

VII^e Colloque panaméricain en sciences de la communication
Panamerican Conference in Communication Studies
Encuentro panamericano en Ciencias de la Comunicación
Congresso Pan-Americano de Ciências da Comunicação

16 - 17 JUILLET | JULY | JULIO | JULHO 2015

**GOVERNANCE ET
SERVICE PUBLIC MÉDIATIQUE
DANS LES SOCIÉTÉS DE LA CONNAISSANCE**

ACTES DU COLLOQUE

Governance and Public Service Media in Knowledge Societies
Gobernanza y servicio público mediático en las sociedades del conocimiento
Governança e serviço público midiático nas sociedades do conhecimento

CRiC!S
CENTRE DE RECHERCHE

International Association for
Media and Communication Research
Asociación Internacional de Estudios
en Comunicación Social
Associação Internacional de Estudos e
pesquisas em Informação e Comunicação
IAMCR 2015 MONTRÉAL

UQÀM 

Conseil de recherches en
sciences humaines du Canada

Social Sciences and Humanities
Research Council of Canada

Canada

COLLOQUE INTERNATIONAL PANAM VII

GOUVERNANCE ET SERVICE PUBLIC MÉDIATIQUE DANS LES SOCIÉTÉS DE LA CONNAISSANCE

Tenu les 16 et 17 juillet 2015

Université du Québec à Montréal

Montréal (Québec)

Comité organisateur du colloque

Gaëtan Tremblay, coordonnateur, professeur associé, Université du Québec à Montréal

Renaud Carbasse, coordonnateur, doctorant, Université du Québec à Montréal

Oulai Bertrand Goué, doctorant, Université de Montréal

Svet Doytchinov, doctorant, Université du Québec à Montréal

Jade Boivin, étudiante, Université du Québec à Montréal

Éric George, professeur, Université du Québec à Montréal

Oumar Kane, professeur, Université du Québec à Montréal

Marc Ménard, professeur, Université du Québec à Montréal

Maxime Ouellet, professeur, Université du Québec à Montréal

Équipe de production des actes

Anne-Marie Brunelle, coordination

Oulai Bertrand Goué, révision

Nathalie Langlois, révision et mise en page

Arnaud Montreuil, révision

ISBN : 978-2-920752-19-1

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2016

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives Canada, 2016

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Gaëtan Tremblay et Anne-Marie Brunelle 7

Première partie : La gouvernance des systèmes de communication dans les sociétés de la connaissance : défis et enjeux

Cultural Diversity, a Mainstay of Knowledge Societies

Luis A. Albornoz 17

Media Spectacle and the Appropriation of Creative Labour by the Information-Capital

Marcos Dantas..... 26

Conditioned Journalism: A Latin-American Study on the Influences that Affect the Professional Routines of Journalists in Chile, Argentina, Ecuador, Colombia and Mexico

Fernando Gutiérrez et al. 43

Governing Knowledge Societies: Competing Models and Norms

Robin Mansell..... 54

Deuxième partie : L'impact des transformations culturelles, sociales et économiques sur la gouvernance des systèmes de communication

Communication and Tendencies of Contemporary Capitalism

César Bolaño..... 65

Où est le « commun » dans la gouvernance des systèmes de communication?

Maxime Ouellet 71

“Shields & Swords”: The Role of Industry Trade Associations in Media Governance

Patrick Jones et Janet Wasko..... 79

**Troisième partie : Le service public médiatique à l'ère des réseaux numériques :
contraintes et opportunités**

Le service public médiatique à l'ère du numérique: Survivance et défis Oumar Kane et Aimé-Jules Bizimana.....	88
UK public service media in transition: some brief reflections Philip Schlesinger	94
Public Broadcasting Service in Latin America: New Approaches to an Old Concept Guillermo Mastrini	100
La gouvernance dans un service public de télévision français incertain : Le cas des obligations de financement de la production pesant sur les chaînes publiques françaises Philippe Bouquillion	112
La télévision publique menacée par l'essor du numérique ? – l'exemple de la Suisse Patrick Badillo et Dominique Bourgeois	121
Outil de calcul de la valeur sociale engendrée par les médias en langue basque Eneko Bidegain, Aitor Zuberogoitia et Txema Egaña	130
Media Literacy in Knowledge Societies: The Relevance of PSM from the Audience's Perspective in Austria Nicole Gonser, Markus Grammel et Johann Gründl	139
Stratégies de communication politique contournant le service public médiatique – dynamiques communicationnelles entre État et société civile à l'ère des réseaux socionumériques Lena A. Hübner	149
Public Media and Citizenship: a Comparative Study of the Policies of Citizen Access to Public Audiovisual Systems in South America Countries Daniela Monje	156
Droit à la communication et déterminants des échanges en ligne : analyse de la mise en réseau des individus par la médiation technique Martin Bonnard	167

Réguler les acteurs du numérique, retour sur un imbroglio indémêlable avec le cas de la radiodiffusion canadienne	
Simon Claus	172
Managing Survival: The Governance of Taiwan PTS for Integrating into Asia-Pacific Public Service Emergency Broadcasting System	
Hamilton Cheng	184
Civil Society Participation and Public Media The Argentinean Case	
María Soledad Segura	204
Le facteur Netflix & Co. : Le discours de légitimation du service public médiatique canadien par la Société Radio-Canada et les créateurs de contenu canadiens	
Oulai Bertrand Goué et Svet Doytchinov	212
La numérisation des archives sur internet : entre geste politique et redéfinition d'un modèle de gouvernance. Le cas des communiqués de presse des conseils des ministres en France (depuis 1945)	
Camille Rondot et Emeline Seignobos	225
Quatrième partie : Le rôle de l'État, du secteur privé et de la société civile dans la gouvernance des systèmes de communication	
<hr/>	
Les stratégies de légitimation de la société civile mobilisée sur des enjeux de gouvernance des communications	
France Aubin	237
Paresse du politique. Du gouvernement de la culture à la gouvernance créative	
Pierre Mœglin	248
When Privacy Matters: the EU-US Negotiations on the Safe Harbour Agreement in the Light of Snowden's Revelations	
Kristina Mikhnevich	256
Les lois de transparence et d'accès à l'information pour une bonne gouvernance mondiale	
María A. Gabino Campos et Benoît Cordelier	265

Cinquième partie : La gouvernance des services publics médiatiques : perspectives d'avenir

Europe, un service public multimédia pour une nouvelle ère : diagnostic et propositions Enrique Bustamante.....	276
Public television in Latin America and its transition to digital broadcasting Florence Toussaint.....	291
Radio Gazeta AM Acting as a Trainer of Social Media Professionals in Poor Communities (Favelas) in São Paulo City Sílvio Barbosa et Pedro Serico Vaz Filho.....	302
Le nouvel espace public et le service public de télévision brésilien Gisele Borges.....	306
Vers un renouvellement du service public médiatique Gaëtan Tremblay.....	317

INTRODUCTION

Gaëtan Tremblay et Anne-Marie Brunelle

Cette publication présente les Actes du 7^e colloque panaméricain en sciences de la communication qui s'est tenu à Montréal les 16 et 17 juillet 2015, sous le thème « Gouvernance et service public médiatique dans les sociétés de la connaissance ». En guise d'introduction, quelques mots s'imposent sur l'historique de ces rencontres panaméricaines, sur le thème du colloque de Montréal 2015 et sur l'édition des textes ici présentés.

Le réseau des colloques panaméricains en communication

En 1997, les membres (canadiens, états-uniens et mexicains) du projet Monarque ont fait jonction avec des collègues et des chercheurs du Cône sud à l'occasion du premier colloque sur les industries de la culture et des communications dans les contextes de l'ALÉNA et du Mercosur, organisé à l'initiative du professeur José Marques de Melo à Santos, dans l'État de São Paulo au Brésil. Les Actes en ont été publiés en 1998. Le second colloque ALÉNA-Mercosur a eu lieu en juin 1999, à Austin, Texas, sous la direction du professeur Joseph Straubhaar. Lors de ce dernier colloque fut abordée pour la première fois l'opportunité d'élargir la prochaine rencontre à la participation de chercheurs de l'ensemble des pays des Amériques. Un réseau prenait progressivement forme.

Le premier colloque panaméricain devait avoir lieu à Montréal, avec l'appui financier du Gouvernement du Canada et du Gouvernement du Québec, du 17 au 19 septembre 2001 sur « Industries culturelles et dialogue des civilisations dans les Amériques », thème inspiré par la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU décrétant 2001 l'année du dialogue des civilisations. Les attentats du 11 septembre en ont forcé l'annulation.

L'histoire ne s'est cependant pas conclue sur ce déni de communication. Après consultation électronique des participants, les organisateurs et leurs partenaires ont décidé de reprogrammer l'évènement, et le premier colloque PANAM a finalement réuni à Montréal, du 22 au 24 avril 2002, plus de 300 participants d'une quinzaine de pays des trois Amériques. Les quelque cinquante communications qui y ont été présentées lors des tables rondes et ateliers ont pu bénéficier de l'interprétation simultanée en anglais, en espagnol, en français et en portugais. Les Actes en ont été publiés en 2003 sous le titre *PANAM* aux Presses de l'Université Laval (Tremblay, 2003).

Les rencontres ultérieures résulteront de la même structure organisationnelle caractérisée par sa souplesse de fonctionnement. Le deuxième colloque PANAM s'est tenu à Zacatecas, au Mexique, à l'initiative de la professeure Delia Covi Druetta, du 10 au 12 septembre 2003, sur le thème « Hacia la sociedad de la información y el conocimiento ». Le troisième a eu lieu à Buenos Aires du 12 au 16 juillet 2005. Organisé par le professeur Guillermo Mastrini, de la Universidad de Buenos Aires en Argentine, sur le thème

« Integración comercial o diálogo cultural ante el desafío de la Sociedad de la Información », ce colloque est de loin celui qui a attiré le plus grand nombre de participants. Le quatrième colloque PANAM, organisé sous la houlette de la professeure Lucía Castellón de la Universidad Mayor du 22 au 24 octobre 2008 à Santiago de Chile, a porté sur les « Industrias de la creatividad. Creatividad, industrias culturales y desafíos para los comunicadores ». La cinquième et plus récente rencontre a été célébrée à Brasilia, du 1^{er} au 3 décembre 2010, grâce au travail de la professeure Cosette Castro, de la Universidade Católica, sur le thème « Industria de contenidos digitales, redes sociales y el desarrollo sustentable ». Le colloque suivant, PANAM VI, organisé par Susana Morales et Carmen Rico, s'est tenu à Córdoba en Argentine, du 5 au 7 juin 2013, sur le thème « Industrias culturales, medios y públicos: de la recepción a la apropiación en los contextos socio-políticos contemporáneos ».

Le thème du colloque 2015

Avec l'émergence de l'État moderne à partir du 16^e siècle, le terme « gouvernement » tend à faire référence au pouvoir et prend le pas sur la « gouvernance », qui renvoie alors davantage à la simple gestion des affaires (Canet, 2004). Le terme réapparaît dans les années 1980 et surtout 1990 dans le secteur privé, entre autres dans les études en management, et correspond à un mode de gestion des firmes fondé sur une articulation entre les pouvoirs des actionnaires et des directions. La gouvernance signifie implicitement la montée en puissance du mode de gestion des entreprises privées dans le contexte du développement d'un « capitalisme financier » (Morin, 1998), qui repose largement sur le pouvoir accru des marchés financiers et sur la transformation de l'actionnariat depuis les années 1980 (dans les pays anglo-saxons) et 1990 (plus globalement). Ce qui a contribué à lancer le débat sur la question du pouvoir et de son contrôle au sein de l'entreprise. Dans un contexte marqué également par le succès des idées néolibérales diffusées par exemple par l'École du Public Choice (Mueller, 1989), les organisations publiques, parapubliques, voire associatives (communautaires) ont été invitées à s'inspirer de ces nouveaux modes de gestion des entreprises privées reposant sur des considérations d'ordre financier. Ainsi la Banque mondiale a-t-elle utilisé la gouvernance pour le développement international en faisant la promotion d'un État capable de gérer efficacement les ressources disponibles et de mettre en œuvre des politiques jugées pertinentes dans le cadre des plans d'ajustement structurel (Banque mondiale, 1992). Ainsi, parler de gouvernance ne reviendrait-il pas à masquer le recul de l'autonomie du politique par rapport à l'économique en généralisant le modèle de l'entreprise privée aux autres organisations sociales ? Dans de nombreux travaux, la gouvernance est considérée comme un concept qui évacue le politique et les conflits, la préférence étant accordée à *la* politique (Baron, 2003).

En dépit de ces réserves, la notion de gouvernance présente un double intérêt heuristique pour comprendre les mutations en cours du capitalisme (Aglietta et Rebérioux, 2004) et de la démocratie (Haarscher et Libois, 1997 ; Grunberg, Mayer et Sniderman, 2002). D'abord parce qu'elle englobe à la fois les régulations d'ordres économique et politique (Commaille et Jobert, 1998), souvent présentées et analysées de façon distincte. L'un des intérêts de la notion de gouvernance repose justement sur le fait qu'elle propose de renouveler la réflexion sur les liens entre économie et politique (Baron, 2003). Ensuite parce qu'elle fait référence à un certain décentrement des lieux et à une augmentation du nombre des acteurs sociaux impliqués dans les différentes étapes du débat public et

de la prise de décision (Held, 1995). Elle décrit donc un mouvement qui renvoie à la mise en place de nouveaux modes de régulation plus souples, se déployant à diverses échelles, nationale mais aussi locale et globale, et fondés sur le partenariat entre différents acteurs sociaux : les institutions publiques nationales et internationales, les entreprises privées et les composantes de la « société civile ». La participation de cette dernière - qui constitue elle-même une notion ambiguë de par sa composition et son positionnement par rapport à l'État et aux entreprises privées - témoigne bien du statut ambigu de la notion de gouvernance. En effet, une approche de la « gouvernance privatisée » va convier la société civile dans ses instances de négociation pour mieux entériner les décisions favorables au secteur privé, alors qu'une approche en termes de « gouvernance citoyenne » permettrait de pallier les dysfonctionnements de la démocratie représentative en y ajoutant des éléments de démocratie participative, sans pour autant signifier le déclin de l'État, conçu comme un moyen d'émancipation collective (Canet, 2004).

Dans ce cadre conceptuel, nous nous intéressons plus spécifiquement à la gouvernance des systèmes de communication, c'est-à-dire les médias de masse, les industries culturelles et les technologies de l'information et de la communication, qui ont pris une place croissante dans nos sociétés au fil des décennies et qui ont connu des mutations importantes au cours des trente dernières années (Tremblay, 1990 ; Tremblay et Lacroix, 1991 ; Lacroix, Miège et Tremblay, 1994 ; Lacroix et Tremblay, 1995 ; Sénécal, 1995 ; Mosco, 1996 ; *Sciences de la société*, 1997 ; Calabrese et Sparks, 2004 ; Ménard, 2004 ; Observatoire des mutations des industries culturelles, 2006 ; Bouquillion et Combès, 2007, Bouquillion, 2008). En effet, les cadres économiques et réglementaires des industries de la culture et de la communication ont profondément évolué suite à la signature d'accords de libre-échange à l'échelle internationale, à la libéralisation des échanges de services et à la déréglementation financière accompagnées par la remise en cause des missions traditionnelles de l'intervention publique. De plus, les entreprises ont profité du mouvement de libéralisation pour se lancer dans des opérations de fusion et d'acquisition ayant des finalités tantôt financières, tantôt industrielles (*Réseaux*, 2005). Elles ont aussi profité des occasions offertes par le développement des technologies numériques pour tenter d'articuler les industries du contenu avec les industries d'équipement et de réseaux. Enfin, la « société civile », qui avait été « invitée » à participer activement au secteur des communications par la Commission MacBride à la fin des années 1970, a fait de sa participation un enjeu de luttes sociales au nom du « droit à la communication » et a été conviée aux deux sommets mondiaux sur la société de l'information (SMSI) tenus à Genève en 2003 et à Tunis en 2005. On a assisté à un phénomène nouveau en politique internationale, à savoir une participation active d'acteurs non gouvernementaux dans l'élaboration des politiques publiques à l'échelle supranationale, suivant ainsi une tendance amorcée lors du sommet de la terre de Rio de Janeiro en 1992 (Landry et Raboy, 2004).

Dans le monde des communications sur lequel nous centrons toute notre attention, les organisations de service public ont historiquement tenu une grande place, en particulier en matière de radiodiffusion. Or, depuis quelques décennies, soumis à la pression d'orientations idéologiques et politiques, à la contrainte de multiples restrictions budgétaires et à la nécessaire adaptation à un environnement technologique en profonde mutation, le secteur public médiatique est en crise. Une crise aux dimensions technologiques et financières, mais aussi culturelles, sociales et politiques.

À l'exception de la BBC, la télévision publique des pays occidentaux est financée depuis nombre d'années à la fois par des fonds publics et par des revenus commerciaux, en grande partie assurés par la publicité (la situation a changé depuis peu en France et en Espagne). Les chaînes publiques doivent donc composer à la fois avec les exigences découlant de leur mandat de service public et avec les impératifs de la concurrence imposée par le marché (Brevini, 2013). Le développement de l'internet est venu chambarder doublement ce fragile équilibre, redéfini année après année : d'une part, la publicité sur l'internet et la vidéo sur demande (Netflix, Amazon) grugent de plus en plus l'auditoire et les recettes commerciales de la télévision comme de la presse écrite; d'autre part, l'avènement des *creative commons*, qui facilitent l'accessibilité générale en redéfinissant les règles de la propriété intellectuelle, incite à une réinterprétation du mandat de public de la télévision lequel, selon la Loi sur la radiodiffusion canadienne, fait d'ailleurs obligation à la Société service Radio-Canada/CBC de stimuler la création et la production canadiennes.

Il est maintenant largement reconnu que la culture et la communication n'échappent pas aux processus d'industrialisation et de marchandisation, comme l'ont affirmé les philosophes allemands Adorno et Horkheimer (1947) dès la fin des années 40, et que le contexte d'évolution des industries médiatiques au cours des cinq dernières décennies s'est caractérisé par une tendance lourde à la libéralisation (privatisation et déréglementation) qui a eu pour effet de marginaliser les entreprises de service public.

Dans les années 70, des chercheurs français (Huet et alii, 1978) ont repris la problématique de l'industrialisation de la culture et de la communication, initialement énoncée par Adorno et Horkheimer (1947) après la Deuxième Guerre mondiale. Tout en reconnaissant l'expansion de la logique capitaliste dans le domaine de la culture et de la communication, ils ont mis en évidence, à la différence des philosophes de l'École de Francfort, les caractéristiques distinctives des industries culturelles par rapport aux autres secteurs de l'économie et souligné la diversité des processus de production et de diffusion spécifiques à chacune des industries culturelles et médiatiques.

À partir des années 80, le néo-libéralisme triomphant a initié un mouvement de déréglementation (il serait plus exact de parler d'une re-réglementation plus favorable aux intérêts privés) et une privatisation accentuée des systèmes médiatiques. Peu à peu, le service public a perdu du terrain dans le domaine de la radiodiffusion (Raboy, 1990). La concurrence s'est accentuée, des entreprises publiques ont été privatisées (en France, par exemple) et les mandats ont été revus. Même si la loi de 1991 énonce encore clairement les objectifs du service public, il n'est pas exagéré de dire que le système de radiodiffusion canadien est majoritairement de propriété privée et obéit avant tout à une logique commerciale (Dorland, 1996). Aujourd'hui marginalisé, le service public, naguère légitimé par la rareté des fréquences, se cherche et peine à se réinventer dans un univers où se sont étendus les réseaux et multipliés les services audiovisuels en tout genre. Dans divers pays, les diffuseurs publics prennent de plus en plus conscience qu'ils doivent retrouver une légitimité auprès de la population, revoir leur mode de financement et repenser la manière de remplir leur mission de stimulation de la création et d'accessibilité des produits culturels pour tous les goûts (Brevini, 2013; Glowacki and Jackson, 2013; De Moragas y Prado, 2013).

En contrepoint au courant dominant de libéralisation, la lutte pour la protection de la diversité culturelle, qui aboutit à l'adoption d'une convention internationale par l'UNESCO en 2005, ainsi que le mouvement pour l'étude et la défense des *commons*, institutionnalisés depuis le début des années 80, réaffirment le caractère collectif de la culture et de la communication et fournissent un nouveau cadre pour repenser les exigences du service public, redéfinir le régime de propriété intellectuelle et adopter une nouvelle politique d'accessibilité à l'information, à la connaissance et à la culture.

Depuis la fin des années 90, le gouvernement du Royaume-Uni d'abord puis celui d'autres pays anglo-saxons comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, suivis par des pays européens, et finalement par des organisations internationales comme l'Union européenne, l'UNESCO et la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2008) ont adopté des politiques de promotion des « industries créatives », une expression aux contours flous dont les diverses définitions tendent tout de même à associer aux industries culturelles et médiatiques classiques (édition, musique, cinéma, radio, télévision, presse) d'autres activités où la créativité joue un rôle important (mode, industries du numérique, publicité, architecture, design, etc.). Alors que les économistes néo-libéraux dans les décennies précédentes ont eu tendance à considérer que les industries culturelles devaient être traitées comme n'importe quelle autre industrie, les approches en termes d'industries créatives renversent la perspective et proposent d'étendre à l'ensemble des activités économiques les caractéristiques qui font la force de ces dernières pour promouvoir une économie créative (Lash et Urry, 1994). Les industries culturelles, jadis considérées comme marginales, sont dorénavant proposées comme modèle pour la nouvelle économie, qualifiée elle aussi de créative (Bouquillion, 2012).

Les radiodiffuseurs publics sont des institutions qui poursuivent tout à la fois des objectifs de promotion, d'une part de la créativité des artistes et des producteurs locaux et nationaux, et d'autre part de l'accessibilité la plus large possible à l'information, la culture et la connaissance.

Une problématique de la créativité débouche fatalement sur celle de la propriété intellectuelle et de l'accessibilité. À l'âge de l'accès (Rifkin, 2000), les stratégies d'exclusion sont encore d'actualité et les politiques de créativité soulèvent l'enjeu crucial du régime socio-juridique qui l'encadre. Les droits de propriété intellectuelle sont fondamentaux à la fois pour la protection des produits de la création et de leur accessibilité. Les stratégies des radiodiffuseurs publics doivent en tenir compte et leur action en est forcément influencée.

