

## Loi Tasca : l'amour censuré du service public

In: Quaderni. N. 44, Printemps 2001. Les industries de l'évasion. pp. 31-40.

---

Citer ce document / Cite this document :

Musso Pierre, Téboul-Weber Valérie. Loi Tasca : l'amour censuré du service public. In: Quaderni. N. 44, Printemps 2001. Les industries de l'évasion. pp. 31-40.

doi : 10.3406/quad.2001.1481

[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/quad\\_0987-1381\\_2001\\_num\\_44\\_1\\_1481](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/quad_0987-1381_2001_num_44_1_1481)

---

## LOI TASCA : L'AMOUR CENSURÉ DU SERVICE PUBLIC

PIERRE MUSSO  
VALÉRIE TEBOUL

**L**e 1<sup>er</sup> août 2000, a finalement été promulguée la loi qui s'attache à modifier la loi du 30 septembre 1986 ou loi "Léotard" relative à la liberté de communication, c'est-à-dire à conserver ses principes. Trois ans auront été nécessaires pour transformer le projet de réforme de l'audiovisuel annoncé par Lionel Jospin au cours de sa déclaration de politique générale du 19 juin 1997. Trois ans de rebondissements et d'achoppements qui laissent perplexe sur la capacité du politique à produire une énième loi sur l'audiovisuel. Alors que depuis les années 1970, il était devenu banal que chaque changement de majorité engendre une nouvelle législation sur l'audiovisuel, le processus semble cette fois-ci s'être enrayé. Pourquoi ?

Au-delà des discours sur une loi "vide et fade", voire sur le manque d'habileté politique des ministres concernées, discours teintés de relents machistes, trois explications principales de fond peuvent être avancées.

La première établirait que les lois audiovisuelles à répétition (1974, 1982, 1986, 1989, 1994 notamment) ont eu pour dynamique conjointe de "déréglementer" un audiovisuel public en situation de monopole et de faire émerger des concurrents commerciaux puissants, pour

Pierre Musso  
*Professeur à l'Université Rennes II*  
Valérie Teboul  
*CREDAF*  
*Université Paris I*

définir les contours d'un "système mixte" plus ou moins équilibré, entre secteurs public et privé. Ce serait désormais acquis, alors à quoi bon intervenir encore dans le champ des médias ? Le politique aurait intérêt à manifester son indifférence à l'égard de la régulation des médias et à laisser faire l'instance spécialisée qu'est le CSA.

Une deuxième explication montrerait que, "à coup de lois", celles du marché ont fini par prendre en charge la régulation de l'audiovisuel et que le politique n'a plus qu'à corriger à la marge, voire à accompagner, les nouveaux champions issus de cet état de choses : ainsi de Bouygues-TF1, de Vivendi-Universal ou de M6-Suez-Lyonnaise des Eaux. Place à l'industrie audiovisuelle, en quelque sorte, sur le modèle de *l'entertainment industry* nord-américaine.

Nous proposons ici une troisième explication, éventuellement complémentaire des deux précédentes : le politique accompagne son long processus de retrait de l'audiovisuel, entamé voici plus de vingt-cinq ans, de la (dé-)négarion de ce retrait, dès lors qu'il est pris dans un schéma proche de la célèbre "double contrainte" de Bateson. C'est précisément comme l'impossible assumption et comme la

négarion du retrait continu de l'État du secteur de l'audiovisuel, comme un retour sur l'histoire de la télévision et des politiques audiovisuelles qu'il est possible de lire la loi du 1er août 2000, au travers des deux seuls leviers dont l'État dispose encore sur le secteur audiovisuel : d'une part, le service public, sa définition et son financement, et d'autre part, la technologie et sa capacité à produire un discours futuriste. Voici pourquoi cette loi peut paraître tout à la fois réhabiliter le service public, réaliser le rapport Paye<sup>1</sup>, voire restaurer l'ORTF.

Ce travail de dénégation s'opère en trois temps - on parlera même de "trois actes", tant il s'agit d'un travail de politique symbolique - de juin 1997 à l'été 2000.

Ces trois actes laissent entrevoir trois changements de problématique. Le premier acte qui se joue en 1997, concerne l'encadrement de l'économie du secteur : il s'agissait pour un gouvernement de gauche de revenir sur la loi Carignon de février 1994, notamment en remettant en cause la possibilité pour certains groupes bénéficiant de commandes publiques, de posséder jusqu'à 49% du capital d'une chaîne nationale de télévision. Cet acte se ferme début 1998 par la menace brandie d'une inconstitutionnalité de telles



dispositions législatives. S'ouvre le deuxième acte axé sur la réforme du service public, qui s'élargit, dans le troisième, aux "nouvelles technologies", le numérique hertzien pour développer les télévisions régionales et locales. Triple déplacement qui trouve, dans la technologie, le carburant nécessaire d'une politique symbolique en crise.

