at the centre of a consumer's life. No sovereign State should leave its development solely in the hands of private financial interests.

---

**10. MONROE E. PRICE\***

The only point in writing supplemental comments, I think, is to raise views not yet raised or to be intentionally provocative. I'm not sure which rule applies here, if either. Most of what is now written about the future of governance and public service broadcasting turns on: a) changes in broadcasting technology (multi-channel, digital, converged Internet streaming); or b) the triumph of "the market" and the private provision of content. What is left for public service broadcasting, in this analysis, is usually the vestiges: helping those who can't help themselves, answering unfulfilled needs in identity formation, weakly supporting the educational and literacy function – vestiges of educating, entertaining and informing.

What happens, however, if we ask a different question: what is the appropriate role of the State (with respect to media) in times of crisis, of military need, of catastrophe, of collapse? Even though various convulsions occur, most broadcast writing about the world in which we live – the geopolitical world – seems to assume the stability of the post-World War II period or the glow of the post-1989 adjustments.

There are enough convulsions, however, to think about asking a different set of questions (even if only to decide they shouldn't be asked): what is the role of the State in governance of broadcasting in time of war (or in a time, whether correctly or not, that some major countries consider a time of war)? Let's put it more mildly: what is the role of the State in a context in which there is a global dynamic to alter allegiances, to destabilize or restabilize, to "spread freedom and liberty", or in which civilizations clash and compete for adherents?

---

\* Professor of Law, Cardozo Law School, New York.

I'm not the person to suggest where various States are – or justifiably ought to be – in the level of concern about these issues, especially in the West. Definitely, there are only outcroppings of concern. Arguments about national security have been employed to justify transformations in broadcasting in Russia. Important changes in American broadcasting (relations with government, caution, significance of patriotism) have been described as following in part from the War in Iraq. And the most elaborate shifts in the administration of the BBC arose because of crisis-related events. Nor am I assuming that the grounds for crisis exist as opposed to invoking them for other political purposes.

Does the State have a far more aggressive role in the global marketplace of ideas, or, what is more relevant, does it have a greater set of functions in formation of opinion at home? Do all States have a “mobilization” role in times of certain crises (fabricated or not). Leaving this role to the private sector is an interesting idea – and the private sector seems to like the role of mobilization-media in times of crisis.

Or one can ask what the role of the State is if its citizens are splitting off into diasporic minorities and intensely interacting with powerful programming that alienates them from the common good, and may have hate speech elements as well (the Al Manar story, such as it is).

In a sense, little of this relates to the way we traditionally think of governance and public service broadcasting, or governance of broadcasting generally. But perhaps that's an indicator of the marginality of the enterprise itself.

\* \* \*

---

## **11. WOLFGANG SCHULZ\***

The task set by the seminar organizers was to envision the role of the State in broadcast regulation as if there had been no State intervention up to now. If we adopt this point of view, the function of the State may appear clearer against the background of new developments in the media sector.

### ***A changing environment***

The keynote speakers have already highlighted the ongoing changes. I only want to add one idea. A study made in Germany – mind you, it is not representative – shows that 78% of all Web pages that are reached by a search engine are found with Google. Given that nowadays more than 60% of all people use the Internet to obtain information, and the majority of them use a search engine, one could argue that Google potentially has greater influence on public communication than, for example, a small national broadcaster.

We have licensing obligations for private broadcasters and publicly financed broadcasting, but no specific regulation for search engines. This statement is by no means an argument in favour of stricter regulation of the Web, but is merely intended to point out what we would see if regulatory developments were not a consideration. Leaving previous developments aside, we must simply ask where structural market failures may be clearly endangering policy goals regarding public communication.

### ***How to ensure free and open public communication ?***

#### ***The public sphere as an endangered species***

If there were no regulation, we would not need to invent it to regulate access to frequencies, since scarcity of transmission

---

\* Director, Hans-Bredow Institute for media research, University of Hamburg.

capacity is no longer an important issue. Scarcity of attention is the problem of the information society. Still, we must ask ourselves how we can be sure that in future there will be public concern for the *res publica*, the things important to society and the issues about which public debate is necessary to ensure legitimate action. The fragmentation of audiences, which are likely to multiply with the success of “research media” such as Internet services, creates the risk that public communication will die out.

*How to guarantee equal access to public communication ?*

Looking at the production and distribution of media content, we can identify multiplying actors that play a vital role and can therefore influence public communication with their economic power or control over technical bottlenecks. It is unlikely that these risks can be dealt with by the market or by other constraints on individual power (such as professional rules or technical codes).

