

CIRAC

Isabelle BOURGEOIS :

MÉDIAS FRANÇAIS ET ALLEMANDS

Convergences et divergences dans le contexte européen

Analyse parue dans :

Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande :
Tome 37, numéro 1, janvier-mars 2005



MÉDIAS FRANÇAIS ET ALLEMANDS CONVERGENCES ET DIVERGENCES DANS LE CONTEXTE EUROPÉEN

par Isabelle BOURGEOIS*

En matière de médias, l'Union Européenne (UE) se caractérise par une grande diversité des cadres réglementaires nationaux, résumée communément sous l'appellation de « diversité culturelle ». On n'y reconnaît pas moins deux principales familles de 'modèles', dont la France et l'Allemagne représentent respectivement l'expression la plus poussée. Les divergences, profondes, sont ancrées dans l'histoire mondiale des médias comme dans l'évolution à la fois politique et économique de nos deux pays. Et elles ne sont pas exemptes de contradictions.

L'intégration croissante de l'UE force dorénavant l'harmonisation de la réglementation spécifique aux médias, l'un des rares segments au sein du marché communautaire qui subisse encore aussi nettement les effets du cloisonnement de l'espace européen généré par la guerre de... 1914-1918. Mais alors qu'avant, les médias étaient indéniablement une industrie, et une industrie mondialisée à l'échelle de l'époque, ils appartiennent désormais au champ de la culture, domaine – en quelque sorte – 'réservé' des États membres ; le changement de paradigme s'était effectué dans l'entre-deux-guerres, époque décisive aussi pour la montée en puissance des médias américains du fait de l'effondrement du marché européen dans le contexte des guerres fratricides.

Aujourd'hui que l'intégration européenne s'accélère, on peut observer une tendance paradoxale dans l'UE : alors qu'au plan du marché des capitaux et même des produits, ainsi que dans le domaine du droit de la concurrence, l'Europe des médias se constitue, à l'inverse, au plan des réglementations nationales que légitime une définition des médias en termes de culture, l'éclatement des approches ⁽¹⁾

* Chargée de recherche au CIRAC.

1. Sur les différentes réglementations nationales en Europe, on consultera utilement le site de l'Institut für europäisches Medienrecht (Institut du droit européen des médias, Sarrebruck) : <http://www.emr-sb.de>

non seulement reste manifeste, mais semble se nourrir d'un repli sur les contextes nationaux respectifs. Second paradoxe : les divergences franco-allemandes ne sont pas celles qu'on croit. Alors que la France semble de loin la plus opposée à une harmonisation européenne plus poussée dans le domaine des médias, le discours mis en avant sur « l'exception culturelle » masque en réalité une approche réglementaire guidée par une logique de politique industrielle (2). À l'opposé, alors qu'on prête généralement aux politiques audiovisuelles allemandes une approche libérale, en réalité, les médias se soustraient *de jure* à la logique du marché, relevant d'une définition éminemment culturelle. Plus européenne que la France dans sa vision d'un espace communautaire doublement régi par la libre circulation des capitaux, biens et services, ainsi que par le *free flow of information*, c'est pourtant l'Allemagne qui éprouve paradoxalement les plus grandes difficultés à concilier les deux termes de sa double approche des médias : le marché et la culture. L'exception culturelle est surtout allemande.

1. Deux marchés médiatiques de structure très différente

Structurellement, les paysages médiatiques de nos deux pays divergent profondément : par la taille du marché, notamment publicitaire, par la structuration de l'offre, comme par celle des habitudes de consommation. Si le premier point est directement lié au poids économique de l'Allemagne en Europe, les deux derniers sont aussi la manifestation d'un clivage nord-sud qui traverse l'Europe : les pays du nord (et le premier d'entre eux est l'Allemagne) accordant une plus grande importance à la presse, les pays du sud (à commencer par la France), préférant l'audiovisuel ; certes, plus on s'écarte vers les deux points cardinaux, plus les différences sont prononcées – il n'en demeure pas moins que le clivage sépare la France et l'Allemagne en termes d'offre comme de consommation (3).

Avec quelque 30 milliards € de dépenses publicitaires brutes ou 20 milliards € de recettes nettes pour les supports (médias, Internet, affichage...) en 2003, le marché publicitaire allemand 'pèse' le double du français (4). Si les valeurs absolues varient quelque peu avec le temps et la conjoncture, la proportion entre nos deux marchés, elle, reste stable. Le fort écart (qui reflète *grosso modo* le poids économique respectif de nos deux pays dans l'UE) s'explique entre autres par une plus forte réglementation des activités publicitaires en France (mais les interdits frappant divers secteurs, dont la distribution ou l'édition, sont en train d'être levés sous la pression de l'harmonisation européenne de la

2. Cf. Isabelle BOURGEOIS, « Médias : une politique industrielle pour le site médiatique français », disponible sur le site : www.deuframat.de

3. Voir Pierre ALBERT, Ursula KOCH *et al.* (éd.), *Les médias et leur public en France et en Allemagne/Die Medien und ihr Publikum in Frankreich und in Deutschland*, Paris, 2003.

4. Plus de données chiffrées, notamment comparées, sur le site du Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft : www.zaw.de

réglementation ⁽⁵⁾) et, surtout, par un nombre nettement supérieur de supports Outre-Rhin (presse et TV).

Les structures des ‘gâteaux’ publicitaires sont également très différentes ⁽⁶⁾. En France, les médias de l’écrit (presse quotidienne et périodique) ont une part de marché totale de 36%, soit à peine plus que la seule presse quotidienne Outre-Rhin (30%), qui reste le média-roi en la matière. En ce qui concerne la TV, la relation s’inverse : sa part de marché n’est que de 20% en Allemagne, alors qu’elle est de 33% en France. Quant à la radio, qui capte quelque 7% des recettes publicitaires en France, elle est le parent pauvre Outre-Rhin, avec la moitié seulement. Ces disparités s’expliquent aisément. Le paysage allemand se caractérise par une très grande diversité de supports, malgré une concentration des acteurs comparable à celle qu’on observe en France.

Presse

La presse quotidienne allemande est abondante ⁽⁷⁾, avec plus de 350 exemplaires pour 1 000 habitants (en France, moitié moins). Cette presse est exclusivement locale ou régionale, à l’inverse de la France ⁽⁸⁾ où coexistent deux segments très cloisonnés : les quotidiens nationaux (une douzaine), distribués à Paris et dans quelques grandes villes de Province, et les régionaux, absents de Paris à de rares exceptions près. Les grands quotidiens allemands, réputés hors des frontières pour la plupart, sont eux aussi avant tout des régionaux, ainsi que le révèlent souvent leurs titres (*Frankfurter Allgemeine Zeitung* ou *Süddeutsche Zeitung*, par exemple) ; simplement, ces « suprarégionaux » (*überregionale Zeitungen*) sont diffusés au-delà de leur zone d’implantation.

Bien que la presse quotidienne allemande traverse depuis 2003 une crise ⁽⁹⁾ comparable à celle que connaît son homologue française, l’ampleur de cette crise est toutefois sans commune mesure. Certes, dans les deux pays, la presse subit le redéploiement des budgets publicitaires (et des petites annonces) vers les supports en ligne, de même qu’une désaffection croissante d’un lectorat jeune qui multiplie aujourd’hui ses sources d’information, consultant assidûment les sites Internet ou les magazines spécialisés dans les deux pays, reportant son intérêt sur les médias audiovisuels (une tendance plus prononcée en Allemagne) ou préférant lire les journaux gratuits (en France seulement, ces

5. Voir le site de la Direction du développement des médias : www.ddm.gouv.fr

6. Sur les différences européennes, consulter les études *European Key Facts* sur la publicité, publiées par IP/International Marketing Committee (CMI).