L'économie politique des « communs » (*commons*), dite aussi « nouvelle économie institutionnelle », fournit une approche propre à concilier les travaux des théoriciens des industries culturelles et ceux des économistes de l'information, qui définissent la connaissance (*knowledge*) comme une ressource collective (Hess et Ostrom, 2007) et un bien commun non rival, l'usage des uns n'entravant pas celui des autres. Le partage de la connaissance ne risque donc pas de provoquer une « tragédie » (Hardin, 1968) similaire à celle que peut entraîner l'utilisation abusive des biens communs dits « naturels » (eau, forêt, ressources halieutiques, etc.) en l'absence de régulation collective appropriée. Autrement dit, les pâturages communautaires peuvent être détruits par un usage abusif d'individus soucieux de leur seul intérêt personnel alors que la connaissance et le bien

culturel survivent à leur consommation individuelle, comme y insistent de longue date les travaux sur les industries culturelles et sur l'économie de l'information. Bien mieux, la valeur de la connaissance augmente avec l'extension de sa diffusion, ce qui signifie *a contrario* qu'un régime de droits de propriété trop contraignant peut, à l'inverse, provoquer le « drame de l'*anticommons* », selon la formule du juriste Michael Heller (1998).

L'accès aux produits industrialisés de la connaissance et de la culture doit-il pour autant être entièrement libre et gratuit ? Ce n'est pas ce que préconisent les tenants des *creative commons* lorsqu'ils définissent des conditions graduées de l'accès à l'œuvre, correspondant à des niveaux différents de propriété, le respect de sa paternité, l'interdiction de son utilisation commerciale et le partage des conditions à l'identique constituant par exemple une garantie suffisante pour son utilisation à un certain niveau. Ce point de vue s'oppose à celui des défenseurs des droits, qui réclament l'application stricte du critère d'exclusivité, c'est-à-dire l'autorisation d'accès aux seuls consommateurs acceptant de payer le prix exigé par les ayants droit de l'œuvre. Entre les deux options, le problème est donc celui de l'établissement d'un équilibre socialement acceptable et économiquement viable (Mansell et Tremblay, 2013). Et l'on peut penser qu'il n'y aura que l'exploration d'expériences concrètes du type de celles que mènent les économistes néo-institutionnalistes, parmi lesquels la récipiendaire du prix Nobel 2009, Elinor Ostrom, pour permettre d'identifier les conditions de succès des modes de gouvernance des *knowledge and creative commons*. À condition d'éviter les pièges d'une ontologie des *commons* et de situer ces expériences dans le cadre d'une praxis, d'une activité en commun qui en définisse et redéfinisse sans cesse l'objet et les règles (Dardot et Laval, 2014).

La mission des diffuseurs publics se situe au cœur de cette problématique d'arbitrage entre la protection de la créativité et la promotion de l'accessibilité. Notre colloque visait à analyser et comparer les stratégies déployées par les grandes institutions publiques pour faire face aux défis que leur posent l'internet et la prolifération des services, dans un contexte dominé par l'économie de marché. Nos travaux ont également permis de stimuler la réflexion des uns et des autres sur la nécessaire re-légitimation du service public et sur sa réorganisation. Il s'agit là de l'un des principaux enjeux de la gouvernance des systèmes de communication dans les sociétés dites de la connaissance.

L'édition des textes

Les textes présentés dans ces actes proposent différents angles pour réfléchir à la gouvernance des services publics médiatiques dans plusieurs pays dans les Amériques et en Europe. Ce recueil se divise en cinq grandes parties thématiques. Les quatre textes de la première partie des actes portent sur les défis et les enjeux de la gouvernance des systèmes de communication dans les sociétés du savoir. Dans la deuxième partie, trois textes sont consacrés aux impacts des transformations culturelles, sociales et économiques sur la gouvernance des systèmes de communication. Dans la troisième partie, la plus volumineuse avec 14 textes, les auteurs et auteures identifient les contraintes et les opportunités posées par le numérique pour les services publics médiatiques. La quatrième partie, qui compte quatre textes, propose un questionnement sur le rôle de l'État, du secteur privé et de la société civile dans la gouvernance des systèmes de communication. Enfin, les perspectives d'avenir sont discutées dans les six

textes qui composent la cinquième et dernière partie de ce recueil. Pour ce qui concerne l'édition des textes à proprement parler, nous avons respecté la forme choisie par les panélistes pour présenter leurs travaux. Nous avons donc principalement procédé à une révision linguistique et une mise en forme des textes pour la préparation de ces actes. Nous tenons à remercier chaleureusement les auteures et auteurs pour leur bonne collaboration.

Remerciements

Nous souhaitons également remercier les membres du comité organisateur, les collaborateurs et collaboratrices à la production de ces actes et l'ensemble des participants au colloque PANAM VII. Enfin, nos remerciements vont au CRSH et au FQRSC dont les subventions ont facilité la réception de nos invités, l'organisation matérielle du colloque et la publication des actes.

Références bibliographiques

Aglietta, M. et A. Rebérioux (2004). *Dérives du capitalisme financier*, Paris : Albin Michel.

BANQUE MONDIALE (1992). *Governance and Development*, Washington, Mai, 1992, 61 p., http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance_and_Development_1992.pdf

Baron, C. (2003). « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droit et société*, vol. 2, n° 54, pp. 329-349.

Bouquillion, P. et Y. Combès (2007). *Les industries de la culture et de la communication en mutation*, Paris, L'Harmattan.

Bouquillion, P. (2008) *Les industries de la culture et de la communication. Les stratégies du capitalisme*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

Bouquillion, P. (sous la direction de) (2012). *Creative Economy, Creative Industries. Des notions à traduire*. Paris : Presses universitaires de Vincennes.

Brevini, B. (2013). *Public Service Broadcasting Online. A Comparative European Policy Study of PSB 2.0*. e-book, Palgrave, McMillan

Calabrese, A. et A. Sparks (dir.) (2004). *Toward a Political Economy of Culture*, New York, Toronto : Rowman and Littlefield Publishers.

Canet, R. (2004). « Qu'est-ce que la gouvernance ? », Conférences de la Chaire de Recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie, mars, http://www.institutidrp.org/contributionsidrp/canet_gouvernance%20mars%202004.pdf

Commaille, J. et B. Jobert (1998). *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, coll. Droit et Société.

Dardot, P. et C. Laval (2014). *Commun. Essai sur la révolution au XXIe siècle*. Paris : La Découverte

Dorland, M. (ed.) (1996) *The Cultural Industries in Canada. Problems, Policies and Prospects*. Toronto: James Lorimer and Company Ltd.

De Moragas Mi y E Prado (2013). *Repensar la televisión pública en el contexto digital*, Portal de la comunicación, <http://www.portalcomunicacion.com/both/opc/tvp.pdf>

Glowacki, M. et L. Jackson (2013). *Public Media Management for the Twenty-first Century : Creativity, Innovation and Interaction*. Londres, Routledge.

Grunberg, G., N. Mayer, et P. Sniderman (2002). *La démocratie à l'épreuve. Une nouvelle approche de l'opinion des Français*, Presses de Sciences Po, Paris.

Haarscher G. et B. Libois (dir.) (1997). *Mutations de la démocratie représentative. Quelle communauté politique aujourd'hui*, Bruxelles : éditions de l'Université de Bruxelles, coll. Philosophie politique et juridique.

Hardin, G. (1968). « The tragedy of the Commons », *Science*, 13 décembre 1968.

Held, D. (1995). *Democracy and the global order: from the modern state to cosmopolitan governance*, Stanford, Californie, Stanford University Press.

Heller, Michael A. (1998). «The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets ». *Harvard Law Review* 111(3): pp. 622-688.

Hess, C. et E. Ostrom, (dir.) (2006). *Understanding Knowledge as a Commons, From Theory to Practice*. Boston, MIT Press.

Huet, A. et alii (1978). *Capitalisme et industries culturelles*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.

Lacroix, J., B. Miège et G. Tremblay (dir.) (1994). *De la télématique aux autoroutes électroniques. Le grand projet reconduit*, Québec : Presses de l'Université du Québec ; Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.

Lacroix, J. et G. Tremblay (dir.) (1995). *Les autoroutes de l'information : un produit de la convergence*, Québec : Presses de l'Université du Québec.

Landry, N. et M. Raboy (2004). *La communication au cœur de la gouvernance globale (Enjeux et perspectives de la société civile au Sommet mondial sur la société de l'information)*, Département de communication, Université de Montréal, <http://www.lrpc.umontreal.ca/smsirapport.pdf>

Lash, S. et C. Lury (2007). *Global Culture Industry*. Cambridge, UK: Polity Press.

Ménard, M. (2004). *Éléments pour une économie des industries culturelles*, Québec : SODEC.

Mansell, R. et G. Tremblay (2013). *Renewing the Knowledge Societies Vision: Towards Knowledge Societies for Peace and Sustainable Development*, Paris, UNESCO (accepté pour publication en Anglais, en Français et en Arabe).

Mosco, V. (1996). *The Political Economy of Communication: Rethinking and Renewal*, Londres : Sage.

Mueller, D. C. (1989). *Public Choice II*, Cambridge: Cambridge University Press. Observatoire des mutations des industries culturelles, <http://www.observatoire-omic.org/>.

Raboy, M. (1990). *Missed Opportunities: the Story of Canada's Broadcasting Policy*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Réseaux (dossier coordonné par Bernard MIÈGE), 2005, *La concentration dans les industries de contenu*, vol. 23, no 131, Paris : Hermes.

Rifkin J. (2000). *The Age of Access : The New Culture of Hypercapitalism*. New York: Putnam Publishing Group

Sciences de la société (numéro coordonné par B. MIÈGE et G. TREMBLAY) (1997). *Industries culturelles et « société de l'information »*, no 40.

Sénécal, M. (1995). *L'espace médiatique : les communications à l' épreuve de la démocratie*, Montréal : Liber.

Tremblay, G. (2003). *Industries culturelles et dialogues des civilisations dans les Amériques*, Québec, Presses de l'Université Laval.

Tremblay, G. et J. Lacroix (avec la coll. de M. MÉNARD et de M. RÉGNIER) (1991). *Télévision. Deuxième dynastie*, Québec : Presses de l'Université du Québec.

Tremblay, G. (dir.) (1990). *Les industries de la culture et de la communication au Québec et au Canada*, Québec : Presses de l'Université du Québec.

Première partie

LA GOUVERNANCE DES SYSTÈMES DE COMMUNICATION DANS LES SOCIÉTÉS DE LA CONNAISSANCE : DÉFIS ET ENJEUX

CULTURAL DIVERSITY, A MAINSTAY OF KNOWLEDGE SOCIETIES¹

Luis A. Albornoz

Professor, Université Carlos III de Madrid, Departamento de Periodismo y Comunicación Audiovisual (Spain)

Email : lalborn@hum.uc3m.es

ABSTRACT

Ten years ago, the UNESCO promoted the passage from the concept of “information societies” to “knowledge societies”, in which the engagement of citizens is expected to play a central role alongside freedom of speech and information, universal access to information and knowledge, and quality education for all. At the same time, the UNESCO reaffirmed the importance of diverse cultural expressions for modern societies. However, the question of how to achieve “a rich and diversified range of cultural expressions from all over the world” remains a formidable challenge confronted not only by the euphemistically so-called ‘developing’ nations, but also by the more technologically developed nations. This report addresses this question by examining the classic barrier to diversity in the audio-visual industry and by discussing the new challenges facing cultural diversity in the digital era.

With the organisation of PANAM 2015, the Centre de recherche interuniversitaire sur la communication, l’information et la société (CRICIS) of the Université du Québec à Montréal, proposed the theme ‘Governance and Public Media in Knowledge Societies’ to celebrate this new edition of the symposium. The fact is that either by chance or by design, this international gathering of communication and culture researchers takes place on the tenth anniversary of two events led by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO): the publication of the world report Towards Knowledge Societies (UNESCO, 2005a), and the adoption of the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions (UNESCO, 2005b).

Of note, the world report Towards Knowledge Societies introduced a shift in mindset from information society to knowledge societies, in which the engagement of citizens is expected to play a central role. Furthermore, the UNESCO document recognizes respect for linguistic and cultural diversity as one of the four pillars of knowledge societies, jointly with freedom of speech and information, universal access to information and knowledge, and quality education for all.

¹ This text draws on research undertaken for the project on Diversity of Audiovisual Industry in the Digital Era (reference: CSO2014-52354-R), funded by the Spanish Scientific and Technical Research and Innovation Plan 2013-2016, Ministry of Economy and Competitiveness. This research project keeps continuity with the research Cultural Diversity and the Audiovisual Sector: Good Practices and Indicators (reference: CSO2011-26241) conducted by the author of this text during the period 2012-2014. For more information visit: <http://diversidadaudiovisual.org>.

The report drew a clear distinction between the then prevailing - and criticized (e.g. Tremblay, 2015) - notions of information society and the emerging concept of knowledge societies:

“The idea of the information society is based on technological breakthroughs. The concept of knowledge societies encompasses much broader social, ethical and political dimensions. There is a multitude of such dimensions which rules out the idea of any single, ready-made model, for such a model would not take sufficient account of cultural and linguistic diversity, vital if individuals are to feel at home in a changing world. Various forms of knowledge and culture always enter into the building of any society, including those strongly influenced by scientific progress and modern technology. It would be inadmissible to envisage the information and communication revolution leading - through a narrow, fatalistic technological determinism - to a single possible form of society.” (UNESCO, 2005a: 17).

On the other hand, this shift from the concept of information to the concept of knowledge implies a major change of perspective, because the production of knowledge requires a process of combination and interpretation of information. Thus, one may be rich in information - raw data, or inputs - and yet be poor in knowledge - finished products, or outputs. Therefore, we can agree with the diagnosis of knowledge historian Peter Burke, who in a recent journalistic interview stated that at present “we have plenty of information, but it is too much and too confusing to be considered knowledge.” (Amiguet, 2013).

Moreover, the shift from the concept of information to the concept of knowledge is as significant as the shift from the notion of society - in the singular - to the notion of societies - in the plural. This shift involves acknowledging the coexistence of values, identities, symbolic elements... cultures, in a word, that are different. In this new concept of knowledge societies, respect for, and protection and promotion of the diversity of cultural expressions are necessarily key elements.

In parallel with this proposal around knowledge societies, the international community represented by the UNESCO has been leading for the last fifteen years commendable work around the notion of cultural diversity. Remember the debate around audiovisual services in the Uruguay Round²— although the countries did not make specific commitments to the trade liberalisation of audio-visual services, the debate ended with their inclusion in the General Agreement on Trade in Services (Torrent, 2002). This, added to the belligerence of the U.S. delegation in the framework of the World Trade Organisation (WTO),³ set off the alarms of a number of States that perceived imminent threats to their culture-

² The Uruguay Round was the 8th round of multilateral trade negotiations (MTN) conducted within the framework of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), spanning from 1986 to 1994 and embracing 123 countries as “contracting parties”.

³ In the framework of the WTO, the U.S.A. filed claims against Canada and Turkey regarding measures that both countries had implemented in order to protect certain cultural products and services. In both cases, the WTO resolved in favor of the U.S.A. See: Canada - Certain Measures Concerning Periodicals, 1996-1998; and Turkey - Taxation on Foreign Films Revenues, 1996-1997 (WTO, 1997a and 1997b).

communication policy scaffoldings. Furthermore, numerous professional associations from the cultural sphere voiced their reluctance to the changes in the regulations governing cultural goods and services emerging at international scale at the turn of the century. This resulted in the organisation of national coalitions advocating for cultural diversity, international task forces and specific projects of the UNESCO.

Thus, in late 2001, as part of the 31st General Assembly of the UNESCO, the UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity was unanimously adopted. It should be noted that the text of this declaration - referring to the conclusions of the World Conference on Cultural Policies - MONDIACULT (UNESCO, 1982), the report *Our Creative Diversity* (UNESCO, 1996) and the Final Report of the Intergovernmental Conference on Cultural Policies for Development held in Stockholm in 1998 (UNESCO, 1998) - openly calls for societies in the world to be able to produce and disseminate their own cultural expressions by any means.

Four years later, after an intricate process of preparation (Barreiro, 2011), the General Assembly, in its 33rd session, adopted for 148 positive votes, four abstentions and two votes against (the U.S.A. and Israel) the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. This new international legal instrument - ratified on its tenth anniversary by 140 countries plus the European Union - reaffirms the sovereign right of any State to formulate and establish its cultural policies, as well as to adopt measures to protect and promote the diversity of cultural expressions. The Convention states:

“Equitable access to a rich and diversified range of cultural expressions from all over the world and access of cultures to the means of expressions and dissemination constitute important elements for enhancing cultural diversity and encouraging mutual understanding.” (UNESCO, 2005b: article 2.7, Principle of equitable access).

However, the question of how to achieve “a rich and diversified range of cultural expressions from all over the world” remains a formidable challenge confronted not only by the euphemistically so-called ‘developing’ nations, but also by the more technologically developed nations.

“Classic” barriers to diversity in the audio-visual industry

The researchers in charge of the project Cultural Diversity and the Audiovisual Sector: Good Practices and Indicators⁴ have identified four main barriers that should be overcome to make the diversity principle a tangible element of audio-visual systems (and of cultural industries at large): the logic and behaviour of large media conglomerates; the absence or fragility of the notion of public service that guides the behaviour of audio-visual operators; the lack of explicit rules of the game that govern the actions of different audio-

⁴This research project (reference: CSO2011-26241) was developed during the 2012-2014 three-year period as part of the Spanish National Scientific Research, Development and Technological Innovation Plan (National R&D&I). For more information visit: <http://diversidadaudiovisual.org>.

visual players, and the lack of structures capable of interpreting and enforcing regulations for the audio-visual industry (Albornoz and García Leiva, 2017).

The first obstacle has to do with the power exerted by economic capital in the audio-visual field. The large audio-visual conglomerates with dominant positions in national, regional and international markets try to keep and increase their power by imposing various kinds of entry barriers of an economic and regulatory nature - through their influence on the decision-makers - which in many cases end up preventing the presence of other agents or decreasing the visibility and enjoyment of other contents. As several studies on the communication media sector have pointed out, in terms of the perspective of critical communication economic politics, these conglomerates are structured in a very well-organized way and have major political power.

Second, it should be noted that the absence or weak presence of agents guided by the notion of public service and/or a sense of community in the audio-visual landscape is another factor that threatens diversity. That is, the existence of audio-visual media that depart from the free market rationale prevailing in contemporary societies and are independent from political and factual powers is a reassurance for diversity. In several countries - including Japan, France, the United Kingdom, Canada and Australia - traditional operators that follow the public service mandate play a key role in the provision of radio and TV broadcasting services, and are subject to specific regulations. Additionally, even though the guiding principles of these players vary from one country to another, they have been generally tasked with the mission to contribute to cultural development and democratisation, through the promotion of diversity and respect for political pluralism. For their part, community media - citizens, alternative and popular groups, etc. - and university media in the Latin American region, for instance, have been historically known for their attitude towards encouragement of education and development, while being defined by “their sociocultural motivation (...) and their objectives of consolidation of democracy and achievement of self-sufficient development.” (Roncagliolo, 1998: 152).

Third, another factor that may reduce diversity in an audio-visual system is the absence of clear rules capable of guiding the behaviour of different audio-visual service providers. These rules of the game are usually expressed in an overarching law governing all operators, supported by legal, regulatory and administrative provisions issued by countries. Additionally, with the change of the century, we have witnessed in the audio-visual market landscape the enactment of alternative forms of regulation, such as self-regulation - i.e. codes of behaviour or sector agreements - or co-regulation - combining legislative or regulatory measures with measures adopted by players based on their practical experience.

Finally, another key factor that can undermine diversity in the audio-visual sector is the lack of structures capable of interpreting regulations governing the industry and enforcing the rules effectively and efficiently. In fact, it may be the case that a compliance framework has been established - comprising a set of warnings, penalties, license discontinuation, etc. - for those players who do not comply with the duty to safeguard the principle of diversity, but no organisations have been created to exercise the powers of inspection and penalisation according to legal provisions in force. In this respect, the role

played by regulatory authorities of the audio-visual industry is of paramount importance. The effective performance of these authorities in the defence of citizen interests and the principles of diversity or pluralism of voices depends, to a large extent, on the degree of independence with which they carry out their duties, i.e., the performance of regulatory and/or control authorities should be as free from interference as possible from political and commercial interests.

New Challenges Facing Cultural Diversity in the Digital Era

To this set of so-called classical challenges - often studied and condemned - a set of more complex challenges has been added, deriving from the networks and digital supports emerging in the last decades. In this regard, and as already mentioned (Albornoz, 2013), digital technologies applied to the field of culture and communication have revived the technical-deterministic discourse that supports the promotion of new technologies. It is a kind of discourse that automatically links digital technology with cultural diversity, so that, for instance, the deployment of terrestrial digital TV or internet connections would automatically entail a diversity of cultural expressions.

We are not here to call into question the fact that the large-scale penetration of digital information and communication technologies offers major opportunities - in terms of production, dissemination, promotion and access - for cultural expressions as a whole. However, the new digital landscape also paves the way for the emergence of new players that have gained power by imposing their free-market logic at world scale and stifling, in many cases, the possibilities of visibility and reach of minority cultural expressions. The presence of these new players (Google, Amazon, Netflix, Spotify, Facebook, Apple, Hulu, etc.) in the value chain of digital cultural goods and services is transforming the marketing channels, which so far had been specific for cultural industries. In turn, the emergence of these powerful digital platforms for the distribution of cultural goods and services has its own logics and practices giving rise to concerns among analysts and governments: strong concentration, tax optimisation, bypassing of the national promotion instruments, etc.

As shown by the discussions currently held by the UNESCO with the support of different documents (e.g. Guèvremont et al., 2013; ULEPICC, 2013; Beaudoin, 2014; Kulesz, 2015; Rioux et al., 2015), numerous governments have declared the need to examine the impact of the development of digital technologies and promoting the modernisation of cultural policies and tools in the digital era. It is an emerging debate that is poised to become stronger as the markets for digital goods and services develop. In this regard, there is a need to understand how the different stakeholders of the digital landscape work, and what kind of relations and social practices are established among them.