Voyons, d'abord, le travail de dénégation symbolique de l'auto-neutralisation du politique dans l'audiovisuel, avant d'examiner les trois actes de sa mise en scène.

### **L'ÉTAT POURSUIT ET DÉNIE SON RETRAIT DE L'AUDIO-VISUEL**

Dans la longue élaboration de la loi et les multiples hésitations qui l'ont accompagnée, le politique affiche son impuissance à intervenir à nouveau dans la régulation des médias : il manifeste que l'audiovisuel ne relèverait plus de son ressort. Soit par désintérêt, soit parce que l'économie des médias et ses acteurs sont devenus si forts que le pouvoir politique s'en trouverait marginalisé, se contentant de transposer les directives européennes dans le secteur. Depuis qu'il déclara en 1982 (dans l'exposé des motifs de la loi du 29 juillet) vouloir "*couper le cordon ombilical*

*avec les médias*", le pouvoir ne cesse d'accuser son retrait, jusqu'à se déclarer incompetent, voire inutile dans la régulation de la télévision. Autrement dit, cette loi s'inscrit dans ce processus d'effacement, d'auto-neutralisation du politique dans le secteur audiovisuel, achevant le long exorcisme du contrôle originel des médias par le gouvernement qui s'était approprié l'information télévisuelle durant les années gaulliennes.

Rappelons que l'histoire de la régulation de la télévision s'est organisée en France - et dans de nombreux pays d'Europe latine - depuis l'après-guerre autour de trois consensus successifs<sup>2</sup>. Le premier, réalisé au démarrage de la télévision et qui a dominé les années gaulliennes, s'est construit sur l'idée que l'État républicain et démocratique était le mieux à même d'organiser le pluralisme interne des médias, et de faire de la télévision un moyen d'éducation, d'information et de divertissement de masse. Il a conduit à considérer le monopole public de télévision comme la meilleure garantie du pluralisme. Dans les années 70-80, s'est formé un second consensus, celui dit du "système mixte", c'est-à-dire d'un partage privé/public bâti sur un modèle britannique mythifié de la télévision, qui inscrit le pluralisme dans la pluralité des acteurs.

Dans les années 1990, un troisième consensus s'est organisé et perdure encore : celui des "champions nationaux ou européens" censés livrer bataille à l'échelle mondiale contre les géants hollywoodiens, Vivendi-Universal étant le héros-type de ce combat titanesque que le politique serait condamné à soutenir<sup>3</sup>. À force de neutraliser son action dans l'audiovisuel qui, par définition, surexpose, le politique est enfin devenu invisible et ne pourrait plus avancer que "caché" derrière ses héros économique-financiers.

C'est dans l'analyse du processus même d'élaboration de la loi du 1<sup>er</sup> août 2000 et dans les tentatives du ministère de la Culture et de la Communication, que nous pouvons voir apparaître le travail de dénégration symbolique pour accompagner ce retrait auto-organisé. Le recentrage sur le service public, s'il est rendu nécessaire par la dynamique d'élaboration de la loi, reflète la nouvelle figure de l'État dans l'audiovisuel.

### **UNE CONSTRUCTION SYMBOLIQUE EN TROIS ACTES**

Il convient de faire retour sur les étapes qui ont structuré le devenir du texte pour examiner comment le projet de loi, focalisé au démarrage sur l'économie du secteur

(acte 1), bascule sur le service public (acte 2) et s'achève sur les nouvelles technologies et le local (acte 3).

#### **Acte 1 : "La gauche revient"**

Le projet de loi Douste-Blazy portant sur l'audiovisuel, en cours de navette au moment des élections législatives de 1997, avait donné lieu à un débat autour des amendements déposés par Didier Mathus, député socialiste, qui proposait de revenir sur le seuil maximum de détention du capital d'une chaîne de télévision<sup>4</sup> et de limiter à 10% la participation provenant de sociétés vivant majoritairement de marchés publics. Dans sa déclaration de politique générale du 19 juin 1997, Lionel Jospin annonce le projet de réforme de l'audiovisuel autour de la cause démocratique : "*La démocratie ne peut vivre sans pluralisme*" et pose deux moyens : le soutien du service public et l'impératif d'indépendance des rédactions à l'égard des actionnaires. L'attention se porte sur ce deuxième aspect - point de vue "de gauche", polémique et critique des intérêts financiers - chargé implicitement du contenu des amendements Mathus qui formalisent la ligne directrice du parti socialiste en matière audiovisuelle. À l'évidence, les opérateurs des chaînes, tous concernés par cette réforme, œuvrent dans