7. Voir le site du Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger : www.bdzv.de

8. Cf. Marieluise CHRISTADLER, Henrik UTERWEDDE (éd.), *Länderbericht Frankreich. Geschichte. Politik. Wirtschaft. Gesellschaft*, Bonn, 1999.

9. Cf. Isabelle BOURGEOIS, « Presse quotidienne – de la crise à la consolidation », in : *Regards sur l’économie allemande*, n° 66/04.

formats n'ayant jamais réussi à s'implanter en Allemagne). Mais Outre-Rhin, malgré l'absence de subventions directes (quelque 300 millions € en France), les activités des quotidiens sont encore largement rentables – et ce, pour des raisons structurelles. Dans les recettes des ventes, l'abonnement 'pèse' en moyenne deux bons tiers, le restant seulement provenant de la vente au numéro. C'est à peu de choses près exactement l'inverse de la situation française où les titres sont dès lors contraints de se livrer une concurrence acharnée dans les kiosques, ce qui se traduit par une surenchère en matière de choix éditoriaux : les informations retenues, les « unes » doivent d'abord faire vendre avant d'informer. La priorité va donc nécessairement aux thèmes accrocheurs et aux 'affaires'. À l'inverse, les quotidiens allemands, assis sur des bases économiques plus stables, peuvent se permettre de privilégier une information factuelle sur la base de laquelle ils développent ensuite des analyses de fond.

En comparaison de son homologue française, la presse quotidienne allemande livre une pléthore d'informations, et une information pluraliste – tant dans l'équilibre global des approches qu'au sein de chaque titre⁽¹⁰⁾. La presse d'opinion est un phénomène français ; elle n'existe plus en Allemagne depuis la constitution de la RFA où, en termes de ligne éditoriale, les quotidiens se doivent d'être indépendants (*unabhängig*) ou impartiaux (*überparteilich*). Dans l'abondance d'information, il y a peu de place pour les news magazines ; il n'y en a que deux : *Der Spiegel* (créé en 1947 en zone d'occupation anglaise sur le modèle de *Time*) et *Focus*, une création récente (1992). C'est peu en comparaison de la demi-douzaine de titres français lancés dans les années 1970 pour apporter un complément d'information dans le contexte d'une offre somme toute limitée.

L'impertinente santé des quotidiens régionaux ou suprarégionaux, édités pour la plupart par des entreprises de moyenne taille (à l'exception du titre *Westdeutsche Allgemeine Zeitung*, comparable au français *Ouest-France* en termes de choix éditoriaux comme de tirage, et qui est édité par le groupe WAZ, l'un des actionnaires de RTL Group), repose sur l'abonnement, mais aussi sur des coûts de production et de distribution moins élevés qu'en France, où ils sont artificiellement gonflés par le monopole d'un syndicat (le Livre CGT) et un système de distribution dont le principe d'origine (la non-discrimination) s'est perverti au fil du temps en un égalitarisme profitable à la presse périodique et dommageable à la presse quotidienne. Le poids de l'abonnement Outre-Rhin s'explique ainsi également par le développement du portage – un mode de distribution interdit par la loi Bichet (1947) en France⁽¹¹⁾.

La vente au numéro est donc peu répandue en Allemagne, sauf pour quelques titres dont elle est le mode de distribution exclusif, ce qui leur vaut l'appellation

10. Cf. Hermann MEYN, *Massenmedien in Deutschland*, Constance, 2004.

11. Cf. Pierre ALBERT, *La presse française*, Paris, 2004.

de « quotidiens de boulevard » (*Boulevardzeitung*), dont le plus connu est *BILD*. Mais il s'agit, comme son nom l'indique, d'un format particulier, créé en 1952, six mois avant le lancement de la télévision pour concurrencer justement ce nouveau média. D'un faible coût, c'est le quotidien populaire par excellence, proposant une information brève mais complète, du service, et surtout du sport (football) ; il est vendu à quatre millions d'exemplaires par jour (il faut en multiplier le lectorat par 2,5), ce qui en fait toujours en termes d'impact le principal concurrent du média TV. D'autant que son lectorat reflète fidèlement la structure de la société allemande, mais avec juste un petit peu plus de lecteurs masculins (attirés par les pages football et l'incontournable playmate). Un seul quotidien français peut s'enorgueillir de réaliser des performances comparables : *L'Équipe*, vendu à 1 million d'exemplaires, mais lu par sept fois plus de personnes, des hommes majoritairement. Mais ces deux quotidiens relèvent plus du divertissement que de l'information pure.

Radio

À l'image de la presse allemande, la radio est elle aussi un média exclusivement local ou régional (12). Il y a plusieurs raisons à cela. Depuis la libéralisation de l'audiovisuel, intervenue au milieu des années 1980 (comme en France et dans la plupart des États membres (13)), quelque 200 radios privées se sont constituées aux côtés de la cinquantaine de radios publiques, régionales elles aussi. Elles ont été créées essentiellement par les éditeurs de presse qui se sont diversifiés dans un métier apparenté (qui repose lui aussi sur le mot) et se sont assurés, ce faisant, la maîtrise des budgets publicitaires locaux ou régionaux. Une telle croissance par diversification était généralement impossible aux éditeurs de presse français, trop faibles économiquement.

La seconde raison tient à la répartition des compétences législatives au sein de la République fédérale : les Länder sont souverains en matière de culture, et donc d'audiovisuel. Pour schématiser : il y a donc autant de paysages radiophoniques que de Länder (14). Les uns, à la topographie plane (dans le nord du pays), ont opté pour des radios régionales ; les autres, à la topographie accidentée

12. Sur les différences européennes, voir les études *European Key Facts* sur la radio, publiées par IP/International Marketing Committee (CMI).

13. Pour la chronique de la libéralisation et l'évolution du marché audiovisuel en Allemagne (comme en France), on consultera utilement la revue *Media Perspektiven* publiée par l'Arbeitsgemeinschaft der ARD-Werbegesellschaften (Francfort, www.media-perspektiven.de), et le bulletin d'information spécialisé *epd medien* (anciennement *epd – Kirche und Rundfunk*), publié par l'agence protestante d'information epd (www.epd.de). Ces publications sont sans équivalent en France, du fait que les médias n'y ont pas ce statut particulier que leur confrère Outre-Rhin la constitutionnalisation de la liberté d'information (voir *infra*).

14. Cf. Isabelle BOURGEOIS, *Radios et télévisions privées en RFA. Entre la loi et le marché*, Levallois, 1995.

(comme le Bade-Wurtemberg ou la Bavière), pour la multiplication des radios locales. Ces choix reposent sur deux justifications principalement. D'abord, la nécessité de garantir à chaque opérateur des ressources suffisantes (en auditeurs, c'est-à-dire nombre de contacts attrayants pour les annonceurs publicitaires) ; dans les zones à faible densité de population, le rayon d'action attribué à la radio devra être plus vaste que dans les zones urbaines, par exemple. Ensuite, la contrainte liée aux infrastructures, en l'occurrence : les fréquences hertziennes disponibles. Du fait que coexistent en Allemagne 15 territoires souverains (les Länder de Berlin et du Brandebourg ont adopté une législation audiovisuelle commune, préfigurant leur future fusion politique), la gestion du spectre hertzien se révèle complexe, puisqu'il s'agit d'éviter les brouillages aux frontières des Länder. Cela contribue à réduire le nombre de fréquences disponibles, dont une partie était de surcroît attribuée aux forces alliées. Voilà notamment pourquoi, en comparaison de la France avec ses plus de 1 800 radios privées, le nombre des radios techniquement disponibles en Allemagne est faible en comparaison du potentiel économique de ce média.