This is the goal of the Statement about the Protection and Promotion of Cultural Diversity in the Digital Era (ULEPICC, 2013), resulting from an international meeting that addressed how the diversity of cultural industries can be encouraged in the digital context.⁵ In its

⁵ Prepared by the participants of the international workshop Protection and Promotion of Audiovisual Diversity in the Digital Era (Carlos III University of Madrid, Getafe campus, 3-4 October 2013), the Declaration was publicly presented in five languages (Spanish, French, English, Portuguese and Chinese), as one of the information documents of civil society (on

considerations, this document mentions the re-mediation process that takes place in the digital ecosystem and signals the difficulties of visibility faced by part of cultural diversity:

“In the new digital networks and supports, there is a process of re-mediation by new agents – such as Google, YouTube, Facebook, Spotify etc. The alliances between these agents and traditional media and cultural conglomerates question the diversity of the digital networks. The activity of these intermediaries or gatekeepers within the digital arena constitutes a sort of ‘bottleneck’ that grants visibility and promotes specific contents (‘those that are more sellable’) to the detriment of others. The postulated ‘long tail’, a metaphor that refers to the availability of contents through digital networks, works, actually, as an ‘invisible long tail’.” (ULEPICC, 2013: 14).

In view of the challenges faced by the diversity of cultural expressions in the digital landscape, the Statement proposes, on the one hand, the need to build knowledge on “the strategies developed by these intermediaries within the digital landscape in sensitive topics, such as the alliances between the large culture-communication groups, the labelling of contents or the secret algorithms deployed in the search engines that guide the visibility of contents.” On the other hand, considering the leading role of audio-visual contents on the new networks and digital supports, it suggests the need to implement portals and search engines capable of enabling “the emergence of new creators, paying special attention to the development of initiatives in countries with hard economic conditions and/or difficulties of access to the means of production and distribution in the international markets.” (ULEPICC, 2013: 14).

Conclusion

We started these thoughts recalling that this new edition of the PANAM meetings is taking place coincidentally with the celebration of the first ten years of the publication of the report entitled Towards Knowledge Societies and the adoption of the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. The two texts advocate for the equality of contemporary cultures and recognize cultural goods and services as the support of identity, values and meaning. They also articulate a growing concern with the loss of cultural diversity and the lack of opportunities faced by numerous social groups to make themselves seen and heard in their cultural expressions.

It is clear that the good intentions, materialized in elaborate texts that often try to reflect diverging interests, do not suffice to keep bringing the threats to the diversity of cultural goods and assets under control. As can be seen in this brief report, a new layer has been added to the classical challenges faced by diversity in the constantly dynamic ecosystem of cultural expressions: a process of re-mediation and clear dominance of the digital landscape by a handful of actors. Therefore, today more than ever the engagement and coordinated action of all stakeholders is of paramount importance to promote and protect the diversity of cultural expressions.

behalf of the international scientific association ULEPICC), at the 7th ordinary session of the Intergovernmental Committee on the Protection and Promotion of Diversity of Cultural Expressions, Paris, 10-13 December 2013.

In a context of de-materialisation and growing digitisation of cultural contents, it is necessary to broaden actions in defence of the diversity of cultural expressions based on the rigorous study of the behaviour of the new transnational intermediaries. In this respect, it is necessary to understand their contents offering, their reach in the national / local markets, their economic and financial practices, their forms of engagement with users, among other aspects, with the objective to determine their impacts in terms of cultural diversity.

Additionally, the specificity of cultural goods and services should be reaffirmed in the digital landscape, adapting, for instance, the Convention to the digital ecosystem,⁶ and recognising the need to introduce public policies to protect and stimulate diversity in the digital era. To that end, national policies for cultural goods and services should be promoted in the digital environment, mechanisms of international cooperation should be implemented to encourage the dissemination of digital cultural expressions for developing nations and subaltern groups (aboriginal communities, immigrant collectives and minority cultures), and universal access to digital goods and services should be guaranteed, based on the development of adequate infrastructures.

It is only through the deployment of actions guided by the above-mentioned considerations that it will be possible to turn cultural diversity into a necessary and robust pillar of knowledge societies.

References

Albornoz, L. A. (2013). « La Convention de 2005 à l'épreuve du paysage numérique », *Culture, commerce et numérique* (Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation - CEIM, UQAM / Organisation internationale de la francophonie - OIF), 8(10): 4-6.

Albornoz, L. A., G. Leiva and M. Trinidad (2017). "Diversidad cultural, industria audiovisual y gobernanza", in Luis A. Albornoz and María Trinidad García Leiva (eds.) *Diversidad e industria audiovisual: el desafío cultural del siglo XXI*, Mexico City: Fondo de Cultura Económica.

Amiguet, L. (2013). Interview with Peter Burke: "Cada vez la gente sabe más sobre menos cosas", *La Vanguardia*, 8 February.

Barreiro, B. (2011). "*La diversidad cultural en el Derecho internacional: la Convención de la UNESCO*", Madrid: Iustel.

Beaudoin, L. (2014). *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles : Impacts et enjeux du numérique*, report commissioned by the Organisation internationale de la francophonie - OIF: Paris, April 28.

⁶ The document Towards Operational Guidelines on digital issues (UNESCO, 2015), addressed during the 9th session of the Intergovernmental Committee on the Protection and Promotion of Diversity of Cultural Expressions (Paris, December 2015) evidences the need to prepare operational guidelines to adjust this new international legal instrument to the digital environment.

Guèvremont, V., I. Bernier; M. Burri, M. Cornu, H. Richieri Lillian and H. Ruiz Fabri (2013). *Implementation of the Convention on the protection and promotion of the diversity of cultural expressions in the digital age: challenges, priority actions and recommendations*, Report presented by the International Network of Lawyers for the Diversity of Cultural Expressions (RIJDEC) to the Intergovernmental Committee of the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, 7th ordinary session, Paris, 10-13 December 2013.

Kulesz, O. (2015). *UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Analysis of Parties*, periodic reports and contemporary digital trends (CE/15/5.CP/INF.9), Information Document presented to the Conference of the Parties to the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, 5th ordinary session, Paris, 10-12 June 2015.

Rioux, M., C. Deblock, G. Gagné, D. Tchéhouali, K. Fontaine-Skronski and A. Vlassis (2015). *For a diversified Networked Culture. Bringing the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions (CPPDCE) in the digital age*, Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM), Université de Quebec at Montreal: Montreal.

Roncagliolo, R. (1998). « América Latina. La radiotelevisión comunitaria, un servicio público », in Dave Atkinson and Marc Raboy (comp.) *et al. La radio y la televisión de servicio público: el desafío del siglo XXI*, UNESCO: Paris; pp. 151-3.

Tremblay, G. (2015). "Cultural Industries, Creative Economy and the Information Society", in Luis A. Albornoz (ed.) *Power, Media, Culture. A Critical View from the Political Economy of Communication*, London: Palgrave. Pp. 73-95.

ULEPICC (2013). *Statement about the Protection and Promotion of Cultural Diversity in the Digital Era*, Report presented by the international scientific association Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura (ULEPICC) to the Intergovernmental Committee of the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, 7th ordinary session, Paris, 10-13 December 2013. Available at: http://en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/ULEPICC_Final.pdf.

UNESCO (1996). *Our Creative Diversity*, World Commission on Culture and Development, UNESCO: Paris.

UNESCO (1982). *Mexico City Declaration on Cultural Policies*, World Conference on Cultural Policies, Mexico City, 26 July-6 August 1982.

UNESCO (2005a). *Towards Knowledge Societies*, UNESCO: Paris.

UNESCO (2005b). *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, UNESCO: Paris.

UNESCO (2015b). *Towards Operational Guidelines on digital issues* (CE/15/9.IGC/7), work document, 9th ordinary session del Intergovernmental Committee for the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, 14-16 December 2015.

WTO (1997a). *Canada - Certain Measures Concerning Periodicals. Appellate Body report* (WT/DS31/ AB/R, 30 June 1997), World Trade Organization (WTO): Geneva.

WTO (1997b). *Turkey - Taxation on Foreign Films Revenues. Notification of Mutually Agreed Solution* (WT/DS43/3 G/L/177, 24 July 1997), World trade Organization (WTO): Geneva.

MEDIA SPECTACLE AND THE APPROPRIATION OF CREATIVE LABOUR BY THE INFORMATION-CAPITAL

Marcos Dantas

Professor, Escola de Comunicação, Universidade Federal de Rio de Janeiro (Brazil)

Email: mdantas@inventhar.com.br

ABSTRACT

The industrial production chains of the modern world are mainly structured in *network corporations*, large capitalist organizations that split their activities over dozens of countries while keeping scientific, intellectual and design-related tasks in the United-States, Europe, Japan, Korea and few other developed countries. Objects produced at small expenses in peripheral countries are sold 10 or 15 times their industrial costs, mostly because of added *faux frais* related to the branding and marketing used to raise their value. Drawing upon ideas from both semiotic and political economic studies, this essay discusses the role of the media spectacle in the communication process that connects and sells the brand to the consumer-audience, in a context where added value essentially results from communicative rather than industrial labour.

The main industrial organization model in contemporary capitalism is the *network corporation* (CHESNAIS, 1996; CASTELLS, 1999). It's a large capitalist organization that splits its activities, such as the process and product design, management, manufacturing and trade along a productive chain spread over dozens of countries. This chain is mostly composed by small and medium-sized industrial or outsourced companies. The *core* of the network corporation is the firm that gives it a *name* and a *brand* (Nike, Diesel, Samsung, Apple, Toyota etc.). This is where is carried out the *labour* related to scientific and technological research about materials and technical solutions, product and process project and design, investigations on preferences and trends as well as financial and administrative management. Other than a wide range of secondary or complementary services, the main industrial activities are usually outsourced to specialized suppliers. These activities can involve the transformation of materials (cotton into fabric or naphtha into PVC) the production of grids, moulds and other tools that are necessary to the industrial process and the assembly or confection of goods (in the electronic or clothing industries, for example). In these factories, the designs created at the core of the corporation are fixated upon the appropriate material support for the desired or predicted final consumption (for example: clothing designs or models become individual pieces, such as dresses, shirts or trousers made of cotton, wool or other material).

The headquarters of these network corporations are located in few cities and countries around the world: USA, Japan, Korea, France, Germany, United Kingdom, and other developed countries. A few others can be based beyond this *center*. The outsourced companies, on the other hand, can be located in central nations but are mostly found in peripheral capitalist countries, such as Brazil, Mexico, Indonesia, Taiwan, Vietnam, etc.

Essentially, network corporations promote and rule two wide interlinked socioeconomic processes regarding world labour organization and capital valorisation:

- a) international labour division: the scientific, technological, creative and artistic labour is concentrated around the cities that are home to the corporations' headquarters, which brings positive impact on the economic, political and cultural scenarios in these countries. On the other hand, the peripheral nations concentrate the repetitive, less creative work, which doesn't demand high cultural or educational qualification. This has a wide negative impact on the economic, political and cultural scenarios in these countries.
- b) general flexibilization of work relations, or "flexible accumulation", as named by David Harvey (1986): the core tends to employ workers in conditions that are more solid and favourable to the employee, while the periphery tends to maximize outsourcing, reduce salaries and other labour rights, and, in some cases, offer conditions that are close to those of slavery.

The industrial cost of producing one unit of material support (piece of clothing, electronic gadget, vehicle) is relatively small, due to the low relative and absolute price of the labour-power and to the high degree of process automation, which leads to high productivity and reduced time for transforming or assembling a product unit. On the other hand, this unit's selling price is relatively very high, sometimes above 10 or 15 times the industrial cost. This high price partly incorporates the cost of "creative" labour power, but, moreover, the *faux frais* from the marketing and advertising involved in the trade, and the *arbitrary profit margins* set by the decision centers at the core of the network corporations. This practice of *unmeasured pricing* is only possible due to the link between the *distinctive nature* of consumption (BOURDIEU, 2007) and the *brands* that identify this distinctive consumption.

In the capitalist world, our lives are immersed in *brands*. We don't consume trousers, or automobiles, or a soft drink, not even the furniture in our houses. What we do consume are the brands that, through these practical or *instrumental* objects, tell who we are, which social groups we belong to, which tastes and pleasures we share, which social segments we relate to. The brand has become a sign of *belonging*, whether to a social, cultural, age, sexual or professional group. The brand speaks on our behalf. We consume "lifestyles", the commodity fetishism for its own sake (FONTENELLE, 2002; DEBORD, 1997).

Therefore, the use value of the commodity has taken on essentially *aesthetic* features (JAMESON, 2006; HARVEY, 1986; EAGLETON, 1993) that hold hardly any relation to its possible functional or instrumental use. The exchange value, on the other hand, has become irrelevant, often tending to zero.

While the work carried out in the industrial space-time is inevitable, the kind of labour that values the brand - and, therefore, the commodity involved with it - is done in the space-time of the office: the scientific and technological research, project and design.

This “creative” or “cognitive” labour is mainly executed through the *sounds and words* used in the communication between team members. Great part of it is done on paper, computer screens, scale models or three-dimensional prototypes. In any given situation, this will be *material transformation work*. This is what materializes the *idea* into sound frequency, words on a paper, wood or plastic models. This unit of concept, formed in the brain matter of the mind, along with its material support, is what constitutes the *sign*.

We have known from Peirce that sign is "something that, in a certain aspect, represents something to someone" (PEIRCE, 1977: 46). Or, as Robert Escarpit defined (1991: 85), "it's a variation of energy that denotes something else, besides its own existence". Therefore, a sign is any material or energetic event with properties that allow the human social mind to relate *orderly* with the world around it. These properties constitute a specific *space-time organization of matter* that the human social mind learns to identify in an event, in order to extract its meanings. The traffic light, for example, is cut in a specific shape (circle), with three light frequencies (red, yellow and green) that follow a certain sequence and are placed on metal and glass support. The neural systems in our bodies can capture such events and translate them into “stop”, “caution” and “go” due to our brain structure, adapted throughout evolution to interpret signs organized in a certain way as *cultural meanings* and then deduct the actions that are socially pertinent in the case. *Code* is the name given to this space-time organization of *significant events*. The study of signs and their codes is the object of *Semiotics*.

Individuals, in their relation with semiotic codes - listening, speaking, reading, writing, acting, watching a theater play, a movie, a TV show - use their nerves, muscles, neurons and their time in a *live activity* of identifying the right code and the semiotic functions that suit the circumstances. This is how they can extract significant elements to obtain the concrete meanings, or significations, that are present in each relation. That is why Umberto Eco says: “creating a sign implies labour, be this sign a word or a commodity” (ECO, 1981: 170). So, as we have seen, *semiotic work will always be material transformation labour*.

The sign, with its signifieds and significations, is the specific energetic and material form that the human species uses to culturally organize their *information*.

According to Alvaro Vieira Pinto:

Information is a synthetic concept, valid for all kinds of movement of the matter. Therefore, also valid for the most complex and perfect kind: the thought (VIEIRA PINTO, 2008: v. 2, p. 31).

According to Anthony Wilden:

Necessarily, variety is sustained by, or imprinted upon, an energetic and material base or indicator. In other words, variety depends on material supports and energy vehicles, being made of both energy and information. Which of these two aspects is dominant depends on the context. Information is so omnipresent in the maintenance and reproduction of life and society that no person or organism could be fully aware of its multiple forms at any given moment. There are aspects of that variety that we're not aware of and don't use, neither as organisms, nor as social beings. There are also aspects of that

variety that we can be aware of and use, but commonly treat as “background noises”. Certain aspects of that variety are perceived and used as information given by a system in a certain context, but not in another. Information can be represented by energy gradients (for example, the difference of potential energy in two parts of a system) or by information settings (WILDEN, 2001: pp 14, 33, 65 *passim*).

In the words of Gregory Bateson:

Information is any difference that generates a further difference in a later event (BATESON, 1998: 407).

For Marcos Dantas:

Information is an energy modulation that causes something different in a given system and produces in it some kind of oriented action, if there is an agent that is able and interested in capturing and processing the senses or significations of that modulation (DANTAS, 2006: 46). 46).

In short, information is a *relation, movement or activity* through which all living creatures select and relate in the world around them, the energetic and material events through which they will keep and reproduce their living conditions. The informational activity necessarily adds entropy (as tiredness and other kinds of fatigue) to the agents involved in the relations and environments. On the other hand, it also results in a gain of *negentropy* by the same agents, or part of them, when it sustains them and enables them to keep delivering their work. Information is neither a “thing”, nor an “object”, neither it is contained in something (a book, for example). Information is in the relation (between reader and book, for example), in the *activity* set by this relation. That’s why it’s *work*, but, unlike any spontaneous movement caused by natural forces (gravity, thermodynamics, etc.), it has a *purpose*: to resist, as much as possible, to the dissipating or disaggregating action of those natural forces. *eleonomic, antientropic work* is inherent to each and every living being.

Marx, in a famous passage of *Capital*, reminded that men, spiders and bees (as any other animal) work, but what distinguishes the labour of the “worst architect” from that of the “best bee” is that, before building the honeycomb into the wax, the architect has already built it in their mind. “At the end of every labour-process, we get a result that already existed in the imagination of the labourer at its commencement” (MARX, 1995-1999: v.1, p. 177).

If semiotic categories were known in the cultural and intellectual environment where Marx lived, he could have said that human labour is primarily material sign labour that will be printed or molded by the labourer into another object, submitted to a transformation process. In Marx’s concept, human labour is already, by definition, “creative” or “cognitive”.

At first, “thinking” and “acting” (or “executing”) constitute an inseparable *labour unit*. You think while you act, and act while you think. Yet, we know that in the actual social condition humanity has lived - not only since the rise of industrial capitalism, but long before that, since the ancient slave societies - some activities seem to favor “thought”

(thus being “intellectual”) while others favor “execution” (thus being “manual”). So when, in his time, Marx thought about human labour, he could only have as a reference the labourers, artisans, peasants and other poor workers. He could already see, though, as registered in the unpublished (by Marx) *Chapter 6 - Draft*, that capitalist development would make the process of labour and capital valorisation evolve to a “socially combined labour capacity”, a cooperative capacity that would congregate in the same total productive machine different profiles of competencies and abilities: “one working more with his hands, another more with his brain, one as a *manager, engineer, or technician*, etc., another as an *overlooker*, the third directly as a manual worker, or even a mere assistant”. That promotes the expansion of “functions of labour capacity [...] included under the direct concept of productive labour, and their repositories under the concept of *productive workers*, workers directly exploited by capital and altogether *subordinated* to its valorisation and production process”. Therefore, “it is a matter of complete indifference whether the function of the individual worker, who is only a constituent element of this total worker, stands close to direct manual labour or is far away from it. But then, the activity of this total labour capacity is its *direct productive consumption by capital*, i.e. it is capital’s process of self-valorisation, the direct production of surplus value, and therefore – a point we shall develop further later on – the *direct conversion of surplus value into capital*” (MARX, s/d: 110)

The evolution of capitalism itself increased the social group involved in the production of surplus value. *Productive labour*, which is *labour that directly produces capital*, wouldn’t be restricted to factories, but would incorporate new activities that the capital needed to foster and increase as its scientific and technological productive forces grew as well. Such activities, as we know and as stated in *Chapter 6* have more “intellectual” and “cognitive” nature, far from the direct “manual” relation between work and the object being transformed. They are activities whose relations with the objects are mediated by machinery, which project and control increasingly demand the simultaneous development of a correspondent *semiotic system*: the *instruments* - gauges, clocks, colored buttons - are often integrated in large control panels, as we can observe in any big power plant.

As Fredric Jameson reminds us, it will be almost impossible to consolidate a flourishing and expanding market in a society

in which consumers are all calvinists and diligent traditionalists, who very well know how much their money is worth (JAMESON, 2006: 278).

To keep the accumulation wheel spinning, the capitalist system needed to turn us all into compulsive consumers. This regime of *conspicuous consumption*, as named by Thorsten Veblen (1983) in his 1899 pioneer study, begins at the end of the 19th century, but moves into the 20th century in a conscious process of building a new collective mentality that comes to reject the old protestant, frugal, puritan spirit of capitalism, giving way to a new spirit focused on the pursuit of happiness through consumption.

The *mass media* played an essential part in that process: radio, television, cinema, record companies and written press that are less and less critical and politicised, and more committed to their sponsors and to consumer “psychology”. Adorno and Horkheimer (1985) realized that one of the functions of mass media was to shape the workers' free time, adjusting it subjectively to the repetitive demands of fordist work. They made up,

along with food and shelter, the factors that were necessary to the reproduction of labour power, and, therefore, were also accounted in the cost of their salaries.

Unquestionably, the media produces *spectacles*: films, music concerts, talk shows, sports events and even journalism, as it is done on the radio or television. On the one hand, the media allows millions of people - at the same time, in a space as big as Earth itself (in the case worldwide broadcasts like the Football World Cup) - to have access to spectacles that otherwise would only be viable to few people who happened to be in the same place and have the money to guarantee one of the 200 or 300 seats at a movie theatre or 100 thousand at a sports stadium. On the other hand, for the same reason, the media can target their audience to millions of people spread along various social segments, income levels and cultural groups and, in this way, spread the culture of distinction and conspicuous consumption. The contemporary audiovisual system of production and distribution, including the internet, has become the motor of the *society of the spectacle* that evolves in our generation.

In the 1960's, Guy Debord created the expression "society of the spectacle" when neither a World Cup nor a Hollywood movie reached as far as they do nowadays, in terms of production mobilization and cultural influence (DEBORD, 1997). Debord points to a cultural and economic process where the spectacle overcomes the commodity. It wraps up the commodity to stimulate its production and consumption.

The spectacle is produced for the media. It's made to reach millions of people who, attracted and mobilized, start seeking distinction through their consumer practices. Through spectacle, brands can reach us. That's why the show must end up in our TV room. While we watch a football match (or a concert, or a talk show), we are permanently absorbing those spectacular brands and being dragged into the distinctive consumption they suggest. In the spectacle, we find our references of distinction and subcultural identification. In our relation to the spectacle, we situate ourselves in the world.