le sens du retrait du projet de loi, alors qu'il n'est même pas encore formulé. La ministre de la Culture et de la Communication, qui a manifesté son adhésion au projet en juin 1997<sup>5</sup>, prend de la distance et s'interroge sur l'impact d'une telle proposition : *"je ne pense pas qu'il suffise simplement d'abaisser le seuil maximal de détention pour régler les questions de concentration, de transparence, de pluralisme et d'indépendance"*<sup>6</sup>. Au "vouloir-faire" du parti socialiste, s'oppose le devoir de soutenir les entreprises françaises du secteur susceptibles d'être fragilisées par l'implosion capitaliste que créerait ce changement législatif. Paru en janvier 1998, le rapport de Guy Carcassonne, commandé par Canal Plus, via Vivendi (encore Compagnie Générale des Eaux), évoque la fragilité constitutionnelle du projet de loi – qui ne sera pas contestée par le ministère – et s'oppose, ainsi, aux velléités interventionnistes du parti socialiste. L'argument de l'inconstitutionnalité est supérieur : imparable et objectif, il stoppe net le processus en cours.

Le projet de loi présenté en Conseil des ministres le 28 janvier 1998, évacue donc l'essence des amendements Mathus. Seule reste incluse la proposition de créer un statut ad hoc pour les sociétés audiovisuelles, qui se heurtera encore à

l'opposition des groupes de communication qui voient là une intrusion dans leur organisation. Déception et barrage se manifestent dans les rangs de la gauche. La discussion parlementaire, prévue au printemps, est compromise. Du volet économique, ne demeurera dans la loi que la disposition relative à la compétence du Conseil de la concurrence pour la surveillance des concentrations et des mouvements de capitaux dans le secteur, exigée par la majorité pour le vote de la loi.

## **Acte 2 : "La foi dans le service public"**

Le 23 juin 1998 clôt le volet économique et ouvre celui du service public. Lionel Jospin procède au recentrage du projet de loi et déclare : *"Il me paraît aujourd'hui indispensable que nous nous attelions en priorité à la réforme de l'audiovisuel public. (...) Si nous voulons affirmer ensemble notre foi dans l'avenir d'un service public de l'audiovisuel puissant (...), il faut l'aider à se réformer en profondeur. Sinon, il courra le risque d'être marginalisé"*<sup>7</sup>. Le Premier ministre en appelle à la formation du "nous" autour de la "foi" réaffirmée dans le service public, à l'unité de la majorité et du gouvernement en faveur du projet réorienté, unité qu'il pose comme condition au devenir du service

public. La réforme s'engage autour des structures et du financement du service public. Le ministère cherche tout d'abord, une reprise en main du service public par la scission du conseil d'administration en directoire et conseil de surveillance, l'hypothèse d'un retour à la nomination directe par le gouvernement du président des chaînes publiques étant rapidement mise au placard. Le Conseil d'État rejettera et qualifiera de "régression" la modification des structures sociales du groupe<sup>8</sup>. Statu quo donc. Seul le principe de la société holding sera retenu, mais Arte n'en fera pas partie car la chaîne relève d'une convention de droit international.

La réforme du financement s'opère en deux temps. Le 10 novembre 1998, Lionel Jospin propose la réduction de 12 à 5 minutes par heure du volume publicitaire diffusé sur les chaînes publiques. Cette réduction rencontre un front d'opposition : chez les producteurs et France Télévision qui voient la marge de manœuvre du service public considérablement diminuée et dans la majorité qui pointe la contre-productivité d'une mesure qui profite au secteur privé. La discussion de la loi est à nouveau retirée du calendrier le 1<sup>er</sup> décembre 1998. Il faudra attendre l'arbitrage en faveur d'une réduction du tiers du volume de publicité (à 8 minutes contre 12), compensée par le

remboursement intégral des exonérations de redevance et le traitement de la question de la compétence du Conseil de la concurrence, pour commencer la discussion du nouveau projet de loi, le 18 mai 1999.