Une troisième raison, enfin, contribue à expliquer à la fois le formatage local/régional et la 'pénurie' relative de stations : le choix précoce de la bande FM. Depuis 1948 en effet (Conférence de Copenhague ; la gestion du spectre hertzien s'effectue au plan mondial), les principales fréquences ondes longues avaient été retirées à la future RFA, surtout celles orientées vers l'ouest – et sur lesquelles émettait la radio hitlérienne. Restaient alors à la RFA quelques ondes moyennes. Mais cette bande (en technologie analogique) sert normalement à couvrir de longues distances, et son emploi sur le territoire national – à l'échelle de proximité, donc – se solde par une « salade d'ondes » (*Wellensalat*) inaudible. Ingénieurs et techniciens ont donc rapidement cherché à développer une alternative à la modulation d'amplitude ; dès 1949, les premiers émetteurs en modulation de fréquence (FM) sont mis en service, et la stéréophonie introduite en 1963. Or la FM ne permet de couvrir que de courtes distances. Cette situation devrait changer dans un proche avenir, avec le lancement de technologies numériques, qui se soldera par une extension des capacités et, à sa suite, une démultiplication de l'offre – en Allemagne comme en France, d'ailleurs ⁽¹⁵⁾.

La situation est très différente en France où malgré une pléthore apparente de stations locales, la radio est considérée d'abord comme un média national. Car le paysage est hautement concentré : la plupart des petites stations ne réalisent que peu d'émissions en propre, elles sont le plus souvent affiliées à quelques grands réseaux qui couvrent le territoire national et sont approvisionnées en programmes par ces 'holdings'. Par exemple NRJ (parts d'audience : 12 %) avec ses

15. Voir l'article de Gérard Foussier dans ce numéro.

trois autres marques : Chérie FM, Rire & Chansons, Nostalgie. Cette concentration répond à un impératif économique de rentabilité ou, pour le dire autrement : de viabilité pour les petites stations, dont les recettes publicitaires propres sont insuffisantes. Il existe bien quelques radios indépendantes, le plus souvent de type associatif, mais elles sont subventionnées par une part des ressources publicitaires prélevées sur les radios commerciales.

Le grand nombre de stations recensées est directement lié en France à l'introduction – tardive en comparaison de l'Allemagne – de la bande FM. Elle n'a en effet été mise en service qu'au tout début des années 1980, et encore, sous l'impulsion de radios pirates créées notamment par l'opposition politique. Elles ont été légalisées en 1982 lors de la première étape de la libéralisation de l'audiovisuel. Or l'utilisation de la bande FM (les fréquences ont un faible rayon, il faut le rappeler) a signifié une extension de capacités qui s'est traduite presque immédiatement par une démultiplication de l'offre à la fois commerciale et publique (c'est à cette époque que naquit la radio nationale d'information *France Info*, grâce à la FM). Mais il s'agissait d'une offre sauvage dans un premier temps et dans laquelle l'ancêtre du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel⁽¹⁶⁾, l'actuelle instance de régulation (nationale) des médias, a rapidement dû mettre de l'ordre afin de préserver la sécurité des transports aériens (les fréquences FM allouées à la radio jouxtent celles de l'aviation), la qualité de réception (les fréquences trop proches l'une de l'autre se brouillent mutuellement) et une certaine cohérence de l'offre au sens d'un pluralisme des idées mais aussi des programmes (information, musique, etc.).

Ces radios, pour la plupart musicales – thématiques ou destinées à des tranches d'âge finement ciblées (c'est ce qu'on appelle un « format ») –, sont venues compléter l'offre des grandes généralistes nationales dont les principales sont, par ordre décroissant de parts d'audience : RTL (13 %), en tête du palmarès (et de manière quasi ininterrompue) depuis son lancement après la guerre, France Inter (publique, 11 %) et Europe 1 (10 %). Ces radios émettent à la fois en FM (depuis 20 ans seulement) et en ondes longues depuis leur création. Car la France, contrairement à l'Allemagne, non seulement n'a pas perdu ses fréquences ondes longues après la guerre, mais a vu tomber dans son escarcelle une fréquence autrefois allemande (celle sur laquelle émet Europe 1 depuis 1955, dont l'émetteur est toujours en Sarre) qui est venue s'ajouter à la fréquence luxembourgeoise dont elle avait réussi à s'emparer en 1929 (celle de la RTL française depuis 1936) pour contrer alors le puissant émetteur allemand situé près de Cologne (Sender Langenberg). Autrement dit : pratiquement depuis la genèse du média radio au tout début des années 1920, les ondes longues sont restées sans interruption le support technique de la radio en France.

16. www.csa.fr

Le fait qu'elles permettent de couvrir le territoire national s'accommode en outre parfaitement avec la structure centralisée du pays.

Après la centralisation et l'instrumentalisation de la radio par le régime hitlérien, et indépendamment du fait qu'il n'y avait plus de fréquence *ad hoc*, il était impossible en RFA de seulement concevoir un programme « national », c'est-à-dire un programme public unique destiné à l'ensemble de la population. En revanche, la tension préoccupante de la Guerre froide avait révélé la nécessité de diffuser vers l'Est un programme destiné à apporter une information factuelle et objective aux populations de RDA et des autres États est-européens tributaires de leurs seuls médias de propagande. C'est avec cette mission que fut créée en 1960 la radio *Deutschlandfunk* (DLF, Cologne), émettant sur une fréquence onde longue orientée vers l'est – une radio d'information, mais non de contre-propagande (une activité dont se chargeaient d'autres stations, comme le RIAS à Berlin).

Ce n'est qu'après la réunification que s'est posée la question de savoir comment adapter la mission de DLF à la nouvelle situation et comment utiliser au mieux le dispositif est-allemand qui, du temps de la partition, était orienté vers l'Ouest. À l'Est, on fusionna donc le RIAS et DS-Kultur, un programme culturel qui avait pris le relais des émissions de propagande entre la chute du Mur et l'Unité ; mais comme on mariait là l'eau et le feu, on confia à la nouvelle radio, baptisée *DeutschlandRadio Berlin* (DLR), et diffusée désormais sur l'ensemble du territoire allemand, une mission à dominante culturelle. La radio fut institutionnellement rattachée à l'établissement de droit public ouest-allemand *Deutschlandfunk*, rebaptisé *DeutschlandRadio*. Le programme de Cologne (DLF), pour sa part, fut doté d'une nouvelle mission, non sans mal d'ailleurs⁽¹⁷⁾, tant une telle approche était encore difficile à concevoir : celle d'une radio généraliste à dominante informative pour l'ensemble des Allemands. À cet effet, on lui attribua des fréquences FM de manière à permettre également sa réception dans l'ouest du pays. On voit bien là que cette radio « nationale » (avec ses deux programmes *DLR* et *DLF*) est une construction atypique, le produit de l'Unité allemande.

Télévision

Dans le domaine de la télévision, le premier des contrastes entre la France et l'Allemagne réside dans la quantité de chaînes hertziennes gratuites disponibles pour tous. Outre-Rhin, l'offre standard est d'une trentaine de chaînes, moitié publiques, moitié privées. De ce côté-ci du Rhin, elle se résume à 6 chaînes sur 5 canaux (France 5 et ARTE se partagent le cinquième), dont 4 publiques, à quoi

17. Voir Konrad-Adenauer-Stiftung (éd.), *Nationaler Hörfunk – Welches Programm für wen ?*, Bonn, 1992.

il faut ajouter la chaîne cryptée Canal +, visible en clair seulement un peu avant 20 heures (en guise de produit d'appel pour attirer les abonnés potentiels).