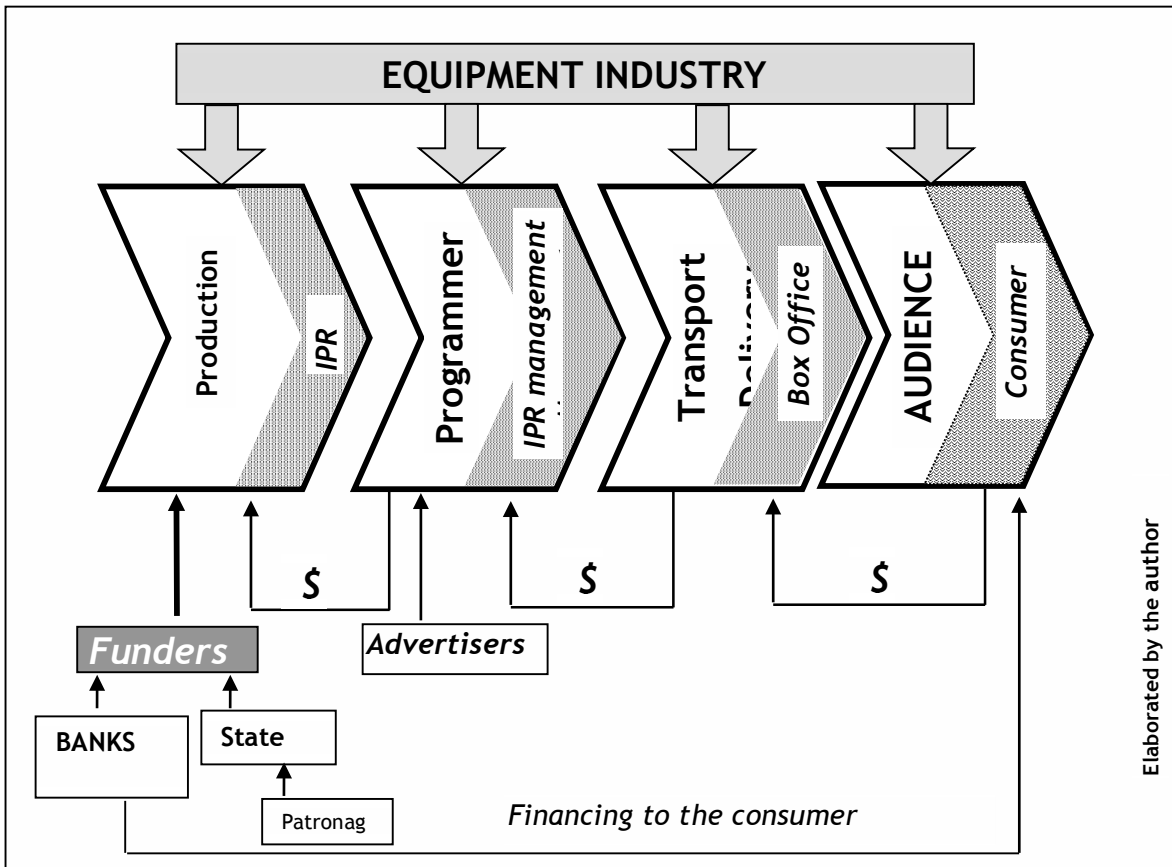


Fig. 1: Spectacle productive chain

The economic segment that includes electronic systems and equipments, telecom services, cinema and audiovisual production studios, TV stations and videogames represents around 6 or 7 per cent of the world's GDP, according to different reports (IDATE, 2009; IDATE, 2011; UNCTAD, 2008; UNESCO, 2005). The last Football World Cup, in Brazil, brought in to FIFA around USD 5 billion. The International Olympic Committee (IOC) earned USD 4 billion from the London Olympic Games (FIFA, 2010; ARAÚJO, 2012). A minor part of that revenue came from ticket sales. Most of it came from sponsors and from the sale of TV rights. Who pays for it? Brands of food and beverage, automobiles, electronic equipment, banks, airlines... Spectacles like these are essential nowadays to boost production and consumption.

Spectacle production, distribution and delivery puts together a chain of work and value that involves:

- a) the producers themselves: Hollywood, FIFA, UEFA, famous music groups, big TV corporations such as Globo, in Brazil, and Time-Warner and Disney, in the USA, etc.;
- b) the programmers or editors: Fox, ESPN, HBO, Universal, Google etc.;

- c) the owners of broadcasting and distribution infrastructure: Comcast, in the USA; Channel +, in France and Europe;
- d) the electronic industry (Sony, Samsung, Phillips etc.), that supplies all the previous sectors with equipment.

The costs are paid by the consumer (Fig. 1).

This consumer processes and registers sounds and images (sign material information). In order to do that, it's necessary to buy a TV receptor or any kind of terminal, like a smartphone, and subscribe to a telecommunication service that distributes audiovisual spectacles. The revenue generated by the subscribers, plus the one from advertisement, pays the capital units along the productive chain, including artists and other spectacle workers. This revenue is received by the channels and other agents. Most of it derives from *intellectual property rights*. The owners of the infrastructure have the "box office" for the whole chain. The programmers (large industrial groups) receive and share the revenue, charging substantial "administration fees". Producers (large, medium or small businesses) and artists (workers, some of whom are famous) share the rest of the amount, depending on how strong their *symbolic capital* is. The more efficient the *living labour* of an artist or a group (of actors, singers, athletes, TV hosts, writers) is in conquering and keeping audiences (thus, popularity), the more they can bargain bigger shares of the total revenue obtained along the chain.

As discussed by Dallas Smythe, Ramon Zalo, Alain Herscovici, and others (BOLAÑO, 2000), the work of artists and other creators mobilized in the spectacle will be, by definition, *concrete labour*, work in motion, work that proves *useful* to the needs of the audience through empathy, performance and ability of these artistic workers *while the activity is executed*. It will not be heteronomous work that can be consumed as a commodity. Even if it is recorded or seen on a movie screen, it keeps attracting audience for its distinctive qualities, not for what could eventually "equal" it to any other. Therefore, it's labour that can hardly be classified as abstract, and so, deprived of exchange value.

On the other hand, if the consumer is willing to pay, it is because this productive chain offers *use value*: a product (the spectacle) that meets a need. The spectacle only works because it means something to whoever consumes it. One is only willing to spend a few hours in a movie theater or in front of a TV screen because what they are watching - the material upon which they also perform semiotic labour - only means something to them if it's in accord with their own significant environment. For reasons beyond the limits of Semiotics or even Political Economy, if someone cheers and cries for a football team, gets happy or desperate following the drama on a soap opera, listens to culinary advice on the morning show, or simply manifests one of these behaviours that connect the consumer to the spectacle screen, it's because those behaviours give *meaning* to daily life, somehow favouring its adjustment to the surrounding society and its demands.

The spectacle is the product of concrete labour and living interaction between the "artwork" and the "audience". *It doesn't work as a commodity*.

A commodity is a configuration of matter and energy with social use (use value) that, due to this configuration, can only be consumed *entropically*, worn off by use, getting older or, in some cases, such as food, being destroyed. The time of *entropic evolution* of the

commodity (the time it takes to rotten, rust or disappear) also constitutes its use value, because of its purposes: the conservation time of food is usually relatively short; for clothes, it is quite longer; for cars and other machines, much longer. Marx already knew it: "For this reason the more perishable a commodity is and the greater the absolute restriction of its time of circulation as commodity on account of its physical properties, the less is it suited to be an object of capitalist production" (MARX, 1995-1999: v. 2, p. 107).

That's why information itself can't be reduced to a commodity, according to Norbert Wiener (1978, 1st ed. 1950) and Kenneth Arrow (1977, 1st ed. 1962). An activity, obviously, can't be preserved. The spectacle is a configuration of matter and energy (moving bodies, sounds, lights, scenery, etc.) which utility relies on the *active relation* - emotional, psychological, and even physical - between the artist-worker and the public. All of those involved in this relation perform informational (material) and semiotic labour, and the value of this labour relies on *communication*. In the spectacle, living labour (of the artist) produces living activity (of the public). And vice-versa.

The characteristics of a commodity are: divisibility into repeated similar units; diminishing returns; certainty of its properties according to its purpose. That's why a commodity can be a "rival good". The spectacle is not divisible (neither is information); it can have increasing return (like information); and its economic achievement is random (given the uncertain nature of information, as a selection within variety), as discussed by Zallo, Herscovici, Miège and others. (BOLAÑO, 2000). If I buy bread at the bakery, this piece of matter and energy not only becomes exclusively mine, but it also disappears from the world as soon as I eat it. If I watch a spectacle, even if I'm at home, this spectacle will not be exclusively mine, since thousands of people can also watch it. Moreover, it can be recorded by me or someone else to be watched at a later date. The spectacle doesn't necessarily lose its use value after it's seen for the first time.

This essential difference between an *entropic* good (the bread used as an example) and *negentropic* use value (the audiovisual spectacle) lies not only at the center of theoretical comprehension of the so-called "creative economy" or "cognitive capitalism", but it is also firmly embedded in the core of one of the most important and determinant conflicts of contemporary capitalism: the *information-capital* (DANTAS, 1996; 1999; 2006).

Throughout history, including the history of capitalism in its early phases, semiotic material labour was concluded to be some concrete material product that was preserved in this entropic form as long as it was needed or possible for final consumption (food, clothes, tools, etc.). Capitalism, as it developed and evolved, turned its own living semiotic activity in its *decisive* source of accumulation. Since the result of this labour can't be reduced to a commodity, the capital, to take hold of its value, has to make its product (*communication*) somehow *scarce*. It has to establish a condition that denies to a person, who needs to perform a given semiotic process, access to the resources needed to execute this process. This condition is *intellectual property*: patents, copyrights and so on.

The idea of patent or copyright rose in the 18th century, accounting to an individual inventor or author the right to commercially exploit their original idea: machines, goods, artwork. But, for more than a century, this liberal principle, typical from the early days

of the bourgeois revolution, has been replaced by *corporate rights*: a capitalist organization takes hold of the rights over the invention or artwork, paying the authors for their work with a salary or a share of the income, and keeping to itself the income surplus obtained due to its *monopolist* rights. This surplus constitutes the *informational rent*.

The capitalist holder of this monopoly over the results of informational, semiotic, creative or artistic labour will also need to replicate it on adequate supports to communicate it to the consumer public and obtain the promised income. This applies to books, records, hertz frequencies that travel by air or by cables. This process of industrialization and commerce requires financial resources and investment, so that it:

- a) makes the artist alienate their copyrights to a capitalist, in order to spread their work to a large public;
- b) introduces barriers that can render almost unfeasible to replicate artwork with marginal cost limit approaching zero.

In an economy or labour valorisation process that is based on science, technology, design and marketing, effective protection of the "rights" over patents and artwork, meaning the *monopoly of knowledge by the capital*, essentially depends on the high investments needed to set up and operate complex factory circuits, transportation and distribution networks. Given these conditions, few financial and industrial groups can establish themselves competitively in the market, hence the oligopolies formed in the chemical, petrochemical and metallurgical sectors.

We can understand why digital technologies have shaken the core of the publishing industry, that had been organized since the first decades of the 20th century to replicate and distribute the product of semiotic labour in the form of *pseudo-commodities*: books, music records, movie copies. Digitalization took down the barriers to entry. These industries saw themselves facing a severe crisis. They have been reinvented by a solution found by the genius Steve Jobs: the iPod-iTunes system. The consumer doesn't need to buy records anymore. They just need to buy a music player and download the songs from a virtual store, only accessible to those who have a password. Obviously, they will have to pay for each download. Business literature calls this business model *walled garden* (MARSDEN *et alii*, 2006; VIANNA, 2011).

The model would expand quickly, though it had been evolving for a while before Jobs announced his "invention". Since the 1980's and 90's, corporations based on *walled TV*, only accessible upon subscription, had sprung up in the USA and Europe. These are associations of large film studios, owners of transmission infrastructure by cable, satellite and others, and already established media groups. The brand names of some of the biggest conglomerates denote this association: Comcast-NBC-Universal, Time-Warner, Disney (owner of ESPN, ABC and other channels) etc. They offer paid access to a range of spectacles organized according to the terms negotiated by producers, programmers and infrastructure owners. These infrastructure owners seek a large subscriber base. So they need programs and channels that can attract that audience. This means something that motivates, activates and mobilizes semiotic material labour on a wide segment of the population. This labour is necessary to everyday life of this population, it's how they identify themselves professionally, sexually, ethnically, culturally and within their age

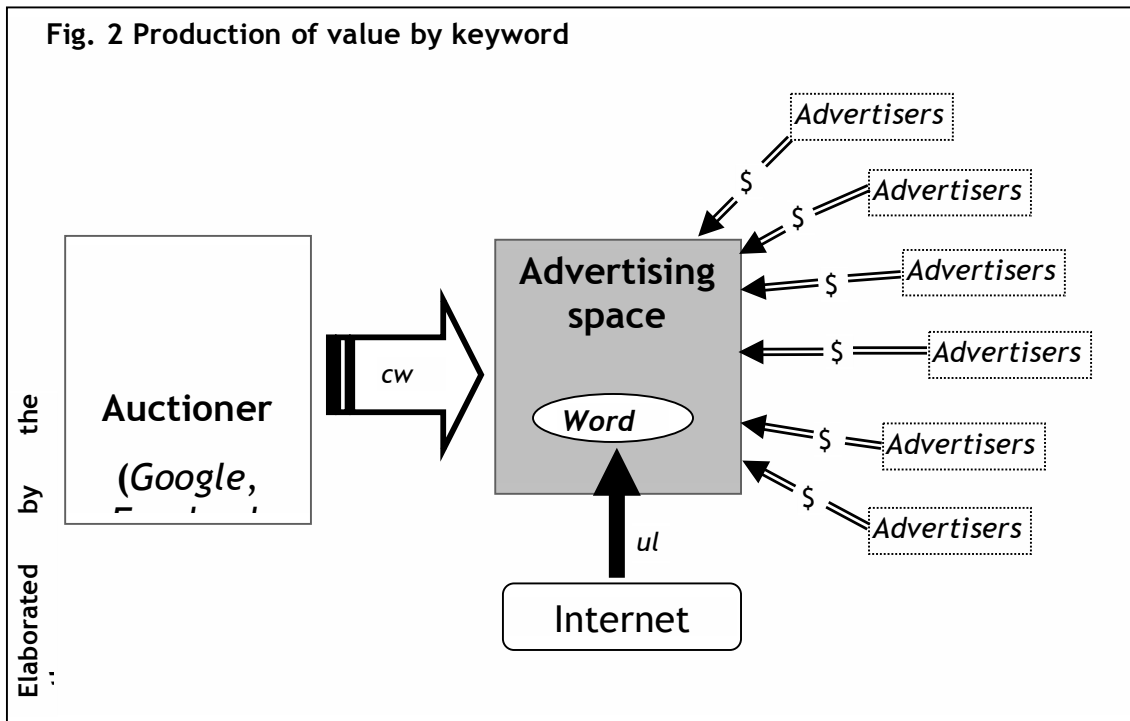
group. It's how they feel a sense of social belonging. However, this labour can only be carried out if the payment terms for the resources needed to perform it are accepted. If in the 18th century the capital fenced the fields to subordinate labour to its control and exploitation, it now tries to fence information.

Arsenault and Castells (2008) showed in a detailed study how the capital structure of media groups is entangled with the financial capital. Fidelity Investments group, for example, holds 4.1% of Time-Warner capital and 5.5% of the capital of its competitor, Disney. Capital Research, another example, holds 8.3% of Google capital (while Fidelity has 11.5%), and 11.6% of the capital of its competitor Yahoo!. AXA group holds 5.8% of Time-Warner, almost 3% of Disney and 3.9% of Apple, that has 6.4% held by Fidelity. These are not exceptions, they are the rule: the same few financial groups and banks are associated in several global media conglomerates. It is also common that the same people meet in the councils of more than one conglomerate, representing their shareholders.

We have seen that the spectacle industry fosters the industrial production, distribution, circulation and consumption of the entropic use values that are vital to human life in present conditions and demands (including the *gadgets* needed to access information). Given that, the symbiotically interconnected *media and financial corporations* that produce the spectacle are for the information capital like the textile factories were for the liberal industrial capitalism in Marx's time; or the financial industrial monopolies to the imperialist capitalism from the time of Hilferding and Lenin. They constitute the main accumulation engine and define qualitatively the capitalism we live in.

In this context and circumstances of mobilized (semiotic) labour, scheduling it even to your private time at home paves the way for what we call "social networks", like Facebook, Instagram, Google+, etc. The scale to which these businesses have rapidly grown and the monopolist concentration of capital that follows their expansion are evident when we see the values involved in the acquisition of some social networks by others. Facebook paid USD 19 billion for WhatsApp in 2014 and USD 1 billion for Instagram in 2013. Microsoft acquired Skype for USD 8.5 billion; Google bought YouTube for USD 1.6 billion; and Yahoo! bought Tumblr for USD 1.1 billion.

These high investments correspond to the value of the *relationship network* that these corporations' physical systems, computers and algorithms enable between the people who use their services, which are mostly free. In these networks, in contrast to what happens in the "old" media, the audience itself produces content that attracts more audience, in a recursive process: content attracts audience that produces content to attract more audience, and so on. For corporations that are both mediatic and financial, like Google, Apple, Microsoft, Samsung, Sony, etc., the machinery and infrastructure of their networks wouldn't add them value if people weren't permanently exchanging signs through them, or carrying out some form of sign material labour. The use value of networks is the *action*, the *activity* they provide to their users.



The revenues and profits of these corporations have two main sources:

- a) the huge database they gather about habits, tastes, desires and beliefs of millions of people, which allows them to offer consultancy to governments and businesses interested in such data;
- b) auctioning keywords that are then “bought” by advertisers. Let’s say that internet users mention, in their messages, posts or searches, the word “book”, or anything related to the publishing and bookstore business. They will be identified by Facebook’s or Google’s algorithm as being interested in books, and start receiving advertisements with links to publishing companies and bookstores. This happens because these publishing companies and bookstores agreed to pay a certain amount for those keywords. If somebody, hooked by one of those ads, clicks on one of the links to the company’s website, this company starts to pay for the advertisement. The price is based on the time the user stayed on the website, among other variables.

However, a computer (or smartphone) screen is obviously a limited space. It is natural that each advertiser wants to take up the most visible spot on the screen. On the other hand, the view has to be as clean as possible for the user. The decision about who is going to take up a privileged position, and the remaining ones, is taken in an auction. The advertisers bid for the keyword. The highest bid wins the right to take up the most visible spot (Fig. 2).

Google, or Facebook, acts as auction houses. The "commodity" would be a space on a webpage that is designed by their *contracted workers* (cw in Fig. 2) in a way that coordinates the user activities with the advertiser's offer. The value of this space is given by a word that is "bought" by the advertiser but *not produced by the company that sells it*. Who produces this word is the user who writes it randomly during his or her professional and leisure activities. For this word, Google or Facebook and others make the money obtained in the auction. The advertiser invests in it and expects financial return. The person who has effectively produced this word, who used their professional or personal time to value that space on the screen for the webpage and the advertiser, doesn't receive anything for that. *Unpaid labour* (ul in Fig. 2).

On the other hand, the advertiser has paid for the *right to access* the space on the website. The keyword is their ticket to enter. They haven't become definite "owner" of the word, just the momentary user under the terms and conditions ruled by the capitalist corporation that controls their access to it - the "walled garden". The auction is continuous, because the selling company can't transfer the property of the object to the highest bidder. The advertiser can't take the word home, as we would take a picture or a carpet acquired in an auction. The use value is the result of concrete labour, communication and interaction between the living agents involved in its production. The use value can only be held as income due to the monopolies created by the copyrights of these "walled gardens"

The labour and valorisation processes on the internet and socio-digital networks also allow the redistribution of labour in terms of space and time. This applies at least to artistic, scientific and creative labour that can keep their essential social and cooperative conditions, but no longer need to be concentrated at the same location. For example: Nokia launched a worldwide contest asking users what they would like to see on their smartphone screens. An Indian man won, suggesting a visual identification that would replace PINs or codes. So, the company offered a hundred thousand dollars for someone to develop a program in 36 hours. A Brazilian won. The program will be, of course, intellectual property of Nokia (ELIAS, 2011). Procter&Gamble offered, on the internet, three hundred thousand dollars to any chemist, anywhere in the world, that could offer a solution to remove wine stains from clothes. Obviously, the intellectual property over that knowledge will belong to the company. On the course of this action, the jobs of most of their seven thousand chemists will be seriously threatened. Goldcorp, a mining company, surprisingly shared online their geological maps. They paid half a million dollars to the geologist who, having studied the maps, pointed out the location of a mine where further studies revealed a deposit worth \$3.4 billion. The market value of Goldcorp soared from \$90 million to \$10 billion (TAPSCOTT e WILLIAMS, 2007).

We come to see that *socially combined labour* - as explained by Marx in his *Chapter 6 - Draft* - and the material sign labour involved in the valorisation processes that happen on social networks are able to articulate and turn interdependent two large groups of labour providers: engineers, technicians and other contracted workers, mostly wage earners, on one side, and the users, who act simultaneously as audience and content producers, on the other. One requires the other and serves the other. Engineers execute the creative labour, concrete labour that can hardly be reduced to abstract labour. The users, on the other hand, carry out "labour in general", labour that anyone could do, *abstract* labour in

Marx's concept. It will be a model of global division of labour similar to that of any network corporation, but one that isn't required to pay one cent for "abstract labour".

This form of socially combined labour is expanding to all areas of society, from the *yuppies* with their notebooks in the cafeterias to subway trains where factory and office workers distract themselves with smartphones while commuting. This kind of labour gathers the general social knowledge - *general intellect*, according to Marx -, but still in a subordinate and alienated way that Marx couldn't have imagined. This form of labour has become an essential *primary resource* to continuous capitalist development. Internet has emerged as a powerful tool for direct and immediate connection with all individuals with access to it. Clearly, the educational condition, income level, family and cultural environment, personal networks, all contribute to favour or not one's *productive creativity*, according to Marx's concept of productive labour (creativity that is productive for the capital). From the web emerge not only solutions "on demand", as promoted by Nokia and Goldcorp, but also many unexpected solutions, blogs and videos that become suddenly and surprisingly successful, attract millions of "likes" and followers and, therefore, publicity money for the owners of the network (and even some income for the authors), all that at relatively low cost and high profitability for the investors - the *financial capital*. A creative mind can be anywhere in the world, as long as it is in front of a connected computer. And preferably on Facebook...