En engageant le "renouveau du service public", le politique réaffirme sa présence, déniait son retrait du secteur audiovisuel. La loi et les discours qui la supportent, se structurent autour de l'existence du service public, comprise comme un procès désarticulé avec pour point de départ la "léthargie" du service public et pour point d'arrivée sa vitalité et son "ambition" retrouvées : "*Nous ne nous contentons pas de le sortir de la léthargie, nous lui donnons aussi une nouvelle ambition, et bien sûr les moyens de cette ambition*"<sup>9</sup>. La loi opère la renaissance du service public avec toutes les dimensions sémantiques associées au "faire-être". Les discours visent à personnifier le service public ou à "*attribuer à l'objet des propriétés qui permettent de le considérer comme un sujet, autrement dit à le doter d'un programme narratif à l'intérieur duquel il puisse exercer un faire*"<sup>10</sup>. Pour rétablir le service public, il s'agit de :

- lui rendre son âme - "*On entend dire qu'il y a trop de publicité sur les chaînes publiques, qu'elles y auraient perdu leur*

*âme. J'ai voulu la leur rendre*"<sup>11</sup> - perdue dans le recours massif aux recettes publicitaires et recouvrée par la diminution visible du temps de publicité diffusé, compensée par le réengagement financier de l'État (article 53, alinéa V).

- reformer son corps et même "sa tête", la société holding France Télévision qui tient et conduit ses membres solidaires - France 2, France 3 et la Cinquième - que la loi de 1974 avait disloqués.

- lui donner le temps et l'espace nécessaires à son action : le temps que lui offre le cadre pluriannuel de son financement, permettant de le libérer "*des aléas d'une gestion budgétaire à courte vue*"<sup>12</sup> (article 53), un espace privilégié dans le numérique hertzien.

- lui redonner son identité et sa personnalité : "*le service public doit être exclusivement voué au service du public*", "*la télévision et la radio publiques n'ont de sens que si elles se distinguent nettement, dans leur nature même, des chaînes privées*"<sup>13</sup>. La distinction du service public doit se marquer dans les liens qui l'unissent aux citoyens et à l'État autour de la redevance, appelée à être une "*véritable cotisation citoyenne*"<sup>14</sup>, et des contrats d'objectifs et de moyens. La loi travaille à inscrire le service public dans le secteur audiovisuel, au sens propre, par l'article 43-11 de la loi qui, grande

première, vient poser les missions de service public poursuivies<sup>15</sup>, et au sens figuré en réaffirmant la légitimité du service public. Ainsi son "devoir-être" est-il ancré dans l'axiologie républicaine et l'identité nationale, et son "devoir-faire" est-il associé à la citoyenneté : le service public "*concourant à faire de chacun de nous un citoyen libre et éclairé*"<sup>16</sup>.

### **Acte 3 : "L'issue de secours technologique"**

Une troisième thématique se dégagera en décembre 1999 avec le numérique hertzien. Consensuelle, la technologie s'intégrera à la loi par le soutien qu'elle peut apporter au service public, à sa visibilité, et dans la possibilité qu'elle porte d'ouvrir la télévision à de nouveaux entrants, répondant de manière détournée à l'impératif de pluralisme. C'est le local et le régional qui devront en bénéficier. Alors "l'hertzien terrestre numérique" offre une perspective à la démocratie de proximité, sous réserve de trouver son financement. Un nouveau bricolage symbolique mêlant le renforcement du service public, la réduction des tunnels de publicité, les nouvelles technologies et l'espoir de télévisions locales permet l'adoption estivale du texte de loi, dans le silence général. D'autant qu'un tremblement de



terre est annoncé le 19 juin 2000, et qu'il occupe le devant de la scène médiatique : la fusion de Vivendi, de Canal Plus et de Seagram-Universal dans un grand groupe de communication, numéro 2 mondial dont le siège social sera implanté à Paris.

Force est alors, de constater que le devoir politique de soutenir les entreprises privées du secteur dans leur développement national et international, est venu contrecarrer et décevoir l'ambition initiale. Impossible à synthétiser, cette contradiction nécessite d'être dépassée et oblige à déplacer le cœur du projet – et de la loi – vers un autre système de valeurs. Le service public se révèle alors comme l'opérateur symbolique<sup>17</sup> à même de réaliser la fusion-réunification du gouvernement et de la majorité divisés sur la question audiovisuelle, mais aussi comme le dernier levier de l'action politique.

Derrière ce constat, œuvre la volonté exprimée par l'État au travers de la réforme du service public, d'être à nouveau visible dans le secteur de la télévision, en correction apparente du mouvement continu d'auto-neutralisation qui a animé la politique audiovisuelle depuis la loi d'août 1974. Pour reconquérir cette visibilité, le politique doit conforter l'existence et la légitimité du service public

qui condensent les questions de la place de l'État dans l'audiovisuel, de sa puissance et son autorité. Le discours construit en effet, le service public comme la racine, le pilier de l'action publique : *“Cette loi engagera le renouveau du service public (...). Mais le service public se situe à l'intérieur d'un très vaste ensemble en mutation constante. C'est pourquoi cette loi crée les conditions d'un développement maîtrisé de tout le secteur audiovisuel”*<sup>18</sup>.