Si public et privé coexistent dans les deux pays depuis le milieu des années 1980, de même que dans l'ensemble de l'Europe ⁽¹⁸⁾, la richesse de l'offre standard allemande est liée à plusieurs phénomènes intervenus à intervalles rapides ⁽¹⁹⁾. Pour pallier la pénurie de fréquences et créer ainsi les infrastructures de diffusion nécessaires aux chaînes commerciales en gestation, le ministère fédéral des P&T de l'époque avait lancé au début des années 1980 un programme de câblage du territoire, aujourd'hui grandement achevé. Mais à la différence de la France dont le Plan câble misait d'entrée de jeu sur une technologie de pointe certes (la fibre optique), mais encore plus ou moins dans la phase du prototype, et sur un *business-modèle* dans lequel les opérateurs commerciaux des réseaux câblés rétribuent les chaînes qu'ils distribuent par abonnement auprès de leurs clients, l'Allemagne avait fait des choix plus pragmatiques. À l'issue d'une phase de test dans quatre réseaux pilotes, le maillage du territoire s'est effectué selon une logique de développement des infrastructures (sur le modèle du téléphone fixe), le câble étant conçu exclusivement comme un vecteur de distribution. L'abonnement versé par les foyers raccordés n'était pas destiné à contribuer au financement des chaînes ainsi transportées, mais à refinancer les investissements d'infrastructures permettant de mettre ces nouveaux services à la disposition des abonnés (c'est le même cas de figure que l'abonnement de base à une ligne téléphonique).

Il est vrai que la Constitution et la jurisprudence du Tribunal constitutionnel fédéral interdisent à l'État (en l'occurrence le ministère des P&T de l'époque) d'offrir des contenus (ce qui équivaut à une clause « anti-Goebbels »). Pour être distribuées par le câble, les chaînes rétribuent les câblo-opérateurs. Avec ce nouveau mode de distribution sont venus de nouveaux opérateurs de l'audiovisuel : les chaînes privées *RTL* (1984) et *SAT.1* (1985). Au fur et à mesure que leur couverture technique s'étendait, elles ont développé leur programmation, déclenchant un véritable boom des abonnements et accélérant le câblage à partir du moment où elles ont acquis les droits de retransmission exclusifs de grands événements sportifs (tennis et football). Le phénomène de boule de neige était lancé.

Une seconde accélération est venue de deux événements qui coïncident dans le temps à quelques mois près : la chute du Mur, qui s'est traduite par une brusque extension de marché, et le lancement du premier satellite *Astra* à la fin août 1989, amenant une extension des capacités de transmission. Les opérateurs

18. Sur les différences européennes, voir les études *European Key Facts* sur la TV, publiées par IP/International Marketing Committee (CMI).

19. Cf. Dietrich SCHWARZKOPF (éd.), *Rundfunkpolitik in Deutschland*, Munich, 1999.

de télévision se sont alors diversifiés à tour de bras, puis concentrés dans la phase de consolidation. Aujourd'hui, le secteur privé se présente sous la forme d'un duopole constitué du groupe Kirch d'une part (dans son périmètre d'avant la déclaration de faillite intervenue en 2003) avec la généraliste *SAT.1* (à mi-chemin entre *France 2* et *TF1*) et diverses chaînes dont *ProSieben* (dont le profil est proche de celui de *M6*) et, d'autre part, RTL Group avec la généraliste *RTL* (au format proche de *SAT.1*) et divers formats déclinés selon des tranches d'âge ou des dominantes thématiques (*Super RTL*, *RTL2*, etc.). S'ajoutent à ces deux familles diverses chaînes musicales appartenant majoritairement à l'industrie phonographique (*VIVA*, par exemple) ou une chaîne d'information économique en continu (*NTV*), rachetée récemment par le groupe von Holtzbrinck, éditeur du quotidien *Handelsblatt* ou de l'hebdomadaire *Wirtschaftswoche*.

Si les opérateurs allemands de télévision sont des groupes puissants, il n'y en a pas moins une différence notable avec la France : il ne s'agit jamais de groupes industriels, et leur capital est presque exclusivement interne à la branche des médias et/ou d'origine bancaire, conformément au rôle que tiennent les banques dans le tissu des entreprises Outre-Rhin (lien « banque-industrie »). Cette structuration a joué un rôle non négligeable dans la faillite du groupe Kirch qui avait dû s'endetter pour financer sa course à la croissance, ne pouvant pas s'adosser à un groupe industriel. Car une puissante loi non écrite interdit au capital industriel d'investir dans les médias afin d'éviter toute possible collusion d'intérêts : le « tabou Hugenberg ». Cet industriel, président du directoire de Krupp, et député du parti nationaliste Deutsch-Nationale Volkspartei, avait contribué à l'accession au pouvoir d'Hitler grâce à l'empire médiatique qu'il contrôlait. C'est ainsi que le marché allemand des médias a effectué sa croissance selon les règles de l'endogamie ; si on fait abstraction du cas particulier qu'est Leo Kirch, distributeur cinématographique à l'origine, la télévision est généralement le fait des éditeurs de presse : groupe Springer dans le cas de *SAT.1* ou groupe WAZ dans le cas de *RTL*. Cette configuration est particulièrement flagrante dans le cas de la holding qui porte aujourd'hui le nom de RTL Group, et qui est née en 1996 de la fusion entre la Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion (CLT) et la branche audiovisuelle du groupe Bertelsmann (UFA), premier éditeur (tous formats) d'Allemagne. C'est le seul groupe purement médiatique existant sur le sol européen.

Ce dernier est également présent en France, où il possède la radio RTL, une grande part du capital de la chaîne M6 et une participation au tour de table de TPS, opérateur du bouquet de TV numérique payante par satellite du même nom. Or dans le paysage français, RTL Group fait doublement figure d'exception : c'est le seul opérateur non industriel, et c'est le seul non français. L'adossement de l'audiovisuel à des groupes industriels est la règle depuis la libéralisation du secteur en France où les banques n'ont pas le même rôle qu'en Allemagne. TF1 a ainsi pour opérateur le groupe Bouygues SA, géant du BTP,

M6 avait jusqu'à voilà peu pour autre actionnaire le groupe Suez (électricien), le groupe Europe 1 appartient au géant de l'armement Lagardère Group (Matra-Hachette), et ainsi de suite. Quant à la chaîne Canal +, elle appartient à une ancienne compagnie des eaux (la CGE), spécialisée également dans le transport urbain ou l'environnement (l'actuelle Veolia), et qui s'était transformée sous la houlette de Jean-Marie Messier en un conglomérat, selon la devise « des tuyaux aux contenus » : Vivendi, actuellement en restructuration.

RTL Group est également le seul étranger dans le paysage hertzien. Si cette situation est le fruit de l'histoire, elle n'en est pas moins considérée aujourd'hui avec ambivalence. Depuis 1929 en effet, le capital de la CLT (elle s'appelait alors CLR) était en grande partie français (*via* l'agence Havas publique). Il l'est resté jusqu'en 1996, année de la fusion CLT-UFA, qui a soulevé la crainte d'une « germanisation » de l'audiovisuel français. La première radio de France, même si elle est commerciale, la station historique à laquelle le média radio tout entier doit sa crédibilité, allait tomber aux mains des intérêts allemands ! Il faut dire que, déjà, une partie du paysage hertzien terrestre était occupée par des intérêts allemands (les 50 % que détient l'audiovisuel public allemand dans ARTE) ; cela était certes souhaité au nom de l'amitié franco-allemande, mais le lancement d'ARTE ⁽²⁰⁾ sur le cinquième canal terrestre (voir l'encadré ci-dessous) n'en avait pas moins été repoussé de six mois après le lancement de la chaîne sur le satellite Astra (luxembourgeois) pour ne pas mettre en danger le « oui » lors du referendum sur Maastricht... En outre, le second éditeur de périodiques sur le marché français après Hachette (Lagardère Group) est le groupe Prisma Presse, autrement dit : la filiale française de Gruner + Jahr, la branche édition de presse de l'allemand Bertelsmann...