The Political Economy of Communication (PEC) started to develop in the 1960's and 1970's and, while it has advanced in terms of understanding the artistic work as concrete labour (hardly reduced to abstract), it has also got caught up in polemics about commodities. That, however, doesn't see the big picture that involves all the necessary consequences of this comprehension of the nature of labour. Even though the accumulation logic is still mercantile, the value of cultural production can't have exchange value, only use value. Therefore, it is hard to establish what could be a commodity in this case. Audience, in the terms of Dallas Smythe or Cesar Bolaño, can't constitute a commodity because it doesn't have any characteristics or properties that define commodity: it is not divisible, appropriable or alienable. It's not entropic material. Also, following the intuition of Smythe, it also works. But this work, interacting with the artist, only produces value at the time of the interaction. It can't be frozen in commodity. It's also living labour.

To understand the nature of the labour process and the valorisation of the cultural industry, we need to understand the nature of information: it's negentropic interactive activity that, in human species and society, is executed through sign material. Marx already knew that the capital works better the more ideal are its metamorphosis, "the more the time of circulation is equal to zero, or approaches zero" (MARX, 1995-1999: v. 2, p. 104). The capital has reached a stage of development in which it almost annulled the production of value in the factory process, on behalf of increasing this value in the essentially communicative labour processes. It is a fact that, in the end, these processes converge to material industrial production, but not subordinated to its times and spaces, nor to its miserable work conditions (in places where they still remain).

PEC needs, therefore, to recognize itself (and be recognized), not as theoretical field that belongs to a segment of capitalist economy (the media), but as the theory of contemporary information-capital itself. Guy Debord pointed in that direction with his extraordinary vision of the spectacle as the whole economic and cultural aspect of contemporary

capitalism: "the capital in such degree of accumulation becomes image" (DEBORD, 1997: 25). Also Herbert Schiller, in the 1980's, quoting the French president François Mitterand, sustained that "the cultural industries are the industries of the future. Investing in culture is investing in the economy" (SCHILLER, 1986: 77). This future has already arrived.

By emptying the exchange value of commodities, the capital, in order to seize the value produced by concrete labour (living, interactive, collaborative and social), needs to impose *conditions of access* to its results (the several manifestations of the spectacle): copyrights, for all kinds of aesthetic, scientific and technical use value (from consumer goods, to medicines, to other kinds of knowledge), and the "walled gardens" for industrial segments where digital automation practically destroyed the time and costs of producing and commercializing (publishing industry, for example). These two techniques work as any other private appropriation of *essential resources* to labour that is necessary for survival, reproduction and continuous enrichment of the species. It would be like the appropriation of land, water bodies, mineral ores, etc. The holder of this "property" makes an income out of the conditions that he/she can impose upon the productive access to the resources. This *rent* varies due to its own conditions (distance to markets, soil fertility, access infrastructure, etc.). The process that originates this differential rent is discussed by Marx in Section 6 of *Capital* book 3.

On the other hand, nowadays the resource that is appropriated is the concrete living labour itself. Contrary to the land, that is worthless in itself but can be "monetized", labour produces value by itself. The production of this value (information) is monopolized by the capital through copyrights and other industrial or digital barriers to access, which makes the product artificially scarce in order to extract informational rents of it.

Marx's vision on the *Grundrisse* is widely known, in what regards the automated future of industrial capitalism. This would annul the socioeconomic system with a "miserly base" of value measured by working time (exchange value) (MARX, 1973). However, Marx couldn't have imagined that the capital would keep growing and transforming anyway, but now lying its foundations on what Eleutério Prado (2005) called *unmeasured value*.

References

Adorno, T. W. e M. Horkheimer (1985 [[1969][1944]). *Dialética do esclarecimento*. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar.

Araujo, R. (2012). "Comitê Olímpico Internacional terá lucro recorde com Olimpíadas de Londres", *Jornaleiro do Esporte*, 27/07/2012, disponível em <http://jornaleirosdoesporte.com/2012/07/27/comite-olimpico-internacional-tera-lucro-recorde-com-olimpiadas-de-londres/>

Arrow, K. J (1977 [1962]). *Bienestar económico y asignación de recursos a la invención*.

Arsenault, A. H. e M. Castells (2008). "The structure and dynamics of global multi-media business networks", *International Journal of Communication*, v. 2/2008, pp. 707-748, disponível em <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/view/298/189>, acessado em 23/02/201

Bateson, G. (1998 [1972]). *Pasos hacia una ecología de la mente*, Buenos Aires, ARF: Ediciones Lohlé-Lumem.

Bolaño, C. (2000). *Indústria cultural, informação e capitalismo*, Editora Hucitec-Editora Pólis, São Paulo, SP.

Bourdieu, P. (2007 [1979-1982]). *A distinção: crítica social do julgamento*, Porto Alegre, RS: Zouk

Castells, M. (1999). *A Sociedade em rede*, A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, Vol. 1, São Paulo, SP: Paz e Terra

Chesnais, F. (1996). *A mundialização do capital*, São Paulo, SP: Xamã Editora.

Dantas, M. (1996). *A lógica do capital-informação*, Rio de Janeiro, RJ: Contraponto (2ª ed.: 2002)

Dantas, M. (1999). "Capitalismo na Era das Redes: trabalho, informação, valor no ciclo da comunicação produtiva", In LASTRES, H e ALBAGLI, S., *Informação e globalização na Era do Conhecimento*, Rio de Janeiro, RJ: Campus, pp. 216-161.

Dantas, M. (2006) "Informação como trabalho e como valor", *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Rio de Janeiro, RJ: SEP, nº 19, pp 44-72, disponível em <http://www.marcosdantas.pro.br>

Debord, G. (1997 [1968]). *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro, RJ: Contraponto.

Eagleton, T. (1993). *A ideologia da estética*, Rio de Janeiro, RJ: Zahar

Eco, U. (1981). *O Signo*, Lisboa: Editorial Presença

Elias, J. (2011). "Ele reconhece você", *Época*, 25/04/2011

Escarpit, R. (1991). *L'information et la communication*, Paris, FR: Hachette Livre.

FIFA, *Financial Report* 2010, disponível em http://pt.fifa.com/mm/document/affederation/administration/01/39/20/45/web_fifa_fr2010_eng%5B1%5D.pdf

Fontenelle, I. (2002). *O nome da marca: McDonald's, fetichismo e cultura descartável*, São Paulo, SP: Boitempo.

Harvey, D. (1996). *Condição pós-moderna*, São Paulo, SP: Edições Loyola, 6ª ed.

IDATE (2009). *DigiWorld Yearbook 2009*, Montpellier, FR: IDATE, disponível em <http://www.idate.org>, acessado em 10/06/2013.

IDATE (2011). *DigiWorld Yearbook 2011*, Montpellier, FR: IDATE, disponível em <http://www.idate.org>, acessado em 30/09/2013

Jameson, F. (2006), *Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio*, S. Paulo, SP: Atica.

Marsden, C., J. Cave, E. Nason, A. Parkinson, C. Blackman and J. Rutter (2006). *Assessing indirect impacts of the EC proposals for Video Regulation*, Santa Monica, CA/EUA: Rand Corp., disponível em <http://www.ofcom.org.uk/research/tv/reports/>, acessado em 03/03/2013.

Marx, K. (1973 [1850]). *Elementos fundamentais para la critica de la economia política (borrador)*, Buenos Aires, ARG.: Siglo Veintiuno Argentina, 2ª Ed. 3 vols.

Marx, K. (1983-1984 [1867]). *O Capital: crítica da Economia Política*, Abril S. A. Cultural, São Paulo, SP, trad., 4 volumes.

Marx, K. (1995-1999 [1867]). *Capital: a critique of Political Economy*, online version by Marx/Engels Internet Archive (marxists.org), <https://www.marxists.org/archive/marx/works/1867-c1/index.htm>, accessed 2015/12/04

Marx, K. (s/d [1969]). *Capítulo VI Inédito de O Capital*, São Paulo, SP: Editora Moraes.

Peirce, C. S. (1977 [1931-35]). *Semiótica*, São Paulo, SP: Perspectiva.

Prado, E. (2005). *Desmedida do valor: crítica da pós-grande indústria*, São Paulo, BR: Xamã

Schiller, H. I. (1986). *Information and the crisis economy*, New York, USA: Oxford University Press.

Tapscott, D., Williams, A. D. (2007). *Wikinomics: como a colaboração em massa pode mudar o seu negócio*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

UNCTAD (2008). *Creative Economy*, Report 2008, disponível em http://www.unctad.org/en/docs/ditc20082cer_en.pdf, acessado em 03/07/2013

UNESCO (2005). *International flows of selected cultural goods and services, 1994-2003*, Montreal, CAN: UNESCO, Institute for Statistics, disponível em http://www.uis.unesco.org/template/pdf/cscl/IntlFlows_EN.pdf, acessado em 04/07/2013.

Veblen, T. (1983 [1899]). *A teoria da classe ociosa*, Coleção "Os Economistas". São Paulo: Abril Cultural.

Vianna, H. (2011). "Jardins Murados", *O Globo*, 29/07/2011

Vieira Pinto, A. (2008). *O conceito de tecnologia*, Rio de Janeiro, RJ: Contraponto, 2 vols.

Wiener, N. (1978 [1954] [1950]). *Cibernética e sociedade, o uso humano de seres humanos*, São Paulo, SP: Cultrix.

Wilden, A. (2001). "Informação", in *Enciclopédia Einaudi*, Vol. 34, "Comunicação-Cognição", Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

CONDITIONED JOURNALISM: A LATIN-AMERICAN STUDY ON THE INFLUENCES THAT AFFECT THE PROFESSIONAL ROUTINES OF JOURNALISTS IN CHILE, ARGENTINA, ECUADOR, COLOMBIA AND MEXICO

Fernando Gutiérrez, UCSC (Chile)

Email : fgutierrez@ucsc.cl

Javier Odriozola, UDLH (Ecuador)

Consuelo Aguirre, UDLH (Ecuador)

Juan David Bernal, UDLH (Ecuador)

Javier Ferreira, UNAB (Colombia)

Lorena Laurencio, UV, (Mexico)

Pilar Anaya, UV (Mexico)

Patricia Aguirre, UV (Mexico)

ABSTRACT

The document presents the first report on the research realized by the ERP (*Estudio Rutinas Periodísticas*) research group, composed of academics from Chile, Ecuador, Colombia, Argentina, Paraguay and Mexico, and aiming to identify the conditions that affect the informative labor of Latin American journalists. The research contains diverse variables, but focuses in this paper specifically on the analysis of the work conditions in which informants develop their functions and the understanding that they present serious deficiencies that directly affect the outcome of their assignments. The comparison between the obtained results allows determining if there exist any applicable tendencies to Latin America as a whole or, on the contrary, if such a tendency obeys to specific realities of each country. The report starts on the premise that without optimal conditions, it's hard to expect opinionated, influential, quality journalism that serves as a guardian to democracy.

Introduction

In July 2014 the ERP (*Estudio de Rutinas Periodísticas*, translated as Journalistic Routines Research or JRR) team was created. It was born to study the transformations of the mechanisms used by Latin American journalists in the process of recollection, selection

and publication of information, the influences that may affect this process and the effects on the final product offered to the public.

The first ERP report, qualitative with descriptive/exploratory approach, was oriented toward the identification of the conditions that journalists themselves recognize by self-assessment of their work routines. It was developed based on 200 in-depth interviews applied to informers of the cities of Concepción, Buenos Aires, Quito, Bucaramanga and Veracruz, with representatives of four differentiated supports: newspapers, radio, television and digital media.

The background idea of this paper is to announce the results of 3 of the 10 identified conditions: Working conditions (physics and resource availability), labor conditions (salary and job stability) and professional routines (working methods and mechanics). These conditions are expected to configure the daily scenery in which the journalist operates, this radiography being built on the opinion of the subjects, to establish the potential effect in the execution of the informative acts and their repercussions.

It's in the interest of the ERP team to promulgate the details of this research, recognizing that journalism is undergoing an almost permanent crisis. The idea is to contribute with a background explaining this critical stage of the profession. Other researches and other reports are coming, and we hope they will be a strong input for this transnational research team that contributes, from the university, to provide a radiography of the way journalism is made. Only then can we assess existing mechanisms and ensure that journalistic information is a real contribution to society.

The ERP team is composed of 15 academics of the universities: Católica de la Santísima Concepción (www.ucsc.cl), Católica Argentina (www.uca.edu.ar), Autónoma de Asunción (www.uaa.edu.py), Autónoma de Bucaramanga (www.unab.edu.co), De los Hemisferios (www.uhemisferios.edu.ec) y Veracruzana (www.uv.mx), but it's open to other institutions for the following investigations. All the information about the project is available at www.rutinasperiodisticas.org.

1. Theoretical Framework

Analyzed from various perspectives (labor, professional, representativeness), journalism is undergoing a profound crisis. In actual times, this critical moment could be understood as a consequence of globalization, resulting in a crisis of meaning in modern society. Also, mass media are gradually losing informative strength due the flourishing of social networks and the technological democratization, blurring their informative function, because information and knowledge cannot be untied from power (Campás 2011, p. 105-124).

Journalistic activity is always sensitive to the social and technological transformations with which it's related, and the influence is reciprocal. We are in a paradoxical situation in the world that puts in danger the very essence of journalism. In addition to this loss of influence, the technological development nowadays means a considerable modification to journalistic practices and routines. Mass media obey to routines, budgets and conditions at the time of deciding what it's worth to spread, how it should be treated, from what point of view... that results in the establishment of an "agenda" or catalog of matters of interest (that affect and attract the attention) of the citizens. At the same time, this part shows the misinformation and the unmanifested interests that exist in this process.

(Sánchez 2002, p. 21). We must also consider that the information comes pouring and circulates in exorbitant quantities, but this does not mean better quality. That is to say, journalists don't reach new spaces to generate added value and are giving in - maybe without realizing it - their spaces to the audience. This could be attributable to the new conditions of information spreading and management that are derived from the technological development and cultural changes (Pellegrini, Puente, Porath, Mujica & Grassau 2011, pp. 11-13).

To understand the creation of journalistic value, it's necessary to focus on the benefits that it provides. Journalism gives functional (useful ideas), emotional (sense of belonging) and self-assertion (identification with the opinions on the publication) benefits (Picard 2009, s.p). Journalism must innovate and create new media to obtain, process and distribute the information that the services it provide to readers, listeners and spectators, and that information cannot be found anywhere else, because mass media became, by extension, the eyes, ears and also the smell, taste and touch – this last three senses from the virtual – of citizens. Journalism should add value so the public and users are minded to pay for it at a reasonable price. Salaries are a remuneration for the creation of valuables, and journalists are simply not creating much in the recent times (Rosillón, Villalobos & Rojas, 2012).

Therein lies the risk that journalists and journalism lose syntony with the times in which they live. Because the survival of journalism, understood as the conducive task of making a true story of facts, will definitely be at risk when the citizens decide that no longer offers a contribution that can't be found anywhere else. If it happens, journalists will definitely lose credibility and be transformed in substitutes of themselves, carriers of flamboyant, but empty contents (Diezhandino 2009, pp. X-XI). Although mass media are the main source of information for the audience about public affairs, this audience is not an automaton that is waiting passively to be programmed by the media (McCombs 2006 quoted in Rubio, 2009, s.p).

In this scenery, journalism presents an alarming remoteness from the reality that it informs, since technological development has allowed anyone to spread information, leading to a devaluation of the profession. This forces a review of the impact of technology on the journalistic routine, since the uses of new technological supports may induce to easement: there are journalists that are investigating less (De la Torre & Dillón, 2012).

Although it is recognized that every job responds to routinized tasks, (Greene, 2009) journalists give too much importance to the routinary informative channel (De Fontcuberta, 2013). What is worrying is that in this practice, easiness is increasing and the informers are making their news without moving from the newsroom, incurring in a serie of vices that is rooted in technology and that is accepted in an excessive and uncritical way (Gutiérrez e Ibarra, 2013).

Furthermore, the activation of audiences has led to a transformation in the content of the news (Canga, 2001), entertainment prevailing on general interest, in a different work context (Requejo, 2007) to which journalists are not accustomed (Bowman & Willis 2013) (Meso, 2013). Actually, entertainment is a common communicative strategy not only related to media content, but also seated on the principal informative spaces (Avilés, 2007). This tendency surged principally from the televisual support, has moved and

consolidated on the internet (Ortells, 2011), fostered not only by the mass media but also by stakeholders like politicians (Broxmeyer, 2010).

The idea of this research is to identify and describe the possible conditions that negatively affect the routines of the information professional and their influence in the process of newsmaking (Alsina 2005, p. 52) and agenda setting (Reig 2007, p. 39), since it is only that way that they will be allowed to prepare for this time of changes (Diezhandino, 2012), with special emphasis on the conditions related to journalistic routines, labor issues and working conditions.

The threat is that the journalist could be restricted in its role, due to conditions that are external to the informer subject. Therefore, it could mean that he's not up to the circumstances of a new context where its social function blurs, affecting directly the democratic functioning of society, specifically in times when transparency is needed, when a watchdog role is expected from the press. The latter is the key to force the fulfillment of good governmental practices in matters of transparency and openness, it is also up to the press to promote citizen participation to the public sphere and to offer them the means to interpret reality.

This is reinforced by the approaches of McCombs about the functions of social communication and journalistic discourse, where three aspects can be distinguished: vigilance (on world threats), consensus (organization and production of answers of society to problems identified with vigilance), and transmission of social heritage (from generation to generation). In this context, schedules, resources and contractual issues (i.e. the stability of the professional routine) harm the development of a public agenda (Blumler, 1992) in which citizens are able of making choices (Sparks & Tulloch, 2000) based on an accurate understanding of social reality (Prior, 2007).

2. Methodology

The methodological tool used in this paper was the semi-structured interview, and it focused on extracting results from two perspectives., Through a spontaneous answer, it determines in the first place the presence of ten conditions that affect the journalistic labor, only three of them being considered in this report: working conditions, labor conditions and professional routines. The graphics show the percentage corresponding to the relative weight of the determined condition in the universe of answers oriented to the investigated topic in every country.

In second place, an analysis was made through a suggested answer that allowed furthering the issues related to these conditions in the job of the Latin American professional informers. The objective was to know details, voiced by the respondent subjects themselves, that allow to contextualize the opinions expressed in the first part.

Two hundred in-depth interviews were made with active journalists in every national sub group (40 in each country and 10 in each informative support: newspapers, radio, television and digital media).

3. Results & Analysis in Chile

a. Working conditions:

Chilean journalists point that the number of people to fulfill the job's requirements is insufficient to cover the huge agenda given by the media or the government (Subject 35). This can be observed clearly in the television area, since the production of news *"requires a certain number of journalists to be able to ensure that the given information is acceptable"* (Subject 33). Because of this lack, it's common that *"tasks may be left aside due the lack of time and equipment"* (Subject 29).

Another factor that prevents the optimal realization of the journalistic labor is the lack of vehicles. This is because the *"moviles"* needs to go to many places, and impossibility to access a proper journalistic vehicle can even lead to discard newsworthy content (Subjects 2, 4 & 23).

The spatial conditions and the salaries are a strong condition to the good practice of journalism. For example, they limit the access to an optimal feeding service: *"with my salary, you cannot afford a daily meal"* (Subject 1).

Finally, the renovation of technical equipments is a need that is not satisfied in the media, even though they're the main work tools of a journalist, especially in digital media (Subject 17).

b. Professional routines:

The principal conditioning factor is time, or rather it's lack. Journalists see themselves limited by multiple factors related to schedules, like time limits: *"You know that you arrive at 9 or 10 am, but you never know at what time you're going out, because the journalist is submitted to timeless contract"* (Subjects 1 & 5). The haste and the incidentals alter the quality of the publications since there's no time to observe the reality or to provide an ideal treatment to the information (Subject 3) *"A lot of times, something investigated in the morning has evolved by noon and the facts are completely different, but there's not enough time to check the information"* (Subjects 12, 26 & 40).

Some journalists work 11 days straight, generating a tiredness that affects their mood and have repercussions on the final product. Also, being connected means *"To sleep little"* (Subjects 6 & 11). This also produces family problems. There are punctual cases of families that *"despite living together, won't see each other for days"* (Subject 12).

c. Labor conditions:

In Chile, the information professional's wage is *"probably, the most demotivating factor of working on the journalistic category"* (Subject 38). There are professionals that state that: *"You don't have time nor life, but neither have money"* (Subjects 1, 2 & 3).

The actual media's reality doesn't allow further projections. *"You can't consider to keep working on media if you want to have a family, but you neither can provide for a home by yourself"* (Subject 17). Due to this, it's common that many journalists are demotivated in media and *"go away, to the institutional area, seeking better remuneration."* (Subjects 9 & 21)

4. Results & Analysis in Colombia

a. Working conditions:

Colombia officially transformed the profession in an occupation and *“any person, if she has money, can do journalism”* (Subject 66)

Besides, in Colombian media, there’s a lack of resources for investigation purposes. *“If there’s newsworthy information, the administration prefers to leave it to agencies”*. This is due to the limited number of journalists and technical equipment media’s got (Subjects, 41, 45, 46 & 54). And, in radical situations, themes are discarded because *“there’s an impossibility of reaching the scene”* (Subject 52).

The local channels possess fewer resources than other regional channels that count with the support of local televisual authorities (Subject 73). Advertising is limited: *“government advertises a lot and conditions the journalist’s objectivity”* (Subject 65). Also, media’s national budget has been cut *“on detriment of war expenses”* (Subject 77).

b. Professional routines:

Time is always complex in media, *“and even more when you have to produce a page every day and deepen in the sources, other issues, check the information and, finally, publish”* (Subjects 41& 43). In addition to the above, *“a journalist must work, generally, 10, 12 or 14 hours a day”* (Subject 62).

c. Labor conditions:

“The ruling of the Constitutional Court (disqualification of the journalist’s Professional Card, march 1998) about the legitimacy of the profession produced economic limitations. Companies took advantage of the oversupply of the profession and they stopped hiring professional journalists, hiring anyone instead” (Subject 62). In consequence, *“journalism is not a well paid job anymore, contracts aren’t good and do not provide any stability, regardless of specialization”* (Subjects 47 & 49). Thus they must seek additional jobs to *“avoid economic issues”* (Subject 74).