*How to further enhance content quality*

Broadcasting based solely on the laws of the marketplace – measured against public, not merely individual demand – does not ensure sufficient quality of programming, in terms of both positive aspects (diversity) and negative ones (content harmful for minors). Systems to enhance quality have to be designed in a way that does not infringe on freedom of speech and guarantees sustainability. Therefore, establishing independent, publicly funded organizations that set standards for quality is an option – in other words, the reinvention of public broadcasting. The specific design would have to be carefully thought out, however.

The advantages of specific organizations, such as public broadcasters, are sometimes cited by their senior managers as a smokescreen to conceal new concepts. As regards stabilizing professional rules, I am sure that such benefits exist despite the changing conditions. Still, we must examine in depth how organizations can provide advantages in the achievement of objectives. As in other sectors, organizational research should play an important role in research on media governance.

---

## 12. LESLIE REGAN SHADE\*

### *Conjuring the State*

When I think of the State, I summon a vision of a puppy-faced Free-Market Bully, crying out for more competition and more open networks, and less regulation and less accountability. This State is cocky and petulant, struts his stuff amongst his wheeler-dealer industry cronies, placating and pleasing them with promises of an Atkins-style government.

I immediately think of Michael K. Powell, the former Chairman of the U.S. Federal Communications Commission (FCC), as the Poster Boy for this State. In a surprise announcement right after President Bush's \$40-million freedom-themed inaugural extravaganza comes the bombshell that Powell will no longer grace the halls of 445 12<sup>th</sup> Street SW. In his resignation statement, he applauds his efforts to implement innovative technology "that puts more power in the hands of the American people, giving them greater choices that enrich their lives. Evidence of our success can be seen increasingly in the offices, the automobiles and the living rooms of the American consumer." And ignoring his numerous critics (although ideologically polarized, groups such as the National Rifle Association and the National Organization for Women were both opposed to his initial June 2003 rules on media ownership), he cries that "The seeds of our policies are taking firm root in the marketplace and are starting to blossom."

### *Let a Thousand Markets Bloom*

In the 1990s the wave of technological convergence, globalization and increasingly neoliberal policies in the communications

---

\* Associate Professor, Department of Communication Studies, Concordia University.

and telecommunication sector – liberalization, privatization, increased commercialization, deregulation and an evisceration of support for public service broadcasting – set the stage for a global media system wherein a handful of companies are the conduits for our broadcasting and publishing outlets. Commodification, privatization, and capitalization of communication and culture have been increasing. Tensions have been exacerbated in culture and trade debates through trade agreements and negotiations that privilege the prosperous over the populace, that treat citizens as consumers and that favour consultation through elite summits of the pay-per invited, while the uninited, whose lives and livelihoods are being affected by the conversation inside the stately rooms, are left outside the doors, protesting in the streets.

Consider the theatrics that Powell's rulemaking provoked. In March 2002, sparked by an FCC decision that allowed cable companies to offer high-speed Internet service without having to open up their networks to new or competitive Internet providers, thus allowing further dominance by large media companies, and a federal court ruling that eliminated restrictions on broadcast ownership, the Angels of the Public Interest descended upon FCC headquarters in Washington, D.C., to protest these and other FCC initiatives. An array of media-reform activists garbed in angel gear – flowing white robes, translucent wings, tinsel halos and harps – many of them armed with digital video recorders for rebroadcast on the Internet, braved the chilly weather to sing of freedom from corporate-dominated media (to the tune of "God Bless Ye Merry Gentlemen"):

With every word that Powell speaks the Moguls they rejoice  
But O the poor con-su-mer who never has a choice  
Minorities, Communities are left without a voice  
No more rulings that just serve industry.

Industry

No more rulings that just serve industry...

[See Media Tank at <<http://www.mediatank.org/Angels2.html>>].

Although the Angels of the Public Interest have not descended on Canadian Radio-television and Telecommunications

Commission (CRTC) headquarters in Gatineau, Quebec, recent Canadian media policies, albeit not as widely discussed nor as enthusiastic in their derogation of the public interest as their counterparts in the United States, have generated a fairly significant debate amongst activists and academics.