La création de la chaîne franco-allemande ARTE était aussi la contrepartie d'une houleuse histoire technologique et industrielle que partagent nos deux pays. Lorsqu'il s'est agi de passer à la télévision couleur, au début des années 1960, la France et l'Allemagne prônaient chacune un standard différent : le SECAM et le PAL. La France, pour contenir l'Allemagne, avait vendu le SECAM à l'Union soviétique (et à la RDA) ; l'Allemagne put gagner les Pays-Bas ou le Royaume-Uni ; le PAL s'imposa également en Italie, où les nouvelles chaînes commerciales, alors plus ou moins pirates, l'avaient adopté pour contrer les chaînes publiques et le SECAM choisi par le gouvernement. Cette « guerre des normes » avait été particulièrement acharnée. Pour pacifier la situation, la France et l'Allemagne décidèrent à partir de la fin des années 1970 d'œuvrer désormais conjointement au développement de standards

20. Cf. Inge GRÄSSLE, *Der europäische Fernseh-Kulturkanal ARTE. Deutsch-französische Medienpolitik zwischen europäischem Anspruch und nationaler Wirklichkeit*, Francfort/Main, 1995.

communs préfigurant la télévision du futur. On se mit d'accord sur une norme dénommée D2 Mac. Parallèlement, on développa conjointement une génération de satellites de télédiffusion (appelés TDF pour les deux français et TV SAT pour les deux allemands). Il s'agissait d'équipements lourds, disposant d'un nombre limité de transpondeurs (canaux). On décida alors de diffuser via ces satellites des chaînes dans le standard D2 Mac afin de le rendre attrayant pour les ménages des deux pays et ainsi créer un marché pour les nouveaux équipements de réception. Le fleuron de cette nouvelle technologie devait alors être ARTE.

Le projet échoua : les Länder ne parvenaient pas à se mettre d'accord sur les chaînes à distribuer par ce satellite, les chaînes pressenties tardaient à manifester leur intérêt pour le D2 Mac (d'un intérêt limité pour le marché allemand, puisque le PAL permettait déjà la diffusion en stéréo ou en deux versions linguistiques, au choix, ce que ne permet pas le SECAM), face à ces hésitations, les producteurs d'équipement de réception préférèrent attendre et, à la suite d'une série d'avaries, les satellites furent abandonnés. Les satellites Astra, une autre génération, à plus grande capacité et nécessitant, surtout, des équipements de réception moins lourds, occupèrent le marché. Restait ARTE, constituée entre temps. La chaîne était destinée à être diffusée par satellite et câble. Mais il y avait un déséquilibre entre la couverture technique française (le câble balbutiait) et allemande (environ la moitié de la population était raccordée). Or Français et Allemands devaient pareillement y avoir accès. C'est ainsi que, lorsque l'une des chaînes commerciales historiques déclara faillite en France (La Cinq), le gouvernement français attribua son cinquième canal terrestre à ARTE, rééquilibrant ainsi sa couverture technique. Mais le concept de la chaîne est resté formaté pour une offre complémentaire, culturelle – sa vocation originelle.

On se consola à l'époque en se remémorant qu'une part non négligeable du capital de RTL et de M6 appartenait également au groupe Suez, piloté par Albert Frère, « le plus Français des Belges », ainsi que le formula Jacques Rigaud, alors à la tête de RTL. Mais lorsque, au début 2004, le groupe Suez vendit les parts qu'il détenait dans M6 et TPS, seul le dispositif anti-concentration du droit de l'audiovisuel permit de barrer la route à la présumée « hégémonie » allemande. RTL Group souhaitant racheter les parts de Suez, on opta donc pour un compromis : le CSA, en charge du dossier, autorisa le groupe européen à reprendre les parts de Suez et à augmenter les siennes jusqu'à 48,39 % du capital de M6 (le maximum que peut détenir un actionnaire est de 49 %) ; en contrepartie, RTL Group dut se contenter de 34 % seulement des droits de vote. Fort diplomatiquement, on ferma les yeux sur une autre disposition, qui interdit à tout actionnaire étranger de détenir plus de 20 % du capital d'une société nationale de radiodiffusion. Il est vrai que cette limitation n'est plus guère compatible avec le droit européen.

2. Divergences des cadres réglementaires et des notions de service public

Vu sous l'angle des opérateurs privés, les paysages audiovisuels français et allemand sont constitués en marché. La presse est restée une activité commerciale depuis son émergence au milieu du XIX^e siècle. Il en a été autrement de la radiodiffusion qui, depuis l'émergence de la télégraphie sans fil (TSF) au tout début du XX^e siècle, souffre d'une confusion lourde de conséquences. Une même technologie a débouché sur deux applications : les télécommunications d'un côté, la radiodiffusion (radio et TV), de l'autre. Mais, née au moment de la guerre de 1914-1918, la TSF, grâce à laquelle s'effectuaient les transmissions militaires, a été immédiatement placée sous la tutelle des gouvernements ou États respectifs. Les télécommunications le sont restées jusqu'à leur libéralisation européenne à partir du milieu des années 1990, la radiodiffusion jusque vers le milieu des années 1980. Mais ces activités n'ont pas été entièrement libéralisées (à l'inverse de l'objectif en matière de télécommunications) : elles continuent de relever des prérogatives de l'État en France, qui intervient doublement *via* la réglementation et en tant que tutelle du service public (France Télévisions et Radio France) ; en Allemagne, depuis la césure de 1945, seuls les législateurs sont habilités à adopter un cadre général régissant les activités du paysage audiovisuel, quant à la régulation, elle relève de la collectivité des citoyens. Il s'agit là d'une 'privatisation' qui n'a rien de 'commercial', puisque, aux côtés du pouvoir législatif et des acteurs du marché, l'Allemagne en connaît un troisième : la société civile, qui agit à travers les « groupes représentatifs de la société » (*gesellschaftlich relevante Gruppen*).

Au cœur des divergences franco-allemandes se trouvent ainsi le rôle, voire le 'statut' dévolu à la société civile. D'un côté, l'État (au sens exécutif, législatif et, le cas échéant, administratif) encadre, voire pilote au niveau central, en réglementant et régulant à la fois, les activités liées aux médias ; d'un autre côté, la responsabilité des activités médiatiques (les chaînes publiques 'appartiennent' aux citoyens) et leur régulation incombent à la collectivité des citoyens (les instances et organes de contrôle sont totalement indépendants des pouvoirs administratif, exécutif et législatif). L'organisation des médias repose alors sur le principe de subsidiarité qui donne priorité à l'organisation de la société civile, faisant des pouvoirs publics l'une de ses émanations parmi d'autres, et cela seulement. Le rôle dévolu ou non à la société civile dans les deux pays se reflète dès lors dans deux approches divergentes du dualisme public/privé dans l'audiovisuel et du statut ou rôle dévolu au service public.

France : un État à la fois arbitre et partie prenante

L'approche française ne connaissant, pour garantir l'intérêt général, qu'un acteur, le pouvoir étatique⁽²¹⁾, la levée des anciens monopoles n'a pu s'effectuer

21. Cf. Francis BALLE, *Médias et Sociétés. Presse, Audiovisuel, Télécommunications*, Paris, 1992.

que sous la forme d'une privatisation poussée ; comment concevoir en effet que la société civile puisse assumer seule la responsabilité de l'intérêt collectif ? Dès lors, la libéralisation des services publics (activités sous monopole de l'État) s'effectue selon le même schéma, qu'il s'agisse de l'audiovisuel ou des télécommunications : la désétatisation prend la forme d'une privatisation des structures, c'est-à-dire que ces dernières sont soumises au régime du droit commun ou droit privé. L'ancienne administration publique change de statut, elle est en quelque sorte « externalisée » et généralement transformée en une SA dotée d'un capital. Celui-ci peut, après avoir appartenu à l'État, être transféré entièrement à la SA, restant dès lors dans le domaine public (c'est le cas des sociétés de France Télévisions, par exemple). Il peut aussi être mis en vente sur les marchés financiers soit partiellement (c'est le cas actuellement de France Télécom ou d'EDF), soit en totalité, ainsi lors de la privatisation de TF1 en 1987.