Also, there’s a lot of freelance journalists that don’t seek any contracts and *“prefer to sell their information, regardless of the damage or benefit they could cause”* (Subject 75).

5. Results & Analysis in Argentina

a. Working conditions:

In Argentina, the lack of journalistic personnel in media is a great condition because *“it does not allow to cover all the daily events and neither to reflect about the procedures or the final product”* (Subjects 104 & 111).

Because of the haste that the media demands, working environment is not the best. *“In an environment that should be nice, yelling and insulting is common to hustle work resulting in deficit”* (Subjects 84 & 117).

b. Professional routines:

Once again the time factor presents itself as the principal condition inside the journalistic routine. *“The time we have for newsmaking is not the time it needs to be treated. Everything is too hasty”* (Subjects 104 & 113). Many informations *“are not true. But in the maelstrom of the minute you must have a novelty, even if you don’t check it”* (Subject 115). On the other hand, there’s a *“constant repetition of the same topics without any reflection about their informative value”*, which means to the journalist *“to lose entire working hours”* (Subject 108).

To work exclusively on the conjecture *“prevents to work on deeper issues”* (Subject 101). Especially in an empire *“where reigns the producer that demands blood facts”* (Subject 105).

c. Labor conditions:

The wage conditions produce conflict and demotivation among Argentinean professionals. Due to the low salaries the journalist *“must work even in three different media to subsist, which impacts on the quality of the work”* (Subjects 90, 101, 102 & 116).

6. Results & Analysis in Ecuador

a. Working conditions:

In Ecuador, the main resource that affects a normal routine is the lack of professionals *“mainly because of the policy of austerity”* (Subject 127). Also, the insufficient quantity of people *“affects the drafting because, sometimes, you can’t cover every newsworthy topic”* (Subjects 121, 122 & 144).

Communication professionals are under pressure and face many stressful situations *“due to an overload of work: investigating, editing and handling cameras”* (Subject 148 & 153). Besides *“the space in media has been reduced, which sometimes generate issues with coworkers that don’t understand that personal space must be respected”* (Subjects 128 & 130).

It’s normal to be restricted to the city, because of *“the short budget in communication companies”* (Subjects 128 & 129). *“It’s no possible to cover all the events, but at least you can cover the most important, in which cases only photographers are sent and no reporters”* (Subjects 124 & 133).

b. Professional routines:

Time is a condition that restricts the development and depth of the investigation. *“Communication professionals must adjust themselves to the time that the conjecture demands”* (Subjects 122 & 128). There exist specific cases where *“the reporter is penalized for delaying the time limit”* (Subject 124).

The journalist *“has no schedule”* (Subject 141), and many of them work *“more than eight hours a day with few days off and no holidays”* (Subject 153). Also, they must make more than one note per day so they *“degrade their analytic capacity on behalf of the vast*

amount of topics they treat, reason why there's no long reach journalism" (Subjects 131 & 146).

In addition to the above, journalistic work must be quick because *"it competes with other media, like the internet"* (Subject 158).

c. Labor conditions:

The wage conditions generate conflict and demotivation among Ecuadorian professionals because they believe that they *"do a lot for a little"* and need extra activities to achieve economic stability. The job instability is a problem that comes from *"the high rotation that exists in media, the low salaries and the precarious and unstable conditions"* in which journalists operate inside media (Subjects 131, 139 & 148).

7. Results & Analysis in México

a. Working conditions:

In México, *"insecurity is a problem and a risk in the exercise of the profession"* (Subject 163). Going to certain conflict-ridden places as well as investigating topics with hidden interests are part of the dangers that exist, *"besides complaints and abductions, intellectual censorship and even death"* (Subjects 165, 167). The pressure may proceed from powers like organized crime *"weakening and conditioning the journalist"* (Subjects 162, 171 & 183)

Journalism in the country is now *"one of fear. Actually, the media is a battlefield and being a journalist, nowadays, is considered an act of bravery"* (Subjects 176 & 187).

Likewise, aspects related to limited budget on mobilization reduce the possibilities of investigation, besides undermining wages (Subject 165).

b. Professional routines:

Actually, regarding information, quantity and speed is privileged over quality *"and, because of that, news are increasingly shorter and unclear"* (Subjecto 192).

Quality and depth of the information *"demeans on behalf of the workload, the time limit and the competition on the published news"* (Subjects 162, 168). Many times *"a reporter gathers a lot of information throughout the day and has no time to draft optimally"* (Subject 169).

c. Labor conditions:

The journalist is pauper: *"The lack of economic and labor support excels: no benefits nor medical service nor holidays"* (Subject 183). The journalist is forced to *"seek other incomes, neglecting the prolixity of the informative routine"* (Subject 199).

Less and less companies/institutions understand the need of investing in communication. *"It's impossible to demand a wonderful job from the reporter if he must work too much"* (Subject 161). There's an agreement that remuneration *"is not commensurate to the responsibilities, risks and compromises with the company"* (Subjects 162 & 182).

There also exist those who sell their professional services “*to the highest bid*” (Subject 175). But, in any case, “*specializing doesn’t mean earning more money*” (Subject 178).

Conclusions

In general terms, the consulted journalists respond (with different intensities regarding the case) to a reality that presents itself as common, negative and structural when speaking of working conditions. First, the lack of professionals on media; second, the extensive schedules; third, the low salaries. Those three impediments make impossible an appropriate and prolix fulfillment of the informative function that professionals must develop.

The risk of the situation, according to the subjects, is that the focus of the daily work is based on “fulfilling”, ergo, carry on the informative function despite the shortcomings, without necessarily reflecting on the quantity, quality or impact of the published news. This binds to establish a direct relationship between the many times diagnosed need of improving the attributes of journalistic information and the conditions in which information is made. With journalists worried about subsisting, we can hardly install a discourse on behalf of quality, blurring not only the journalistic function itself, but also the desirable impact in every democratic society.

Despite the above, and in deeper analysis, there are particular nuances in the situation of every country, fruit of the interpretation of the story of the consulted professionals that can be summed up in the following ideas:

- In Chile, the main difficulties emerge from the extensive working hours in comparison to the low remuneration journalists get in exchange, the limited time to develop an optimal journalistic work and the lack of access to basic working conditions that make impossible the professional tasks.
- In Argentina, there’s a similar case. Professionals are not happy with the salaries they obtain, and the haste the media demands prevents a wider development of the news.
- In Colombia, the main problem is the delegitimization of the journalistic function. This means that the profession has transformed itself into an occupation and anyone with money can work as a journalist. Also the media have no resources to investigate newsworthy themes. As in the previous cases, the schedules that journalists must face are extensive.
- In Ecuador, policies of austerity resulted in the presence of too few journalists in media, who must fulfill more than just one role, like writing, editing and taking pictures. Ecuadorian reality speaks of a journalist without a fixed schedule and with only a few days off. In addition, the professional must have other jobs to achieve economic stability.
- In México, the situation seems to be more extreme. This is due the excessive violence and insecurity that working as a journalist means. It’s clear that quantity and quickness are valued over quality and depth of the information. Another extreme situation is the lack of economic and labor support: journalists have no benefits nor medical service nor holidays.

Without the objective of giving an excessively negative picture of the situation, to the previously mentioned facts we must add a second outlook that is not encouraging : the tendency of media to reduce costs and, in consequence, to overload journalists with tasks that should be spread between more professionals. There emerges a contradiction: media submerge themselves in a dynamic of competition in which they always seek to create more and better content, but instead of hiring more professionals to do so, they reduce the number of workers.

This radiography, as the name of this paper says, leads us to propose that the frequent transformations and vicissitudes that journalists face affect their labor directly and set a scenario that restricts the professional performance and, therefore, limits the social role expected from informers in every democratic system. This leads us to propose to the discussion the actual limits of journalism, or what we have named: “conditioned journalism”, as a starting point in the wider debate on a professional, academic and social level.

References

Alsina, M. (2005). *La construcción de la noticia*. Barcelona. Paidós.

Avilés, J. (2007). “El infoentretenimiento en los informativos líderes de audiencia en la Unión Europea” en *Anàlisi: quaderns de comunicació i cultura*, n° 35, pp. 47-63.

Blumler, J. (1992). *Television and the Public Interest*. London. Sage.

Bowman, S. et C. Willis. (2003). *Nosotros, el medio. Cómo las audiencias están modelando el futuro de las noticias y la información (traducción de Guillermo Franco)*. Bogotá. Casa Editorial El Tiempo.

Broxmeyer, J. (2010). “Of Politicians, Populism, and Plates: Marketing the Body Politic.” en *WSQ: Women's Studies Quarterly*, n° 38, pp. 138-152

Campás, J. (2011). “La sociedad de la crisis de sentido” en *La sociedad de la ignorancia*. Barcelona. Pelícano, pp.105.124

Canga, J. (2001). “Periodismo e Internet: nuevo medio, vieja profesión.” en *Estudios sobre el mensaje periodístico*, n° 7, pp.33-48

De Fontcuberta, M. (1993). *La noticia: pistas para descubrir el mundo*. Barcelona. Paidós.

De la Torre, L. & Dillón, A. (2012). “Comunicación, redes sociales y democracia en la mirada de periodistas argentinos.” en *Cuadernos de Información*, n° 30, pp.61-72

Diezhandino, M. (coord.). (2012). *El periodista en la encrucijada*. Madrid. Ariel pp, 45-74

Diezhandino, M. (2009). *Criterio noticioso: el quehacer periodístico ante el desafío digital*. Madrid. Pearson Educación.

Greene, M. (2009). “Rutinas periodísticas. Su dimensión ética y nuevos escenarios frente a los avances tecnológicos.” en *La libertad de las conciencias en la regulación del derecho a la información*. Valencia COSO, pp. 175-197

Gutiérrez, F. & Ibarra, F. (2013). "Tecnología y vicios periodísticos: análisis del impacto del nuevo entorno técnico en las prácticas de reporte y las rutinas profesionales de los periodistas chilenos", en *Libro de actas II International Conference on Media Ethics*. Sevilla. Dykinson. pp. 381-393

Meso, K. (2013). "Periodismo y audiencias: inquietudes sobre los contenidos generados por los usuarios.» en *Cuadernos de Información*, n° 33, pp.63-73

Ortells, S. (2011). "Infoentretenimiento y redes sociales, nuevas herramientas para captar a la audiencia" en *IV Congreso Internacional sobre análisis fílmico*. Castellón.

Pellegrini, S., Puente, S., Porath, W., Mujica, C. & Grassau, D. (2011). *Valor agregado periodístico: la apuesta por la calidad de las noticias*. Santiago de Chile. Ediciones UC.

Picard, R. (2009). "Why journalist deserve low pay" en *The Christian Science Monitor*. Oxford, 19 de mayo. Recuperado (el día 06.07.2015) de <http://www.csmonitor.com/Commentary/Opinion/2009/0519/p09s02-coop.html>

Prior, M. (2007). *Post-broadcast democracy: How media choice increases inequality in political involvement and polarizes elections*. Cambridge. Cambridge University Press.

Reig, R. (2007). *El periodista en la telaraña. Nueva economía, comunicación, periodismo, públicos*. Barcelona. Anthropos.

Requejo, J. (2007). "Una llamada a la responsabilidad de las audiencias en el periodismo participativo." en *Palabra Clave*, n° 10, pp.36-47

Rosillón, L., Villalobos, O. & Rojas, M. (2012). "¿Cómo intervienen los medios masivos en el debate público? Agendas periodísticas y ciudadanía" en *Quorum Académico*, n° 2, pp. 263-280.

Rubio, J. (2009). "Opinión pública y medios de comunicación. Teoría de la agenda setting." En *Gazeta de Antropología*. 25 (1). Disponible en: http://www.ugr.es/~pwlac/G25_01JoseMaria_Rubio_Ferrerres.html

Sánchez, J. (2002). *Crítica de la seducción mediática: Comunicación y cultura de masas en la opulencia informativa*. Madrid. Tecnos, p.21

Sparks, C. & Tulloch, J. (coords.) (2000). *Tabloid Tales: Global Debates over Media Standard*. Maryland. Rowman and Littlefield.

GOVERNING KNOWLEDGE SOCIETIES: COMPETING MODELS AND NORMS

Robin Mansell

Professor in Department of Media and Communications, London School of Economics and Political Science (United Kingdom)

Email : r.e.mansell@lse.ac.uk

ABSTRACT ¹

Following the World Summit on the information Society of 2003 and 2005, it has been claimed that societies should allow their citizens to create, access, share and utilize information and knowledge to promote sustainable development and a better quality of life. However, it is extremely complicated to ensure that policies follow this guideline. This essay highlights reasons for this impediment, namely persistent asymmetrical power relations and the difficulty of aligning policy and practice with the norms and values of a critical model which aims for greater equality and fairness. It offers an assessment of the role of scholarly research in devising strategies toward greater equity in knowledge societies.

Introduction

Competing models and norms that underpin academic and policy discussions about the challenges of governing information or knowledge societies are discussed in this paper. These discussions have intensified since the World Summit on the Information Society (WSIS) in Geneva in 2003 and Tunis in 2005. During the WSIS there was a consensus around the idea that societies which become increasingly reliant on digital technologies and their applications should be people-centred, inclusive and development-oriented. The WSIS Declaration of Principles envisaged societies in which:

“everyone can create, access, utilize and share information and knowledge, enabling individuals, communities and peoples to achieve their full potential in promoting their sustainable development and improving their quality of life, premised on the purposes and principles of the Charter of the United Nations and respecting fully and upholding the Universal Declaration of Human Rights” (UN/ITU, 2003: 1).

¹This is an extended version of a presentation in Plenary Session No. 1 - *the Governance of Communications Systems in Knowledge Societies: Issues and Challenges at the Workshop on Governance and Public Service Media in Knowledge Societies*, PANAM, Montreal, 16 July 2015.

It was and remains relatively easy to claim that there is agreement about these principles. It is far more difficult to understand why it is very challenging to ensure that policy and practice adhere to these principles. Adherence to these principles means that developments in information or knowledge societies should be respectful of human rights, and consistent with economic growth as well as with reducing inequality within societies around the world. The next section (section 2) of this paper highlights persistent asymmetrical power relations that make it extraordinarily difficult to ensure that developments in knowledge societies are aligned with the aspirations of the WSIS Declaration of Principles. This discussion is followed in section 3 by a concise review of the normative foundations and value preferences that inform contending instrumental and critical models of knowledge societies development. A discussion of why it is so difficult to align policy and practice with the norms and values embraced by proponents of critical alternative models follows in section 4. The paper concludes (section 5) with an assessment of the role of scholarly research in devising strategies to guide policy and practice in ways that are aligned with the goals of achieving greater equity in knowledge societies.

1. Persistent Asymmetries of Power in Policy and Practice

With the passage of time since the WSIS it is clear from discussions within most of the post-WSIS follow-up forums that the development of knowledge societies must enhance opportunities for all people, be consistent with improving their quality of life, and facilitate sustainable development (UNCTAD, 2015). On the highest level of abstraction, there is little disagreement. The ‘devil is in the detail’; as always, problems arise in negotiating the politics of implementation. On the level of practice, there is evidence that the principles agreed as appropriately underpinning knowledge societies developments are not being extensively adhered to (Mansell, 2015; Marcelle, 2013). In my report on knowledge societies in 1997 for the United Nations Commission for Science, Technology and Development (CSTD), we insisted that ‘assembling the “tools” is only part of the task ... Measures must be taken to assemble the human capabilities and related technologies to make the best use of the new opportunities offered by ICTs’ (Mansell & Wehn, 1998: 261). This was not a particularly new insight then, but it continues to evade many of those who are promoting knowledge societies. The tendency in policy debate is to default to discussions about financing digital infrastructure and services - promoting broadband or mobile phones - without sufficient regard for the livelihoods of those who are affected by the presence or absence of digitally mediated communication.

In many policy forums when inequality and instances of injustice in knowledge societies are discussed, lists of priorities for action and of threats are typical. Digital priorities might, for example, include broadband access, inclusiveness, Internet governance, education, cybersecurity, the cloud economy, social and economic value and regulatory issues, sustainability (e-waste), and the need for forward looking and more easily measurable targets. Digital threats might include cybercrime, online pornography, online violence against women and girls, monopolies in the digital sector, corporate invasion of individual privacy and tax avoidance. These lists come from a WSIS + 10 meeting and were presented at the 18th Session of the UN Commission for Science and Technology for Development (UNCSTD) which received a comprehensive report on progress towards the WSIS goals (UNCTAD, 2015). In spite of lists like these pointing to areas where action is needed to achieve a better distribution of the benefits of digital

technologies and their application, when it comes to practice, hierarchies of knowledge are repeatedly found to be entrenched and capacity building for achieving the potential benefits of knowledge societies is often biased in favour of the needs of market-based commercial ventures.

This consequence of asymmetrical power will not surprise critical scholars. But in the policy making discourse it is frequently asserted that ‘open’ or non-market, non-proprietary knowledge society projects are being developed in response to local communities and their priorities; that is, that they are participatory and inclusive in both theory and practice. Research often shows however that local participants frequently cannot access digital information, that the information is decontextualized, or that it makes no sense to them. As one knowledge and information project officer puts it:

“When groups are already marginalized it seems to be increasingly that tools like technology become proprietary to certain people. So unless you set things up so the more likely to be marginalized group has access with intent, without that intent you are more likely to increase the fact that they become marginalized” (Kleine et al., 2015: 19).

As this project officer suggests, local people are often conceived as homogeneous ‘users’ or as anonymous ‘beneficiaries’ of donor financing. Proprietary ownership of digital information takes precedence over open access and information sharing, and capacity building is often biased in favour of the needs of commercial ventures. Policy interventions intended to foster knowledge societies are frequently more likely to increase marginalisation, than to diminish it. In practice, governance from the top is present even when civil society groups use open source software or open digital platforms like Ushahidi or OpenStreetMap. Projects may be initiated to privilege collective action and to value local participants, but a commercial market, instrumental technology diffusion model is all too often at the heart of the way a project is governed in practice. This may be because of the interests of financiers, the rules of donor organisations, or the lack of understanding of the local context by non-governmental organisations working as intermediaries.

An enormous challenge in the coming years is to explore effective ways of systematically researching and drawing attention to the contradictions between the WSIS Principles which are intended to guide knowledge societies and the practices of stakeholders that arise out of power asymmetries. One approach is to consider the contradictory models of governance that inform knowledge societies developments and to examine how these inform initiatives aimed at achieving greater inclusion in knowledge societies on equitable terms.

2. Contested Norms and Values in Knowledge Societies Models

What are the normative foundations and the value preferences that underpin the way governance models treat the challenge of building knowledge societies? How do contradictory values and commitments on the part of different stakeholders play themselves out as a basis for action aimed at mobilising resources in knowledge societies? This section provides a schematic account of these values and commitments (set out in much greater detail in *Imagining the Internet* (Mansell, 2012)). The persistence of contradictory models accounts in major part for the enormous gaps between policy

aspiration and practice. On the one hand, there are empowering discourses calling for knowledge societies that bring advantage to the most socially and economically disadvantaged. On the other hand, there is evidence that in practice governance arrangements give rise to practical decisions and actions that are geared towards exclusion and to disadvantaging those who are not already advantaged by their position in the socio-economic order.

A dominant instrumental model of knowledge society developments can be contrasted with critical alternative models. These models constitute oppositional ways of seeing the emergence of knowledge societies and they are especially evident in the contemporary neoliberal capitalist order. The basic dimensions of these models are shown in Table 1.

Table 1: Comparing Competing Models of Knowledge Societies Governance

Competing Governance Models	
Dominant Instrumental	Critical Alternatives
Instrumental (how much, how many)	Reflexive / Relative / Context
Transmission model / Information Processing	Ritual (symbolic) model / material
Individual aspiration	Individual / collective dialectic
Control and mastery	Mediation
Pluralist power relations	Unequal / hierarchical relations
Finance – corporate, market, productivity, economic growth, modernization	Finance – voluntary or better terms, Collaborative development, Mobilization

Source: Author

At a most basic level, the dominant instrumental model for addressing the problems, opportunities and risks associated with societal change in knowledge societies focuses on how much information is being produced or on how many people have access to it. The main focus is on the diffusion of tools - infrastructure, handsets, or datasets. In contrast, critical alternative models are more likely to be reflexive. The primary concern is with how access to, or the ability to make use of, information relative to others. It is about context and the relevance of information in a specific place and cultural milieu. Alternative models are people centred, not thing or hardware or software centred.

The dominant instrumental model privileges the familiar information transmission model - the linear, sender-receiver model. This model gives some the comfort that comes with mathematical rigour. Invest in A such as mobile phones for e-money or for mapping environmental waste and pollution and then measure its impact on B, for instance, the citizen's happiness score in a low income country. Policy makers adhering to this model tend to support a governance regime that looks for strong correlations between investment in hardware and software and measurable changes in some aspect of society. At an aggregate level it yields apparently predictable outcomes. Investment is then allocated to replicate measureable gains in income or well-being. Critical alternative models are, in contrast, more concerned with the ritual or symbolic meaning of information, digital, or otherwise. In these models it is usually recognised that digital content circulating in any medium requires contextualisation and that it is always interpreted in multiple ways subject to cultural and other factors.

Moving down the list in Table 1, in the instrumental model knowledge societies are first and foremost about maximising individual aspiration. The governance of markets, other institutions and stakeholder actions is mainly aimed at ensuring that it is the individual agent who is enabled to choose by rationally maximising his or her own outcomes in the light of time and money scarcity. Digital services from information search to entertainment or for any other purpose (that is not illegal) should be responsive to individual aspiration. This contrasts with alternative critical models that are based on a normative foundation that values a dialectic or interactive relationship between individual and collective aspirations. The values in these models often privilege collaboration. These values are not new to contemporary knowledge societies, but they are being articulated in new ways online.