La loi du 1er août 2000 semble actualiser, dans un contexte mondialisé et devenu concurrentiel, les recommandations du rapport Paye, trente ans après leur parution. Elle fait ainsi retour à une origine de la télévision publique située antérieurement à la loi du 7 août 1974, déniait la mise en invisibilité poursuivie depuis par l'État qui aboutit à la déréglementation et la banalisation de l'audiovisuel. Le travail de dénégation du politique s'achève par un retour (recours) aux sources de la symbolique du service public, à l'époque où il était inutile de le définir parce qu'il existait. La “double contrainte” des politiques audiovisuelles françaises se manifeste alors dans la production d'un discours *“d'amour de la censure”* (Pierre Legendre) qui dans le même temps, peut affirmer son amour pour le service public et le censurer, en marginalisant celui-ci

■

dans le soutien apporté aux champions privés.

## N · O · T · E · S

1. *Rapport de la commission d'étude sur le statut de l'ORTF*, La Documentation Française, Paris, 1970.
2. Voir Pierre Musso, in *Quaderni*, n°38, printemps 1999.
3. Voir Pierre Musso, "Vivendi-Universal : l'Amérique gagnante" dans le quotidien *Le Monde* du 8 décembre 2000.
4. La loi Carignon du 1<sup>er</sup> février 1994 avait porté le seuil de participation au capital d'une chaîne nationale de 25% à 49%, en modifiant la loi Léotard du 30 septembre 1986.
5. Catherine Trautmann, au cours du *Grand-Jury RTL-Le Monde* du 8 juin 1997.
6. *Le Monde* du 20 décembre 1997 : "Catherine Trautmann souhaite créer un statut de l'entreprise audiovisuelle".
7. C'est nous qui soulignons.
8. Avis du 5 novembre 1998.
9. Catherine Trautmann, conférence de presse du 21 avril 1999.
10. Algirdas Julien Greimas et Joseph Courtès, in *Sémiotique, dictionnaire raisonné de la théorie du langage*, Larousse Université, 1979.
11. Catherine Trautmann, conférence de presse du 21 avril 1999.
12. Catherine Trautmann, Sénat, 18 janvier 2000.
13. Idem, Assemblée nationale, 18 mai 1999.
14. Idem, Sénat, 18 janvier 2000.

15. Dans le texte de la loi adoptée : “Art. 43-11. - Les sociétés énumérées aux articles 44 et 45 poursuivent, dans l'intérêt général, des missions de service public. Elles offrent au public, pris dans toutes ses composantes, un ensemble de programmes et de services qui se caractérisent par leur diversité et leur pluralisme, leur exigence de qualité et d'innovation, le respect des droits de la personne et des principes démocratiques constitutionnellement définis.

“Elles présentent une offre diversifiée de programmes en modes analogique et numérique dans les domaines de l'information, de la culture, de la connaissance, du divertissement et du sport. Elles favorisent le débat démocratique, les échanges entre les différentes parties de la population ainsi que l'insertion sociale et la citoyenneté. Elles assurent la promotion de la langue française et mettent en valeur le patrimoine culturel et linguistique dans sa diversité régionale et locale. Elles concourent au développement et à la diffusion de la création intellectuelle et artistique et des connaissances civiques, économiques, sociales, scientifiques et techniques ainsi qu'à l'éducation à l'audiovisuel et aux médias.

“Elles favorisent, par des dispositifs adaptés, l'accès des personnes sourdes et malentendantes aux programmes qu'elles diffusent.

“Elles assurent l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information ainsi que l'expression pluraliste des courants de pensée

et d'opinion dans le respect du principe d'égalité de traitement et des recommandations du Conseil supérieur de l'audiovisuel. “Les organismes du secteur public de la communication audiovisuelle, pour l'exercice de leurs missions, contribuent à l'action audiovisuelle extérieure, au rayonnement de la francophonie et à la diffusion de la culture et de la langue française dans le monde. Ils s'attachent à développer les nouveaux services susceptibles d'enrichir ou de compléter leur offre de programmes ainsi que les nouvelles techniques de production et de diffusion des programmes et services de communication audiovisuelle”.

16. Catherine Trautmann, Assemblée nationale, 18 mai 1999.

17. Voir Lucien Sfez, *La politique symbolique*, PUF, Collection Quadrige, 1993.

18. Catherine Trautmann, Assemblée nationale, séance du 18 mai 1999. C'est nous qui soulignons.