Mais les missions de service public (ou d'intérêt général) ne sont, elles, pas « privatisées », elles continuent de relever des prérogatives de l'État. La levée du monopole des programmes et de l'information (ministère de l'Information) en 1982 s'est traduite par un changement de paradigme quant aux liens entre l'État et l'audiovisuel, et qu'on pourrait schématiser comme suit : le gouvernement n'est plus le directeur de l'information des radios et télévisions, une instance écran est chargée de concrétiser leur nouvelle indépendance (aujourd'hui le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel) ; il se contente désormais de jouer en quelque sorte le rôle d'un directeur de publication veillant à l'équilibre national de l'offre en matière de programmes.

Deux cas de figure se présentent aujourd'hui. Ou bien l'État assume directement ce rôle, comme il le fait pour l'audiovisuel public dont il assure la tutelle *via* la Direction du Développement des médias (administration centrale placée auprès du Premier Ministre ⁽²²⁾), ou bien il en confie la responsabilité à une autorité administrative indépendante, dotée d'un budget propre et dont les membres, personnalités indépendantes, sont nommés par les instances publiques (gouvernement, parlement), ainsi le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel ou l'Autorité de Régulation des Télécommunications, chargés de la régulation de l'offre des sociétés de droit privé autorisées par licence à agir sur un marché concurrentiel. La garantie de l'intérêt général est alors assurée par l'intermédiaire de *cahiers des charges* que doivent respecter les opérateurs : ces obligations de service public (nommées de « service universel » dans le domaine des télécommunications ou de la poste) sont liées au statut pour les sociétés publiques, à l'octroi d'une licence d'exploitation, pour les sociétés privées. Pour résumer : le régime de la concession publique, tel qu'on le connaît par exemple sur le marché de l'eau, a été étendu au secteur privé de l'audiovisuel sous une forme légèrement

22. www.ddm.gouv.fr

modifiée. Quant au secteur public, il demeure certes sous la tutelle de l'État, mais celle-ci est aujourd'hui indirecte (les présidents des sociétés publiques sont nommés par le CSA), et elle tend à se parlementariser en matière budgétaire dans la mesure où la redevance est une ressource fiscale.

En français, « libéralisation » de l'audiovisuel et des médias signifie donc deux choses : l'indépendance de l'information (séparation de l'audiovisuel et de l'État) et l'ouverture du secteur à des opérateurs privés soumis à un régime de licences attribuées par une autorité publique. La logique qui sous-tend le dualisme public/privé est l'approche en termes de marché, menée à l'extrême lors de la privatisation de TF1. Dans ce domaine culturel comme ailleurs, la seule alternative possible dans le contexte français est en effet : ou le tout-État ou le tout-privé. À une réserve près toutefois : pour préserver la spécificité ou « exception » culturelle, la concurrence entre les médias est soumise à un contrôle public, c'est-à-dire étatique (direct ou indirect). Si le droit commun de la concurrence s'applique généralement au secteur des médias, l'État (au sens large) détermine le nombre de compétiteurs (*via* le plan de fréquences notamment) dans l'audiovisuel et leur assigne un segment d'offre (TV généraliste, radio musicale, etc.). Bien qu'ouvert à la concurrence, le marché audiovisuel français reste donc encadré par les pouvoirs publics.

Allemagne : collectivité des citoyens

Outre-Rhin, la réglementation/régulation des médias est l'affaire de la collectivité des citoyens depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La « libéralisation » de l'audiovisuel intervenue au milieu des années 1980, et qui a trouvé un cadre réglementaire à l'échelle de l'ensemble du territoire *via* le premier Contrat d'État sur la Radiodiffusion (*Rundfunkstaatsvertrag*) des Länder entré en vigueur le 1^{er} avril 1987, se résume à l'octroi de licences à des sociétés privées opérant sur le marché de l'audiovisuel aux côtés du service public. Il s'agit exclusivement d'une ouverture du « marché » à de nouveaux acteurs : des entreprises de droit privé. Jamais, il n'y a eu, en RFA, de monopole *de jure* du service public, même s'il exerçait ce monopole de fait, ainsi que l'a rappelé en 1981 le Tribunal constitutionnel fédéral (23).

L'information n'avait pas à être « libéralisée », au contraire de la France, puisque, en République fédérale, elle n'a jamais été non plus une activité sous monopole d'État (qu'il s'agisse du gouvernement fédéral ou de celui d'un Land). Depuis l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale, le 23 mai 1949, la liberté de l'information et, plus généralement, de toutes les activités liées à la libre formation de l'opinion (elles incluent le divertissement, les retransmissions sportives, le cinéma et même la publicité), est garantie par son article 5. Celui-

23. www.bundesverfassungsgericht.de

ci ne garantit pas seulement la liberté individuelle d'expression comme le préambule de la Constitution française, mais également le droit à l'information équivalent à ce *right to know* que connaît la Constitution américaine. C'est là un puissant verrou « anti-Goebbels » (mais aussi « *anti-agitprop* »), adopté pour assurer la transparence du fonctionnement de la démocratie. Cette garantie constitutionnelle, qui couvrait à l'origine le seul bien immatériel « information », a été étendue par le Tribunal Constitutionnel fédéral aux acteurs œuvrant dans ce domaine. C'est ainsi que l'ensemble des activités liées aux médias relève Outre-Rhin du droit constitutionnel, qu'elles soient le fait du service public ou d'opérateurs privés.

Cette liberté des médias garantie par la Constitution a pour corollaire leur indépendance vis-à-vis de l'État, ou plus exactement de l'exécutif. Les juges de Karlsruhe ont introduit cette précision par leur jurisprudence, notamment dans leur arrêt de 1961 sur « la télévision Adenauer » (*Adenauerfernsehurteil*). Le chancelier envisageait alors de créer une société de télévision dont le capital aurait appartenu en large partie au Bund : un peu l'équivalent d'une société publique française. La Cour suprême avait considéré ce statut comme contraire à la Constitution, et le projet fut abandonné. Dans cette approche, l'indépendance vis-à-vis de l'État ne concerne pas seulement le statut ou le capital d'une société de radiodiffusion, mais également ses programmes. La Constitution interdit en effet à tout gouvernement (Bund ou Land) d'intervenir dans le pilotage des sociétés de radiodiffusion, publiques ou privées, qui sont entièrement autonomes – en matière de programmes, de budget et d'administration.

Alors qui « contrôle » l'audiovisuel si ce n'est pas l'État au sens où on l'entend en France ? La régulation est assurée par la collectivité ⁽²⁴⁾, c'est-à-dire par ces corps intermédiaires qu'on appelle aussi « groupes représentatifs de la société » (*gesellschaftlich relevante Gruppen*) : les partenaires sociaux, les trois Églises reconnues Outre-Rhin, les associations des milieux artistiques, des parents, des handicapés, etc. C'est à eux 'qu'appartient' en effet l'audiovisuel public en ce sens qu'il est une *res publica*. La redevance (TV et radio à la différence de la France) s'assimile dès lors à une sorte de cotisation due par la collectivité pour financer la production et la diffusion d'une offre d'intérêt général pour la démocratie – et pas seulement la culture.

L'ouverture à la concurrence n'a modifié en rien cette conception, qui a été simplement étendue au secteur privé. La seule différence entre les deux secteurs réside dans le lieu où s'effectue la régulation. Dans le secteur public, elle est intérieure aux établissements dont le statut est celui d'une collectivité de droit public (reflet de « l'appartenance » à la collectivité), c'est-à-dire intégrée à

24. Cf. Isabelle BOURGEOIS, *Radio et télévision publique. Un modèle à l'épreuve de la nouvelle Europe*, Paris, 1993.

l'organigramme ; elle s'effectue *via* une instance semblable à un conseil de surveillance, appelée généralement Conseil de la Radiodiffusion (*Rundfunkrat*), et qui ne peut comprendre au grand maximum que 30 % de députés (mais aucun représentant de l'exécutif). Pour ce qui est du secteur privé, la régulation ne peut être intégrée aux sociétés opératrices, puisque cela contreviendrait à un autre principe constitutionnel : la liberté d'entreprise. Elle s'effectue donc à l'extérieur, sous la forme des *Landesmedienanstalten* (littéralement : établissements des médias des Länder) qui sont les instances de régulation de l'audiovisuel installées au niveau de chaque Land ⁽²⁵⁾. Il s'agit de collectivités de droit public, dotées d'une autonomie administrative et financière et, surtout, d'un pouvoir réglementaire (à la différence du CSA). Leurs membres sont délégués ou élus par les groupes représentatifs de la société, ce qui est également une manière de garantir le pluralisme des opinions.