In the dominant instrumental model, control and mastery, or master-slave relations, such as online gateways preventing access to information, copyright and ownership restrictions on information, profitable business models for the owners of capital, privileging commercial over citizen interests, and maximising efficiencies in top down management, are among the primary goals. In contrast, the values and norms of mediated processes emphasise bottom up, or at least the potential for bottom up, arrangements for the production and consumption of digital information. Contestations over asymmetrical power relations and negotiation are core to these critical alternative models.

The instrumental model is based on a pluralist conception of power which is often functionalist and descriptive and this is applied to human agency and, on occasion, to technological agency such that technologies are understood to have direct impacts on people that are uniform and often assessed without regard to local context. In contrast, critical alternative models generally begin from the premise that unequal power relations are persistent, that they are continuously being replicated, that hierarchical relations are never fixed or pre-given, and that they can be resisted, whether through policy reform (the liberal variation of alternative models) or through social movement uprisings and even revolution. Governance arrangements that empower civil society in these models are deemed to be essential to benefit the vulnerable, whomever and wherever, they are. These models are often associated with commons-based peer production in a non-market context through open development, open source software and open hardware (Mansell, 2013). They may be less focused on 'information' itself and more on the symbolic meaning of a complex mix of mediated communication and information sharing through various

means such as crowdsourcing or offline means of collaborative organisation. Those who align with this model are more likely to be interested in how knowledge is acquired through education and learning, rather than in quantities of information (or data) and quantitatively measured outcomes.

The dominant instrumental model is predicated on a set of ideas suggesting that if financial resources are targeted at an issue and market forces are given free reign, then productivity gains and economic growth eventually will trickle down to the disadvantaged and the excluded in knowledge societies. Modernisation in the knowledge society is assumed to happen along a single uniform pathway. This pathway relies on finance to provide stability, a claim that has been robust over the past decade notwithstanding financial crises in which digital information circulated by banks and hedge fund managers has created instability and immiseration.

The critical alternative models, in contrast, tend to rely on finance from voluntary sources or finance offered on terms that are presumed to be fairer than the costs of money in the commercial market, such as from donor organisations. These models privilege collaborative initiative, mobilizing citizens from the bottom up as in the case of various forms of citizen mobilisation and activism. It is assumed typically that constant disruptive technological change will not enable fair outcomes unless there is policy intervention to address asymmetrical power. Mobilisations of citizens arising from within these models come into conflict with those who seek control from the top down. In the critical alternative models values may be articulated, for example, through principled stances against copyright restrictions, an intrusive state and commercial surveillance, the export of educational content from the global North to South without considering local cultures, and restrictions on online freedom of expression.

3. Models in Discourse and Practice

The contradictory norms and values that underpin these contending models result in struggles between stakeholders in knowledge societies, and they influence governance in the form of explicit legislation and regulation as well as the informal norms and rules that influence ideas about how best to foster knowledge societies. While these contradictory norms and values are not new to societies operating under capitalism, it is important to consider how these fundamental contradictions are playing themselves out in knowledge societies policy debates. Specifically, these contested norms and values influence stakeholder actions in numerous project and programme areas that are often idealised as being consistent with the WSIS aspiration for people-centred knowledge societies.

The persistent ascendance (and re-emergence) of values consistent with the dominant instrumental model is what gives rise to governance that favours commercial markets for the exchange of individually (or corporately) owned digital information. This is so despite the fact that the diffusion of new digital technologies often challenges conventional corporate models and puts company profits at risk. It is so, additionally, despite the fact that governments are finding it difficult to control the circulation of digital information which they claim they have a right to achieve.

Differences in the policy discourse can be detected between those favouring the instrumental model of knowledge societies and those favouring critical alternative models that envisage diversity, privilege local context and seek governance arrangements that

favour collective action. In the policy discourse on knowledge societies, we often find a mixture of discourses so that the values and norms guiding governance are blurred or hidden and, therefore, far from transparent (Mansell, 2014). For example, the priorities for WSIS-related knowledge societies actions often read as follows: capacity building - enabling people to choose their own pathways, education and building digital literacies including through vocational training, transforming access to information into useful knowledge, and mainstreaming digital technology and service policies and interventions.

Such priorities refer to capacity building - enabling people to choose their own pathways. But 'people' may refer to the instrumental rational actor of the individualistic instrumental model, or to people in the sense of collective action aimed at achieving equitable outcomes. On a high level of policy, there are references to education and building digital literacies in nearly every WSIS document and, in some, to the need not only for formal and informal training, but also for vocational training (Mansell & Tremblay, 2013). At this level of abstraction, however, actions could embrace educational curricula that are imported bringing with them values and norms supporting commercial development and competition or curricula aimed at inculcating commons-based actions that are devised by and with local stakeholders.

In some cases, and this was apparent in WSIS+10 documents in 2015 (CSTD, 2015), there is reference to the need to transform access to information into useful knowledge. But note the ambiguity of the terms 'information' and 'useful'. This could be translated into an instrumental conception of quantities of ostensibly value free information and, for instance, algorithmic big data and pattern recognition initiatives to detect 'persons of interest'. There is no basis for understanding for whom the information that is accessed is meant to be useful - owners of capital or workers? Alternatively, this could refer to an acknowledgement that the transformation of any information into knowledge is never related only to digital information - any such transformation occurs within a complex environment of existing norms, values and practices if it is to have a chance of providing a basis for problem solving that is meaningful to local stakeholders. Highly abstract priorities for knowledge societies conflate and hide the norms and values that guide the governance arrangements that are shaping and facilitating change in practice.

A further priority that frequently appears in discussions of policy for knowledge societies is the need to mainstream digital technology and services. There is, from one point of view, a good reason for this - stakeholders who understand the crucial role of the mediated information and knowledge environment in every aspect of life - culture, sociality, economic and political endeavor, are trying to ensure that knowledge societies issues are on the agendas of others, not least, the sustainable development goals agreed in 2015. But this also signals a problem. As soon as an effort is made to 'mainstream' knowledge societies actions, the potential for clashes in the normative understandings of how change can and should be mobilised and organised is even greater.

If digital technologies in mediated knowledge societies are to play an enabling or empowering role and be inclusive, for instance, by empowering women, by protecting children's rights, by being participatory in practice, not just in name, and by playing a role in enhancing people's livelihoods in ways that are inclusive and equitable, then the contradictions between the norms and values embedded in the competing models discussed above must be brought to the forefront and their consequences evaluated. Mainstreaming comes with a big risk because it is likely to diminish the possibilities for

deliberation and debate about contradictions in values and their consequences. This is because mainstreaming of digital technology and services debates means that investment in them, and the processes associated with their diffusion and appropriation by users, becomes buried under the weight of sector concerns in the energy, health, or environment sectors, for instance. In these sectors, the instrumental dominant model is even more entrenched than it is in the digital services sector. The result of mainstreaming could be that the disempowering features of WSIS action implementation strategies become increasingly less visible as success in the diffusion of smart phones or access to databases in the Global north accumulates.

It is typically claimed that policy makers and other stakeholders should work towards a *better balance* between the competing models of how to foster knowledge societies. I have argued this in policy forums and reports (Mansell & Tremblay, 2013). Since the models are based on fundamentally contested values, however, it is likely that balance, as such, will not be achieved and it should not therefore be presented as an aspiration. Some may argue that the discourse of balance should be used because it is one that policy makers are familiar with and there is some merit in that observation. It is also the case that critical scholars cannot draw policy makers' and other stakeholders' attention to underlying contradictions in the values in these models if they do not engage with proponents of the instrumental model. Fundamental contradictions cannot, and should not, be brushed away and they may be able to cohabit in a way that takes advantage of opportunities for advances in directions envisaged by proponents of critical alternative models.

Laclau and Mouffe's (Laclau & Mouffe, 1985) depiction of an agonistic set of relationships between stakeholders and their contested values is helpful in this respect. Their perspective on power relations suggests that struggles will be punctuated by temporary 'cease-fires' and that momentary consensus on actions can restrain the excesses of the dominant instrumental model. This approach will not be radical enough for some, but it acknowledges the possibility that such moments open up spaces within the neoliberal order where shifts towards values, norms and practices consistent with critical alternative models of governance can be advanced.

Stakeholder groups need to be informed about the contradictory norms and values embraced by different models. This means building capacities for critically evaluating options or strategies for action, in this instance, in relation to the WSIS+10 follow-up actions. Destabilization in the wake of financial crises, alongside global social instability visible in migrations and dislocations of peoples and in regional conflicts, creates agonistic opportunities to recalibrate knowledge societies governance so that there is greater potential to pursue norms and values consistent with the critical models, that is, with equality and fairness as the principal goals.

Conclusion

Scholars need to give greater attention to the interdependencies between dominant and alternative models of change in governance arrangements for knowledge societies at all levels - from the very abstract high-level policy principles to practice-based initiatives sponsored by different stakeholders. Critical analysis needs to be complemented by pragmatic consideration of what is feasible within a given constellation of governance institutions. This is because when critique is offered without suggestions for practical

action, there is little likelihood of enabling digital technologies and information to play a positive role in 'enlarging people's choices' (Sen, 1999). Practitioners also need to become more explicitly aware of the asymmetrical power dynamics embedded in digital technology innovation and its governance. There is an important role for critical researchers to explain *how* power asymmetries re-emerge in knowledge societies. It is necessary to engage with incommensurate values so as to foster better strategies for making the distinctions between models of knowledge societies more visible. Failure to develop such strategies will mean that the dominant instrumental model goes largely unchallenged in practice.

References

CSTD (2015). *Digital Development*. UN Commission for Science and Technology for Development, E/CN.16/2015/2, 23 Feb. Geneva.

Kleine, D., Hollow, D., and Poveda, S. (2015). *Children, ICT and Development: Capturing the Potential, Meeting the Challenges*. Report prepared for UNICEF Office of Research. Geneva. Retrieved from http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/unicef_royalholloway_ict4dreport_final.pdf

Laclau, E. and Mouffe, C. (1985). *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso.

Mansell, R. (2012) *Imagining the Internet: Communication, Innovation and Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Mansell, R. (2013). "Employing Crowdsourced Information Resources: Managing the Information Commons". *International Journal of the Commons*, 7(2): 255-277.

Mansell, R. (2014). "Empowerment and/or Disempowerment: The Politics of Digital Media". *Popular Communication: The International Journal of Media and Culture*, 12(4): 223-236.

Mansell, R. (2015). "Futures of Knowledge Societies: Destabilisation in Whose Interest?". *Information, Communication & Society*, 18(6): 627-643.

Mansell, R. and Tremblay, G. (2013). *Renewing the Knowledge Societies Vision for Peace and Sustainable Development*. UNESCO, Paris. Retrieved from <http://unesdoc.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=224531&gp=1&mode=e&lin=1>.

Mansell, R. and Wehn, U. (Eds) (1998). *Knowledge Societies: Information Technology for Sustainable Development*. Oxford: Published for the United Nations Commission on Science and Technology for Development by Oxford University Press.

Marcelle, G. (2013). *ICT for Development: Unfinished Business, New Challenges and Rays of Hope*. Discussion Paper for Panel 64 'Knowledge Societies, Stakeholder Accountability for Sustainable Development, UNESCO WSIS+10, 25-27 Feb. Paris.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.

UN/ITU (2003) *Declaration of Principles: Building the Information Society: A Global Challenge in the New Millennium*. United Nations and International Telecommunication Union, WSIS-03/Geneva/Doc/4-E, 12 December. Geneva.

UNCTAD (2015). *Implementing the WSIS Outcomes: A Ten-Year Review*. UNCTAD and CSTD, UNCTAD/DTL/STICT/2015/3. Geneva and New York. Retrieved from http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtlstict2015d3_en.pdf

Deuxième partie

L'IMPACT DES TRANSFORMATIONS CULTURELLES, SOCIALES ET ÉCONOMIQUES SUR LA GOUVERNANCE DES SYSTÈMES DE COMMUNICATION

COMMUNICATION AND TENDENCIES OF CONTEMPORARY CAPITALISM

César Bolaño

Professor, Departamento de Economia (DEE), Federal University of Sergipe (Brazil)

Email : bolano.ufs@gmail.com

ABSTRACT

Since 1945, the big cultural industry exercised functions of publicity, propaganda and social and symbolic reproduction in a way that articulates production and consumption processes with lifestyle. The result is the expansion of the commodity form and of the advertising system. This article describes how media thrived and transformed according to funding models (payTV and Broadcast), how the economy of rights (i.e. copyrights, *droits d'auteur*, etc.) produces a frame on which contemporary cultural capitalism can prosper, and how consumers are included in the media system from the post-war world to modern Brazil.

1- Cultural industry, monopolistic capitalism and how Capitalism was regulated in the expansive postwar period

The following analysis has as premise a theoretical perspective that starts from the cultural form requirements, related to the Capitalist Mode of Production (CMP) to define, in a second stage, the functions that any particular historical CMP manifestation must attend (BOLAÑO, 2015). Two general functions are defined in this level of abstraction:

- a) Publicity, related to individual competing capitals accumulation needs.
- b) Propaganda, related to the needs of ideological reproduction, defined at the level of the Capital in general, and its concrete representative, the State in its definition as “ideal collective capitalist”.

Publicity is also related to ideological production, linked to the constitution of lifestyles demanded by capitalist reproduction needs.

- c) Furthermore, to attend the general functions, mentioned above, a third function must be attended which is linked to the world life symbolic reproduction needs (program, public service, accountability...).

The big Cultural Industry, especially in the years after 1945, fulfills those functions in a way that many authors may define as relating to what is called the fordist mode of regulation, articulating certain forms of production and consumption processes and lifestyles. The whole logic is the expansion of the commodity form and the advertising system. At the end, even propaganda tools are subsumed in the publicity mechanisms.

Under those conditions, there are two funding models that coexist:

- a) Exclusion through prices (the pure commodity form), allowed by the reproduction techniques (editorial system) and by the existence of distribution networks to sale individually to consumers, or by the paid access to public shows.
- b) Broadcasting, financed by merchandising, public budget or taxes. It presupposes the existence of telecommunication networks separated from the content production and from the reception tools production industry (electronics).

In all cases, there is an economy of rights (copyright, *droit d'auteur*, related rights, reproduction rights...) which imposes an extended exploitation and creative labor control system, and ultimately a system of economic value production and distribution articulating a complex set of actors at national and international levels, including authors and creative workers in general.

There is a global system of production and distribution that binds: (a) the transnational oligopolies that produce and distribute music and cinema with (b) the national monopolies or oligopolies (public or private) in broadcasting, distribution and exhibition. International agreements guarantee global coherence and conciliation of hegemonic interests in different areas. In both content production and telecommunications, the international system focuses on the concept of the nation state sovereignty.

Consumers are included in two ways:

- a) As buyers and, in this case, there is one important condition: the domestic copy of content does not affect the copyright system, like in the case of cassettes for copying music or video.
- b) As audience, especially in broadcasting. The production and selling of the audience commodity (BOLAÑO, 2000) creates, in the social conditions of the postwar period, a big national business, driven by national actors.

2- Progressive changes begin to occur with the structural crisis that began in 1970s.

The restructuring represents a long-term transition (Braudelian cycle), which puts in question the USA international hegemony. It also represents a big technological breakthrough. The result is the creation of a new regulation system, dominated by the logic of financial capitalism (CHESNAY, 1994), whose dynamics involve recurrent crises.

All markets and industries are affected. Information and Communication Technology (ICT) and telecommunication play a key role in the transition, giving a new and higher profile to the capitalist production of culture and communications.

At a microeconomic level, the consequences for cultural and communication industries are:

- Internationalization;
- Breaking barriers to entry which served as the national capital protection;

- Entry of new actors, international or constituted by big capitals originated in other economic sectors;
- Establishment of new regulatory mechanisms, according to the new hegemonic consensus eventually established between relevant actors;
- Expansion of the financial capital (rentier, speculative), which is established as the dominant logic in the sector;
- Presentation of digital convergence as a new technical paradigm, responsible for a deep and productive restructuring in the sectorial level.

The concrete changes occurred during the emergence of pay-TV systems (80's), which reintroduced, in the television field, the exclusion by price system (the conventional commodity form). This does not eliminate important forms of free access (publicity form), but introduces a mixed model, generally described, in the 90's, as "network economy", or "network society", and well defined by the "logic of club" concept (TREMBLAY, 1995).

After the global crisis of 2000, Internet suffers a strong concentration, commercialization and international expansion, particularly from the Google and social networking sites consolidation. Under these conditions, the model of postwar regulation is already quite transformed, although it is important to note that its main tendencies, which come from the early XXth century, do not disappear, and on the contrary deepen.

3- To understand the basic features of the current model, even beyond the production and distribution of cultural contents, must be first of all considered the impact of these changes on:

a) the working class:

The main aspect is what I have defined as "subsumption of intellectual work" (BOLAÑO, 2002), which reproduces broadly a well-known problem of the Political Economy of Communication and Culture. Both the subsumption of cultural work and its limits define the specific nature of a cultural commodity (realization randomness, relative autonomy of mediation work, tacit knowledge versus encoded knowledge dynamic).

This is what explains the renewed importance of the concept of creativity, which becomes a term in dispute from the moment that the bourgeois consciousness goes on to define categories such as innovation, creative economy, creative industries, etc., in order to restructure the organization of creativity at a global level. Also, concepts linked to the idea of diversity are part of the symbolic dispute wherein is at stake the self-recognition of the new XXIth century working class.

It is not properly ambiguity, I would say, but it is a question of class struggle and of epistemological struggle. Complex hierarchies and integration forms cut the new working class. It should be seen as a historical problem, which has fundamental importance for consciousness constitution and the construction of a new utopian framework for transformative action.

b) consumers:

It has created (or matured) a paradox between freedom of access and copyright in general, from the moment when domestic copies threatened to affect profitability conditions of cultural and communication industries. The solution of the system has been, so far, to reinforce the old right-holders protection system, in flagrant contradiction with all democratizing possibilities that technological development offers and market implements. The financial logic mentioned above promotes a consumption criminalization and reinforces, on the other hand, the criminalization, blame and surveillance system over individuals, which seems to be the characteristic of the control society created by neoliberalism.

More than a paradox, it is the old contradiction of productive forces / production relations that is in operation. The bourgeois ideology of "prosumers" is totally unfit to handle these issues. It serves even more to obscure a problem which is quite complex. The same can be said about the new attempts to resuscitate the wrong idea of "work of the audience" (for a critique, see BOLAÑO; VIEIRA, 2014).

Furthermore, there is an internationalization of the competition among the audience commodity producers that affects national production and distribution systems of cultural goods that apparently is promoting new forms of partnership between national and international oligopolistic sectors. It deeply changes the cultural industry global structure that is also marked by technological and economic convergence, which extends the interest of telecommunications companies and other big capitals in the symbolic production sector. The possibility of agreements and alliances widens as a function of the content demand rise that new networks bring themselves.

4- Brazil: a good example

In summary, the sectorial mode of regulation and alliances and the complete cultural production and consumption objective conditions have changed significantly, reinforcing certain trends and altering others. Brazil is a good example of how this process is implemented in a big peripheral country that historically had relations, with the center, and can be considered paradigmatic.

- a) The old model - based on the relationship between global oligopoly (Hollywood and the North American phonographic industry) and the national oligopoly established during the military dictatorship as an initiative to nationalize telecommunications that gave the command of broadcasting industry to the private sector - favors especially one family business (Rede Globo de Televisão). It allows a capital concentration that gives good competitive conditions to that company (even internationally, where it is presented as a successful case), but reduces drastically the national systemic competitiveness, with serious consequences for the future of the industry. All these at the exact moment when local autonomy is reduced and national sovereignty idea is lost in favor of the new regulation model, radically merchant.
- b) Everything begins in the 1980s, after the introduction of pay-TV systems. It does not change the essence of the old model, but (a) ways of exclusion by prices are introduced and (b) the sector's internationalization increases. In Brazil, the

phenomenon was consolidated in the mid-1990s, specifically in 1995, when the pay-TV market was also structured as an oligopoly, constituting what Valerio Brittos defined as the "offer multiplicity phase" (BRITTOS, 1999; BOLAÑO 2013).

Also, it must be considered that:

- b.1 - the privatization of telecommunications allows the entry of large foreign capital into the country, reducing the entry barriers in all communication sectors that cross through an extensive process of digitization and convergence.
- b.2 - the expansion of the different pay TV and Internet systems increase the pressure for expanding the foreign content entrance while, at the same time, the demand for all kinds of content expands, including national content.

The result, like everywhere, is a general increase of the competition (that does not eliminate the converging sectors concentrating tendency but reinstates it in other terms, drawing from telecommunications privatization and globalization), expanding - in Brazil as in other parts - the number of big business competitors. It naturally involves disputes around regulation. There is no space here to develop this subject (see BOLAÑO, 2007). Suffice it to say that the process grew through privatization, preceded by a constitutional reform in mid-so 90's, culminating (for now) with a new law for Pay TV, in 2011, which consolidates a new division of labor between telephone and broadcasting companies.

Globo, for example, lost key positions in the distribution, preserved its hegemonic status in the decadent open television market and begins to focus its strategy (local and international) in content production, catalogs formation, new relationship with independent producers and business alliances with international capitals, according to the logic of the economy of intellectual rights. In the case of mass TV, there is a certain neglect of techno-esthetic patterns and a relative reduction of internal entry barriers. Other risk factors are technological change (especially the transition to digital terrestrial TV) and the public TV advance, result of the communication democratization movement struggles in the country.

References

- Bolaño, C. (2015). *The Culture Industry, Information and Capitalism*. London: Pallgrave.
- Bolaño, C. (2002). "Economía política y conocimiento en la actual restructuración productiva". In: Bolaño, C., G. Mastrini, F. Sierra (2005). *Economía Política, Comunicación y Conocimiento*. Buenos Aires: La Crujía.
- Bolaño, C. (2007). *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?* São Paulo: Paulus.
- Bolaño, C. (2013). *Mercado Brasileño de Televisión*. Buenos Aires: El Río Suená.
- Bolaño, C. and E. VIEIRA, Eloy (2014). "The Political Economy of the Internet Social Networking Sites and a Reply to Fuchs". In: *Television and New Media*, April.
- Brittos, V. (1999). "A televisão no Brasil, hoje: a multiplicidade da oferta". *Comunicação & Sociedade*, São Bernardo do Campo, n. 31, p. 9-34, 1. sem.