For many Canadians, this issue reached a peak when CanWest Global, owner of eleven major English-language metropolitan daily newspapers as well as a national television network, instituted a national editorial policy, and journalists at many newspapers across the country found their jobs in jeopardy for not adhering to the Winnipeg headquarters corporate policy. These debates have animated the Canadian public, which has expressed, in polls and public forums, a dissatisfaction with the current levels of media concentration and a concomitant call for widespread public debate on media concentration and convergence, including suggestions for a government inquiry into media cross-ownership.

And, in the mid-1990s when the federal Information Highway Advisory Council was debating how to develop Internet policies on access, content, copyright and governance, public interest groups championed and lobbied for the inclusion of public interest values, particularly related to access. It was vital to uphold the traditional Canadian ethos of universality and inclusion in policy formulation in the context of the new information and communication technologies, the groups argued, especially amidst sweeping technological changes and the imperative of global market competitiveness.

In all these recent debates over the nature of media and Internet policies, the notion of the public interest as a guiding concept and intrinsic facet to be maintained through new and changing policy has been evoked repeatedly by diverse non-profit organizations, while it has been often derided and dismissed by media and Internet corporations, their lobbyists, and many policymakers. But the “public interest” has also been appropriated and used when convenient by industry, which has subverted its meaning from its semblance as citizen-centred to consumer-centric.

It is now time to (re)appropriate the public interest and to make sure that the interested public remains cognizant of emerg-

ing trends and policies, and can have their voices heard, instead of being left out in the blustery cold, wondering whether the five-fingered or the middle-fingered salute is the most appropriate gesture.

\* \* \*

---

### 13. JEREMY SHTERN\*

There are three interrelated factors which I suggest frame the response of any State actor to the contemporary challenges of broadcasting governance:

- technological convergence;
- globalization;
- market liberalization and deregulation.

How each State actor interprets these trends in relation to the values which have been historically embedded within their national broadcasting framework is the defining characteristic of the emerging role of the State. The ideal role of the State in contemporary broadcast governance is to understand, engage and defend the position that the products of broadcasting never were and, even in the complex contemporary policy environment, are not now, widgets.

With the emergence of technological platforms which support everything over Internet Protocol, what is broadcasting in the context of technological convergence? The key interpretive challenge for State actors here is in determining if convergence **pulls** elements which were not traditionally regarded as broad-

---

\* Doctorant en communication, Université de Montréal.

casting (telephony, computer mediated communication, etc.) under the cultural policy umbrella which covers broadcasting or, if it **pushes** broadcasting towards the priorities of maintaining the pipes which have defined the governance tradition of telecommunications; as something which more closely resembles widgets and all other commercial products within the market system. The role of the State is to consider the enduring presence of the cultural value and social development potential of broadcasting in which States have spent 100 years investing considerable resources in deliberating on as well as supporting and protecting. Not only do the State's interests in the products of the broadcast media continue to remain outside the bounds of that which the market provides in the context of technological convergence, but, those interests are being extended to include communication which is facilitated by technologies which were not traditionally included in the definition of broadcasting. Thus, the role of the State in broadcasting governance in the context of technological convergence is to extend its mandate to cover all that now constitutes broadcasting or emulates its social role and not to use the emergence of new and complex technologies as an excuse to renege on existing (if costly) commitments to non-market objectives.

Content – both that which is overtly broadcasting and that which pushes the traditional definition of broadcasting content – is distributed internationally over the Internet and through satellite broadcasters. What is the role of the State actor in the context of global broadcasting? It is two-fold and requires State actors to engage broadcasting governance structures both domestically and globally. While the sovereignty of national governments over the broadcasting which occurs in the boundaries of their own territories has been a cornerstone of historical media policy, international conventions and organizations exist in other areas of the sphere of communications governance – the International Telecommunication Union (ITU) being a notable example. Despite the special and contentious make up of broadcasting, the international arena should be constituted based on the collective power of State actors, and not as a red light zone between jurisdictions. The role of the State in broadcasting governance in the context of international distribution should thus be to engage this trend through representing the values

and interests of its constituency in international governance institutions, not to cede its claim to govern. Simultaneously, the State must recognize that, while national regulation can make for a competitive disadvantage in the international broadcasting marketplace, the State's interests in national broadcasting governance extend beyond financial success in that increasingly competitive marketplace. The State must not use the availability of international broadcasting to suggest that it can and should not govern the broadcasting produced domestically, nor that it no longer has an interest in facilitating the deliberative, educational, and socially cohesive functions of public service broadcasting.