Du fait de la souveraineté culturelle des Länder (elle inclut l'audiovisuel, le cinéma et la presse) dans le partage des compétences législatives au sein du fédéralisme allemand, cette mission ne peut en effet pas être assumée à l'échelon fédéral (Bund), mais exclusivement à l'échelon du Land, seul compétent sur son territoire en la matière. On compte donc en Allemagne 15 *Landesmedienanstalten* (les Länder de Berlin et du Brandebourg ayant choisi d'instituer une instance commune). Dans la mesure où les programmes TV sont diffusés au-delà du territoire régional et couvrent l'ensemble de la RFA (à la différence de la radio, qui est d'abord un média local et régional), une réglementation commune se révèle nécessaire. Elle s'effectue sous la forme de traités (Contrats d'État : *Staatsverträge*) conclus par les chefs de gouvernement des Länder et ratifiés par les parlements respectifs, ce qui confère à ces contrats force de loi sur l'ensemble du territoire national. C'est là, appliqué à l'audiovisuel, le principe de la contractualisation qui prévaut dans l'approche allemande de la régulation.

Mais ces Contrats d'État se contentent de réglementer le strict minimum nécessaire : volume horaire de la publicité, protection de la jeunesse, dispositions anti-concentration. Ces textes établissent les grandes orientations d'un cadre général commun au sein duquel chaque *Landesmedienanstalt* conserve son entière autonomie en matière de régulation – conformément au principe de subsidiarité dans une seconde acception, celle qui caractérise également le fonctionnement de l'UE (qu'on pense seulement aux directives communautaires qui laissent aux États membres une large latitude pour la transcription en droit national) et qui veut que toute question soit traitée en premier lieu par les acteurs concernés au niveau où elle se pose. Contrairement au Conseil supérieur de l'audiovisuel, les *Landesmedienanstalten* n'interviennent pas dans les choix de programmes des

25. Voir le site de leur Groupement de travail *Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten* in der Bundesrepublik Deutschland (ALM) : www.alm.de

chaînes ou radios (sauf en Bavière) : ils relèvent doublement de la liberté d'entreprise et de l'indépendance vis-à-vis de l'État.

C'est également la société civile qui veille à l'équilibre global des programmes à l'échelle du territoire national, par l'intermédiaire des établissements de radiodiffusion de droit public et des *Landesmedienanstalten*. Car l'équilibre global doit être assuré, au nom du pluralisme comme de l'équité d'accès des citoyens à l'information comme au divertissement. Et le Tribunal constitutionnel fédéral en a esquissé les principes directeurs dans un arrêt de 1986, résumés sous l'appellation de *Duale Rundfunkordnung* (Ordre dual de la radiodiffusion). Il s'agit en fait d'un *modus vivendi* permettant aux acteurs privés d'émerger et de se constituer en concurrence d'un service public en monopole de fait. Durant la phase transitoire (non limitée dans le temps), le service public est tenu d'offrir aux citoyens un « service de base » (*Grundversorgung*) correspondant, au fond, au cœur de la mission de service public : informer, éduquer, distraire, et rendre ces services accessibles à tous. Tant que les opérateurs privés ne sont pas en mesure d'en faire de même, les critères de qualité qui s'appliquent à eux sont moins sévères : ils sont simplement tenus de respecter un « standard de base » (*Grundstandard*) répondant aux exigences minima de déontologie et de qualité. Dans tous les cas, l'information – une information de qualité – est au cœur de ces exigences, maxima et minima.

En Allemagne comme en France, l'existence du service public légitime l'émergence d'un secteur privé et demeure au fondement de l'organisation de l'audiovisuel. De ce fait, le service public allemand bénéficie d'une garantie de maintien et de développement – cette garantie est de rang constitutionnel (et elle inclut la pérennité du statut de collectivité de droit public). En France, à l'inverse, si le service public a des missions comparables, son statut et son périmètre peuvent à tout moment être modifiés par le gouvernement, ainsi qu'en attestent la privatisation de TF1 en 1987 ou les tenaces rumeurs relatives à une éventuelle privatisation de France 2.

Budget de l'État / 'cotisations des citoyens'

La constitutionnalisation ou non du service public, de même que la question de la nature de son contrôle a, bien entendu, des prolongements budgétaires. En France, où la redevance est une taxe, c'est le gouvernement qui en répartit le produit entre les diverses sociétés publiques de l'audiovisuel, puis le soumet au vote parlementaire dans le cadre de l'adoption de la loi de finances. Le contraste avec la situation allemande révèle la nature de cette procédure : il s'agit d'un moyen supplémentaire de régulation publique de l'audiovisuel (c'est-à-dire par l'État), d'ordre budgétaire celui-là. En Allemagne, c'est la collectivité qui détermine le montant et la répartition de la redevance selon un procédé en plusieurs étapes et à plusieurs niveaux. Une commission indépendante est chargée d'évaluer à intervalles réguliers les besoins budgétaires des établissements de radio-

diffusion de droit public : la *Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten* (KEF). Elle soumet ses recommandations aux ministres-présidents des Länder qui fixent le montant de la redevance par un Contrat d'État *ad hoc* (*Rundfunkgebührenstaatsvertrag*), valable quatre ans, puis soumettent ce traité pour ratification à leurs parlements.

Mais la répartition du volume des ressources n'est pas effectuée à ce niveau-là ; seule est prévue par le texte qui régit la cohabitation du public et du privé (*Rundfunkstaatsvertrag*) l'attribution de 2 % du volume total de la redevance au financement des instances de régulation des Länder et de 30 % de la redevance TV à l'établissement *Zweites Deutsches Fernsehen* (ZDF) ⁽²⁶⁾ qui, contrairement aux autres établissements de radiodiffusion de droit public (membres de l'ARD ⁽²⁷⁾), ne réalise que des programmes TV. Est prévue également l'affectation d'une part du produit de la redevance TV à la chaîne culturelle franco-allemande ARTE et d'une part de celui de la redevance radio à la radio nationale *DeutschlandRadio* ⁽²⁸⁾.

Après déduction de ces quote-parts, les établissements membres de l'ARD se répartissent eux-mêmes le produit de la redevance selon deux critères. Le premier est le nombre de récepteurs recensés sur leur territoire de diffusion. Les membres de l'ARD sont en effet des établissements régionaux (*Landesrundfunkanstalten*), au nombre de neuf, dont la vocation première est de desservir les habitants du Land ou des Länder où ils sont implantés avec leur chaîne régionale : il s'agit de chaînes généralistes, comparables à *France 2*. Or les disparités de taille sont énormes : le plus petit, *Radio Bremen* (RB) qui ne dessert que le Land de Brême, soit quelque 300 000 foyers soumis à redevance, fait figure de parent pauvre à côté du plus gros : le *Westdeutscher Rundfunk* (WDR) et ses 7 millions de foyers. Mais les neuf établissements doivent tous contribuer à la réalisation de la chaîne commune destinée à l'ensemble du territoire, appelée la « Une » (*Das Erste*) ; ils s'étaient à cet effet regroupés en 1950 en un Groupement de travail des établissements de radiodiffusion de droit public : l'*Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland* (ARD) qui n'a pas le statut de personne juridique. Les disparités sont donc corrigées par un second critère : l'équité des chances qui donne lieu à un mécanisme de péréquation financière (*Finanzausgleich*) sur le modèle du fédéralisme financier horizontal qui caractérise les budgets publics des Länder. Les plus 'riches' des établissements reversent donc aux plus 'pauvres' une part prélevée sur la redevance qu'ils perçoivent sur leur territoire. Car les établissements de droit public (ZDF et membres de l'ARD) en maîtrisent eux-mêmes la collecte ; ils ont créé à cet effet une Centrale de perception propre : la *Gebühreneinzugszentrale* (GEZ).