How can one reconcile a future role for the State in broadcasting with the trends towards neo-liberalism and deregulation? The allegiance of an individual democratic government to its consistency should trump a State's bond to a free-form ideological project. In a negotiation process increasingly dominated by multi-national capital, the State is the only actor that brings a democratically elected mandate to the table (for the most part including those forums populated by civil society as the representative of 'the people'). Thus, the role of the State, the role of an elected government, in the governance of broadcasting in the context of neo-liberalism and deregulation is to draw a line at the inclusion of certain elements whose importance to the vibrancy and, indeed to the very function of its democracy, supersedes the economic benefits and to empower its democratic mandate by insisting that the products of broadcasting are not treated as any other widget.

\* \* \*

---

**14. DAMIAN TAMBINI\***

1. The question posed leads us to one of the classic problems of political thought: is the State there to prevent chaos and conflict and protect us from the flaws of humanity, or does it prevent spontaneous co-operation and enlightenment?

Of course, in contemporary broadcasting policy, as in social contract theory, there is no State of nature, no possibility of running an experiment whereby we remove the State. We live in an existing policy environment structured by strong institutions and evolving ecologies, path dependencies and economies, and future policy options are limited by the art of the possible. Thought experiments that deny this are useful, but ultimately unrealistic.

2. Is this the right question? How helpful is the notion of “the State”? Is every possible form of public (i.e. non-market) regulation a form of “State” intervention (is the United States’ PBS model a State intervention? What about self-regulation and media accountability?) and does not the spectre of “State” control of communications necessarily cast this question in a normative light, especially when coupled with the rather vague term “governance”? Further, “broadcasting” is a problematic term. Does it include video on demand or the BBC’s on-demand services, such as broadband news or hugely successful radio player? Broadcasters no longer only broadcast; so we need to recast the question as *The Role of the Public in Communications Regulation*.

3. Pressures on existing public regulation:

3.1 The funding of public sector communications is collapsing.

---

\* Head of Programme in Comparative Media Law and Policy, Oxford University.

- 3.1.1 Justification of public funding (including license fees) declines as the audience declines. The BBC's television audience share has dipped well below 30% as a result of digital television, and projections show that digital radio will have a similar if more gradual impact.
- 3.1.2 As home networks, phones and PCs receive TV signals, a battle will have to be fought to charge a license fee for new receivers and detection/collection costs will increase.
- 3.1.3 New funding sources such as subscription become, technically at least, more feasible.
- 3.2 The situation for advertising-funded Public Service Broadcaster (PSB) is, if anything, worse. The spectrum for service compact by which PSB is delivered in exchange for cheap spectrum is breaking down, and the cost to broadcasters of providing PSB content (in terms of lost audience) is growing with the rise of new services. In the United Kingdom, commercially funded PSB is unlikely to last the next decade, and this situation is increasingly accepted by the regulators. (See Ofcom's PSBTV Review Phase III report, 2.11.)
4. Still, those who advocate a return to a state of nature – relying upon the market alone – will soon find that this leads to significant welfare losses in the emerging communications ecology, and ensuing political costs and demands.
  - 4.1 Pluralism and competition. Competition rules alone do not deal with the specific problems of pluralism in communications markets. Additional forms of protection are required.
  - 4.2 Self-regulation will not spontaneously fill the gap. The “win-win” of collective action whereby producers seek to increase trust with consumers by developing codes of conduct and self-regulating will not maintain standards without external oversight, and will not maintain standards of due process and transparency when exercising pseudo-censorship functions. Law and co-regulatory structures will have to fill the gap.
  - 4.3 The public domain is richer and more accessible than ever before, but more segmented and caste-based. This fragmentation is occurring just at the historical moment when

access becomes a necessary condition for citizenship, and for access to other rights and entitlements. Digital rights management coupled with more sophisticated windowing models for multiplatform content will generate increasing revenues for premium creators, but will also enhance this exclusivity. Nations founded on principles of equality before the law and citizenship rights will require strong protection for notions of universality and access.

4.4 Information goods remain public, and merit goods and new technologies will deliver more, e.g. in public service delivery.

5. In conclusion :

Public demands, together with the powerful lobbying of incumbents will determine the future regulation of communications markets in the face of technological change. It is quite clear that the balance of regulation by code, self, competition, law and other sources is shifting quite radically in the communications sector. The State, narrowly defined, is in many ways withdrawing from governance of media, but don't exclude a return of the public.