26. www.zdf.de

27. www.ard.de

28. www.dradio.de

Cette architecture reflète également le polycentrisme médiatique, contrairement au centralisme français : qu'il s'agisse du lieu d'implantation des établissements ou du niveau où s'exerce le contrôle. Elle traduit pareillement l'opposition entre État-acteur central d'un côté, autonomie et autorégulation, de l'autre. Elle concrétise enfin, malgré l'usage d'un terme commun à tous les États membres pour désigner le statut particulier réservé aux activités médiatiques (« exception culturelle », rebaptisée aujourd'hui « diversité culturelle »), la profonde divergence dans l'appréciation de la nature même des médias : culture en France (29), donc domaine de souveraineté de l'État – rouage essentiel de la démocratie, donc affaire des citoyens, en Allemagne, seul pays européen où les médias bénéficient d'une garantie constitutionnelle.

Convergences européennes

La véritable exception 'culturelle' est allemande puisque, *de facto* les médias sont un marché, mais se soustraient *de jure* au droit régissant le marché – bien que le droit commercial s'applique aux entreprises du secteur. Cette situation hybride constitue aujourd'hui, dans le contexte européen, un handicap majeur. Mais le lever revient à une quadrature du cercle. À l'inverse, la France est mieux armée pour l'harmonisation européenne : paradoxalement, la concentration des pouvoirs au sommet de l'État permet au gouvernement français de mener, sous couvert de politique culturelle, une véritable politique industrielle dans le domaine audiovisuel. Ne connaissant pas l'option de l'autorégulation par les acteurs ou la société civile, ni de garantie constitutionnelle pour les médias, la France peut, sans remettre en question les fondements de son organisation (ou de sa culture), agir en obéissant à des motifs de compétitivité économique en privilégiant tel opérateur ou en esquissant les contours d'un 'paysage' audiovisuel dont, soit dit en passant, de larges pans échappent encore quelque peu à la réglementation (ainsi l'offre de chaînes sur les deux bouquets numériques TPS et CanalSatellite). Mais cette sorte de 'laisser-faire' permet de contrebalancer à la marge une réglementation par ailleurs très stricte jusque dans les moindres détails. Et parfois de trouver des compromis permettant de concilier provisoirement droit national et règle européenne (comme dans le cas de l'augmentation des parts de RTL Group dans M6).

La « diversité culturelle », vocable si utile aux Européens (30) lorsqu'il s'agit de défendre vis-à-vis de tiers une certaine « exception » culturelle dans le cadre des négociations du GATS, pour endiguer en quelque sorte la progression d'une vision marchande des biens et services échangés dans le domaine des médias, se

29. Voir l'analyse de Monique DAGNAUD, « L'exception culturelle profite-t-elle vraiment à la création ? », consultable sur le site www.entempsreel.org

30. Pour la politique audiovisuelle européenne, consulter le site www.europa.eu.int

révèle, dans le contexte intra-européen, un de ces classiques « faux amis », source de malentendus et d'affrontements. Non seulement il ne recouvre pas la même chose, mais, en gommant en apparence les profondes divergences, il travestit même les réflexes identitaires respectifs qui sous-tendent pourtant l'action des pouvoirs publics en matière de politique structurelle médiatique.

Car sous l'angle du marché (des capitaux comme des « produits »), la convergence des paysages médiatiques européens est indéniable, liée à la fois à l'intégration de l'UE et au mode de fonctionnement inhérent à la « branche industrielle » que sont les médias. D'abord, au plan des acteurs, on observe un phénomène de concentration paneuropéen avec l'émergence de quelques « champions » comme RTL Group, Bertelsmann ou Endemol. Multipositionnés, c'est-à-dire présents dans plusieurs États membres, ils entretiennent *de facto* un mouvement de circulation des idées et des approches créatrices en adaptant leurs formats et concepts à la réalité de la diversité culturelle européenne. On peut le dire autrement : pour rentabiliser leurs investissements initiaux dans le développement de produits innovants, ils cherchent à les diffuser sur l'ensemble du marché européen pour bénéficier de l'effet de masse ; mais ce qui est fait sur mesure pour un Allemand ou un Espagnol ne convient pas forcément à un Français ou un Néerlandais, tant les goûts et les attentes des publics diffèrent au sein de l'UE. La réponse consiste à décliner chacun des concepts en l'adaptant à la demande des divers segments régionaux du marché communautaire. Souvent, ces adaptations sont vendues sous la même marque, qu'on pense seulement à des magazines comme *GEO*, *Elle*, ou, dans le domaine de la radio, à la gamme de grilles musicales diffusées sous le label ENERGY (choisi pour l'assonance avec NRJ et le pouvoir d'identification comme de mémorisation lié à la consonance anglaise). Tout aussi souvent, ces adaptations sont distribuées sous des noms différents, choisis expressément de manière à créer un lien immédiat avec le contexte culturel visé ; l'exemple type est l'émission de télé-réalité connue sous le nom de *Loft Story* en France, de *Big Brother* en Allemagne.

Sous l'angle de la réglementation régissant les activités des acteurs de cette branche un peu particulière, cette convergence se manifeste dans une harmonisation, rarement avouée, des cadres nationaux respectifs, dès lors qu'il s'agit du droit de la concurrence – un droit aujourd'hui largement européenisé. Or ce double processus de convergence avive les crispations nationales, plaçant l'accent sur la contradiction flagrante qui apparaît aujourd'hui entre la réalité d'un marché unique, sans frontières intérieures, et l'existence d'une multitude de configurations réglementaires nationales que les États membres cherchent à préserver au nom de l'un des derniers domaines de souveraineté qu'il leur reste dans une Union *de jure* et *de facto* très largement intégrée : la souveraineté culturelle. Dès lors, la question de la « diversité culturelle » renvoie en réalité à une autre question, d'importance fondamentale : celle des visions que nous avons de l'Europe et plus particulièrement de l'Europe des citoyens.

Résumé

Dans la diversité des modèles européens, les paysages médiatiques de la France et de l'Allemagne sont aux antipodes : par la structuration de l'offre et la régulation de la concurrence, comme par le rôle des pouvoirs publics ou, à l'inverse, de la société civile... Ces différences, liées à l'histoire politique, économique et technologique, sont communément résumées par la notion de « diversité culturelle ». Or cette notion masque les convergences qui s'observent dans un marché médiatique européen de facto largement intégré, mais dont les cadres réglementaires relèvent de jure de la souveraineté des États membres, fondés sur les représentations tantôt de la culture, tantôt de la démocratie. Et par contraste, il apparaît que, si le concept « d'exception culturelle » est mis en avant par la France, cette « exception » est en réalité allemande...

Abstract

Within the diversity of the European models, the media-landscapes of France and Germany are at the antipodes, because of the structuring of the offer and the regulation of the competition as well as through the role of the public authorities or – at the opposite – of the secular society. These differences, linked as they are with political, economic and technological history, are commonly summarised by the notion of «cultural diversity». But this notion is masking the convergences observed in a European media-market which – de facto – is largely being integrated, although its statutory frames are depending de jure on the sovereignty of the member-states, these frames being based on the representation of either culture or democracy. It happens in contrast that, when the concept of «cultural exception» is brought forward by France, this «exception» in fact is German...