Chesnais, F. (1996). *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã.

Tremblay, G. (1995). "La théorie des industries culturelles face aux progrès de la numérisation et de la convergence". In: TREMBLAY, G. and J. LACROIX (1995). *Les autoroutes de l'information: unproduit de la convergence*. Montréal: P.U.Q.

OÙ EST LE « COMMUN » DANS LA GOUVERNANCE DES SYSTÈMES DE COMMUNICATION?

Maxime Ouellet

Professeur, École des médias, Université du Québec à Montréal (Canada)

Courriel : ouellet.maxime@uqam.ca

RÉSUMÉ

De nombreux travaux critiques en communication cherchent à montrer la contradiction entre le caractère « commun » du savoir, de la connaissance et de la communication, et son appropriation privée dans le capitalisme contemporain. Si ces travaux permettent de penser à de nouvelles modalités de gouvernance des systèmes de communication par-delà les catégories réifiées de « public » et de « privé », cette communication soutient que la plupart de ces approches reproduisent une vision naturaliste du commun. Elles postulent que la libération de la communication de l'ensemble des normes et des règles instituées socialement produirait spontanément un processus d'autorégulation sociale. Au contraire des approches naturalistes qui voient dans la communication un processus qui émergerait spontanément, l'auteur démontre que le commun de la communication n'est pas possible sans institutions qui régissent a priori l'usage et l'activité de mise en partage de la chose commune, sans une politique du commun.

Dans cette présentation, je vais aborder l'impact des transformations culturelles, sociales, économiques et surtout politiques sur la gouvernance des systèmes de communication dans les sociétés de la connaissance. Pour ce faire, je vais dans un premier temps déconstruire un certain nombre de notions qui me semblent fortement chargées idéologiquement, notamment celles de gouvernance et de sociétés de la connaissance. Ensuite, il s'agira d'analyser les nouvelles modalités d'accumulation du capital dans un contexte de privatisation du savoir, de l'information et de la communication; pour finalement montrer comment la notion de commun peut servir à repenser les services publics de communication.

La gouvernance dans l'économie du savoir

Le terme gouvernance possède les mêmes racines étymologiques que le concept de cybernétique : tous deux proviennent du mot grec *Kubernêtes* qui signifie « pilote » ou « gouvernail ». C'est en prenant en considération les racines étymologiques communes qui unissent gouvernance et cybernétique qu'il est possible de voir comment cette notion est également liée celle de société de l'information ou de la connaissance, mais aussi de manière plus fondamentale à la restructuration néolibérale des rapports sociaux. La gouvernance, suggère une certaine tradition critique, consisterait justement en une forme spécifiquement néolibérale de gouverner (Foucault, 2004). Pour comprendre cet amalgame entre gouvernance, cybernétique et néolibéralisme, il convient de retourner la transformation épistémologique fondamentale dans le domaine économique depuis la Deuxième Guerre mondiale qui a consisté à conceptualiser les agents économiques en

termes de processeurs informationnels et, corollairement, le marché comme un mécanisme cybernétique de transmission de l'information (Mirowski, 2000).

Il apparaît en ce sens nécessaire d'analyser la spécificité du néolibéralisme afin de comprendre adéquatement l'interrelation entre ce nouveau régime normatif et le processus de gouvernance. Plusieurs critiques sont tombés dans l'écueil de voir dans le néolibéralisme un retrait de l'État face au pouvoir du marché. Ce type de critique reproduit toutefois la division libérale factice entre l'État et le marché, comme s'il s'agissait d'une simple extension de l'économie dans le politique. Or, les déréglementations et les privatisations des services publics de communication propres au néolibéralisme ne participent pas seulement d'une logique purement économique, qui maintiendrait une forme de marché « pur » sans l'État. De fait, dans le modèle néolibéral et contrairement aux libéraux classiques, le marché n'est une donnée naturelle ou transcendante qui émergerait spontanément et que l'État doit faire respecter. Le néolibéralisme au contraire, repose sur un constructivisme social qui vise à produire politiquement un type de société, d'institution et de sujet à travers une certaine mentalité de gouvernement, ce que Foucault nomme une *gouvernementalité* (Foucault, 2004).

Alors que le terme de gouvernement référerait à une forme d'autorité centralisée et hiérarchique, la gouvernance renvoie à une nouvelle modalité plus horizontale, participative et démocratique de gestion du pouvoir. Ces maîtres-mots sont : la déhiérarchisation, la participation, la diversité, et la transparence qui sous-tend une nécessaire reddition de compte (accountability). Axée sur le dialogue, elle repose sur une rationalité procédurale qui joue un rôle aussi important que la rationalité substantielle dans la mesure où l'accent est mis davantage sur le processus du dialogue que sur les finalités de la pratique. En ce sens, elle marque une rupture avec le modèle hégélien de l'État en ce qu'elle ne vise plus à gouverner en fonction d'un intérêt universel ou encore d'un Bien commun qui est postulé à priori. La gouvernance vise plutôt à assurer l'autorégulation des intérêts privés d'une multitude d'acteurs concernés par un problème ou une question spécifique. On consulte, on discute, on négocie, mais pour quoi faire? Cette question qui hante les critiques de la gouvernance ne semble pas poser problème à ses promoteurs. En ce sens, la gouvernance peut-être saisie comme un rejeton de la modernité dans la mesure où elle vise à remettre en question toute forme d'autorité au profit de mécanismes décentralisés et participatifs qui apparaissent aux yeux des modernes comme étant éminemment plus démocratiques que les formes hiérarchiques de pouvoir jugées par nature autoritaire.

Or, l'architecture intellectuelle de la gouvernance dans l'économie du savoir est édifée par Friedrich Hayek (1945) dans *Use of knowledge in society*. Ce texte, une sorte de *Manifeste de l'économie du savoir* s'avère postmoderne avant la lettre, dans la mesure où il préfigure la déchéance de la Raison dans ses prétentions à saisir synthétiquement le réel (par exemple, la crise des méta-récits chez Lyotard (1979)). En effet, pour Hayek, aucune institution n'est en mesure d'opérer la synthèse de l'ensemble des connaissances en vue de comprendre ou réguler a priori le réel. C'est pourquoi il fait du marché le mécanisme chargé d'organiser la collecte et la transmission des informations devant mener à la prise de décision des individus. Chacun étant prisonnier de son point de vue borné sur le réel et des connaissances techniques propres à son secteur d'expertise, la prise de décision ne peut s'appuyer sur aucune notion commune ni sur la délibération rationnelle

collective. Les individus agiront donc instinctivement sur la base de «savoirs tacites» qui seront mobilisés par la réception de signaux-prix informationnels.

L'accumulation par dépossession dans les sociétés du savoir

C'est dans le contexte de la contre-révolution épistémologique néolibérale que s'est mis en place un nouveau régime d'accumulation fondée sur la marchandisation du savoir, aussi appelée économie du savoir, au tournant des années 1970. La sociologie économique analyse le capitalisme dans le contexte d'une économie du savoir comme l'extension de la catégorie de la valeur marchande à des secteurs qui n'avaient pas été jusqu'ici colonisés par sa logique, en l'occurrence le savoir (May, 2003). Suivant ce cadre d'analyse, il apparaît clairement que l'économie du savoir s'inscrit au cœur même des mutations institutionnelles caractérisant le capitalisme avancé. On accole généralement l'étiquette « avancé » au capitalisme afin de souligner la manière dont « son emprise comme système sur la société, la culture et l'historicité s'était intensifiée et consolidée par l'interpénétration entre les sphères de l'économie, du politique et du monde vécu» (Pineault, 2008, p.117).

Si aucune chose n'est «en soi» une marchandise, puisque celle-ci consiste en un rapport social, il faut néanmoins reconnaître qu'attribuer le statut de marchandise au savoir est d'autant plus problématique du fait que celui-ci possède tous les attributs d'un bien public, dont les caractéristiques sont la non-rivalité et la non-exclusivité. Selon la science économique, si le savoir est un bien non rival et non exclusif, c'est que, contrairement à tout autre bien matériel, son utilisation par une personne n'empêche en rien son utilisation par une autre. Pour que le savoir ait un prix, il faut le raréfier artificiellement, en limiter l'accès notamment par le biais des droits sur la propriété intellectuelle¹. En d'autres termes, le savoir possède une « valeur d'usage », mais aucune « valeur d'échange ». Le savoir est donc par nature un « bien » public, et sa logique de fonctionnement est contraire et incompatible avec les principes de l'économie de marché. En ce sens, la notion d'« économie du savoir » comporte plusieurs contradictions, il s'agit d'une antinomie dans les termes.

- Première contradiction :

L'appropriation privée du savoir sape les conditions de sa propre reproduction. En effet, en s'appropriant le savoir, une personne ou une entreprise empêche les autres de pouvoir bénéficier des connaissances scientifiques historiquement accumulées. Par exemple, des équipes de recherches pratiquent le secret industriel plutôt que d'échanger leurs résultats (*open science*)².

¹ Il s'agit selon certains auteurs d'une forme réactivée du processus d'enclosure décrit par Karl Polanyi pour expliquer la marchandisation de la terre au fondement du capitalisme. À ce sujet voir, Azam (2007).

² Le sociologue des sciences Robert Merton définissait l'éthos de la science à l'ère fordiste à partir des principes suivant : communisme (gestion de la connaissance comme bien commun), universalisme, désintéressement, intégrité morale et scepticisme organisé. Voir Laval et al., (2011 p.58).

- Deuxième contradiction :

Dans le contexte d'un régime d'accumulation financiarisé, le savoir n'est « valorisable » économiquement qu'à travers la spéculation boursière, parce qu'il s'agit d'investissements risqués que les banques traditionnelles ne veulent pas financer (Mouhoub Mouhoud et Plihon, 2009, p. 139). Depuis le début du XXe siècle, certaines « innovations comptables » ont permis d'évaluer les actifs immatériels des entreprises. Contrairement à la propriété physique, l'actif intangible repose sur l'attribution d'une valeur mesurable en fonction de l'anticipation de sa capacité à récolter des profits futurs –, (le *goodwill*, en termes économiques). L'accumulation par le biais des actifs intangibles s'effectue au moyen de stratégies d'accès monopolistiques au marché – par exemple, par des droits de propriété et de marques de commerce, par des alliances stratégiques avec d'autres entreprises, ou encore par des ententes formelles et informelles avec les gouvernements³.

Le financement bancaire classique est toutefois peu adapté à l'évaluation des actifs immatériels, car il peut difficilement évaluer et déterminer leur valeur. Les banques se montrent généralement réticentes à financer des emprunts jugés trop risqués. C'est pourquoi la finance par le biais de la médiation boursière est appelée à occuper un rôle central dans l'« économie du savoir », afin de pallier cette incapacité du financement traditionnel. La finance se substitue donc aux banques pour consentir des prêts et du financement. Les mécanismes boursiers seraient plus fiables, car ils permettraient d'anticiper et d'évaluer la valeur des actifs immatériels d'une entreprise.

Or, cette anticipation n'est fondée sur aucun critère objectif. Au contraire, elle fonctionne sur la base d'une spéculation volatile pouvant changer radicalement au gré des crises de confiance ou des modes qui animent les marchés. En effet, la valeur attribuée aux actifs immatériels des entreprises dépend largement de l'opinion commune des actionnaires. Celle-ci repose sur une logique mimétique, autoréférentielle et spéculative fondée sur une convention boursière. Un exemple révélateur d'une convention boursière est celui qui a donné lieu à la bulle internet des « .com » et à sa crise subséquente dans les années 2000 (le crash des « technos »). En ce sens, la dynamique contemporaine d'accumulation du capital repose sur une convergence institutionnelle entre la financiarisation de l'économie et la marchandisation du savoir (Coriat et Orsi, 2006), qui correspond également en une logique d'accumulation par dépossession (Harvey, 2010) puisqu'elle s'appuie sur une privatisation de la substance même de notre être social, le commun de la culture, de la connaissance et de la communication.

Comment le commun peut-il permettre de repenser les services publics de communication ?

Ce néo-capitalisme cognitif, aussi appelé « économie du savoir », nous plonge dans la prolétarianisation généralisée. À ce stade suprême de l'aliénation, l'être humain est

³ Nike, par exemple, se contente de gérer la marque (le branding), alors que la production physique réelle de chaussures est sous-traitée dans les pays du Tiers-monde. La valeur de Nike dépend principalement du contrôle immatériel de sa marque.

dépossédé de son savoir-faire, de son savoir-être et de son savoir théorique, au profit de l'auto-valorisation illimitée du capital (Stiegler, 2012). Il reste que l'économie du savoir n'est pas exempte de contradictions. Tout comme le système industriel a été frappé par de violentes crises de surproduction dues à la baisse tendancielle du taux de profit, le capitalisme cognitif est actuellement aux prises avec une crise dont il faut trouver la source dans « la baisse tendancielle de la valeur de l'esprit » (Stiegler, 2012). Celle-ci résulte d'une opération de « décervelage » généralisé dont les institutions culturelles, médiatiques, et éducatives —qui ont été colonisées par l'industrie du marketing— sont les complices depuis plus de 30 ans. Comme le souligne Philip Mirowski (2013), de manière paradoxale, une société fondée sur un discours rationnel à propos d'un marché conçu comme un processeur d'information finit par promouvoir l'ignorance. On comprend bien là tout le sens du double discours néolibéral. Ce dernier s'appuie sur le postulat voulant que l'autorégulation provienne de l'ignorance individuelle. Or, les acteurs du marché comme les corporations et « experts » au service des think tanks néolibéraux tirent un intérêt économique de la promotion de cette ignorance puisqu'ils bénéficient de la connaissance que les individus ne possèdent pas (Mirowski, 2013). La crise du capitalisme cognitif est encore plus violente que les crises du capitalisme industriel puisqu'elle nous plonge dans la paupérisation non seulement matérielle, mais également culturelle. La privatisation de la connaissance qui est au fondement de la valorisation du capitalisme cognitif mène à l'abrutissement collectif, donc à la barbarie.

D'ailleurs, comme l'affirme Michel Henry dans son essai percutant intitulé *La barbarie*, une société où la médiation fétichisée de la technique a remplacé les médiations culturelles, symboliques et politiques qui liaient les individus « n'est pas tant celle des assistés sociaux que des assistés mentaux » (Henry, 1987, p.246). André Gorz abonde dans le même sens : « Virtuellement dépassé, le capitalisme se perpétue en employant une ressource abondante — l'intelligence humaine — à produire de la rareté, y compris de la rareté d'intelligence » (Gorz, 2001, p.81). La nouvelle logique d'accumulation du capital repose désormais sur l'exploitation de l'essence commune de l'être humain, c'est-à-dire sa culture. C'est ce qu'on peut déduire des propos de Patrick Lelay, président de la chaîne de télévision française TFI, lorsqu'il soutient : « Ce que nous vendons à Coca-Cola, c'est du temps de cerveau humain disponible » (L'Expansion.com, 2004). Sa philosophie de la culture correspond à peu de mots près à la philosophie de l'éducation du recteur de l'Université de Montréal Guy Breton, qui affirme que « les cerveaux [doivent] correspondre aux besoins des entreprises » (Gervais, 2011).

Les contradictions de la postmodernité capitaliste se manifestent d'ailleurs, si l'on suit la pensée de penseurs humanistes comme Hannah Arendt, par une incapacité à édifier un monde commun, c'est-à-dire un monde constitué par des êtres raisonnables. Notre incapacité à « faire monde » signifie le début de la fin du monde (Foessel, 2012). Elle nous plonge dans la barbarie puisque le projet sur lequel s'appuient nos élites politico-économiques nie l'humanité de l'homme. Traditionnellement, c'est à l'éducation que revient le rôle de construire une culture commune, laquelle est la condition de possibilité de l'édification d'un monde commun. La culture commune correspond à ce que les Grecs nommaient la *Paidea*, soit l'art d'élever les êtres humains à leur meilleure nature. Elle vise à apprendre aux citoyens à aimer le bien commun et à développer leur autonomie afin de savoir comment réagir lorsque la loi leur apparaît incompatible avec les normes de la « vie bonne ». La *Paidea* grecque exerce une fonction de « dressage » : elle élève

les individus au-delà de leur animalité afin qu'ils ne « vivent et ne pensent pas comme des porcs » (Châtelet, 1998)

Dans ce contexte, de nombreux travaux critiques en communication cherchent à montrer la contradiction entre le caractère « commun » du savoir, de la connaissance et de la communication, et son appropriation privée dans le capitalisme contemporain (Benkler, 2003 ; Blumler et Coleman, 2001 ; Bollier, 2014 ; Kranich et Schement, 2008 ; Hardt et Negri, 2012). Si ces travaux nous permettent de penser à de nouvelles modalités de gouvernance des systèmes de communication par-delà les catégories réifiées de « public » et de « privé », il reste que la plupart de ces approches reproduisent une vision naturaliste du commun. Elles postulent que la libération de la communication de l'ensemble des normes et des règles instituées socialement produirait spontanément un processus d'autorégulation sociale. Au contraire des approches naturalistes qui voient dans la communication un processus qui émergerait spontanément, le commun de la communication n'est pas possible sans institutions qui régissent a priori l'usage et l'activité de mise en partage de la chose commune, bref sans une politique du commun.

D'ailleurs, contre la vision spontanéiste et naturaliste du commun proposée par l'éthique libéralo-libertaire des hackers, Dardot et Laval (2014) soulignent dans leur essai plus récent intitulé *Commun*, qu'aucune chose, ni activité, n'est dans sa nature même commune. Au contraire des économistes classiques pour qui, par exemple, le savoir est un bien public en raison de son caractère non rival et non exclusif, les auteurs soulignent que rien n'est en soi une marchandise, sa production, sa circulation et sa consommation est plutôt le résultat d'un ensemble de règles, de normes et de valeurs. Bref, le commun doit être institué, il s'agit d'une institution qui régule à priori la pratique sociale. Comme le soutient Radhika Desai, historiquement, les biens communs n'ont jamais été la propriété de tous, ils définissaient plutôt par des arrangements institutionnels qui accordaient des droits à certains et en excluaient d'autres. Il apparaît donc essentiel de ne pas réifier le commun comme une chose, mais plutôt de le penser comme un principe normatif permettant de repenser les services publics de communication, donc ce qui est ouvert à tous, et non à quelques-uns. Il s'agit donc d'instituer une politique du commun conçu comme une norme de régulation de la société dans son ensemble, sans quoi toutes tentatives de mettre en place des systèmes de communication fondée sur le commun ne seront jamais en mesure de s'universaliser. La finalité d'une politique du commun devrait donc viser la transformation des significations au fondement de l'institution symbolique de la société (Castoriadis, 1975) qui actuellement sont colonisées par l'imaginaire de la gouvernance néolibérale.

Références bibliographiques

Azam, G. (2007). «La connaissance une marchandise fictive», *Revue du Mauss*, (1)29, 110-126.

Benkler, Y. (2003). «Freedom in the commons: Towards a political economy of information», *Duke Law Journal*, 52, 1245-1276.

Blumler, J. G., & S. Coleman (2001). *Realising democracy online: A civic commons in cyberspace* (Vol. 2). IPPR London, repéré à : <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/3240>

- Bollier, D. (2014). *La Renaissance des communs. Pour une société de coopération et de partage*, Paris, éditions Charles Léopold Mayer.
- Castoriadis, C. (1975). *L'institution imaginaire de la société*, Paris: Édition du Seuil.
- Châtelet, G. (1998). *Vivre et penser comme des porcs*, Paris: Gallimard.
- Dardot, P. et C. Laval (2014). *Commun. Essai sur la révolution au XXI^e siècle*, Paris, La Découverte.
- Desai, R. (2013). «Les communistes des biens communs : des prodhoniens du 21^e siècle», *Études marxistes*, Avril 2013, repéré à: <http://www.marx.be/fr/proudhoniens-du-21e-siecle>.
- Foessel, M. (2012). *Après la fin du monde. Critique de la raison apocalyptique*, Paris : Seuil.
- Foucault, M. (2004). *Naissance de la biopolitique : cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris : Seuil/Gallimard, 2004.
- Gervais, L-M. (2011, 7 octobre). Appel à l'union des milieux universitaire et d'affaires», *Le Devoir*, 7 octobre 2011, repéré à <http://www.ledevoir.com/societe/education/333107/appel-a-l-union-des-milieux-universitaire-et-d-affaires>
- Gorz, A. (2001). *L'immatériel. Connaissance, valeur et capital*, Paris : Galilée.
- Hardt M. et A. Negri (2012). *Commonwealth*, Paris, Gallimard.
- Harvey, D. (2010). *Le nouvel impérialisme*, Paris : Les prairies ordinaires.
- Hayek, F. (1945). «The use of knowledge in societies», *American Economic Review*, (25)4, 519-530.
- Henry, M. (1987). *La Barbarie*, Paris : PUF.
- Kranich, N., & J. R. Schement (2008). Information commons. *Annual Review of Information Science and Technology*, 42(1), 546-591.
- Laval, C. et al. (2011). *La nouvelle école capitaliste*, Paris : La Découverte.
- L'Expansion.com (2004, 9 juillet). «Ce que nous vendons à Coca-Cola, c'est du temps de cerveau humain disponible», Repéré à http://lexpansion.lexpress.fr/entreprise/patrick-le-lay-president-directeur-general-de-tf1_105361.html
- Liotard, J-F. (1979). *La condition postmoderne : rapport sur le savoir*, Paris, Éditions de Minuit, 1979.
- May, C. (2003). « La marchandisation à « l'âge de l'information » : droits de propriété intellectuelle, l'État et Internet », *Actuel Marx*, 34, 81-97.

Mirowski, P. (2000). *Machine Dreams: How economics becomes a cyborg science*, Cambridge: Cambridge University Press.

Mirowski, P. (2013). *Never let a serious crisis go to waste : How neoliberalism survived the financial meltdown*, London : Verso.

Mouhoub Mouhoud, E. et D. Plihon (2009). *Le savoir et la finance*, Paris : La Découverte.

Murdock, G. (2004). «Transcript of Building the Digital Commons: Public Broadcasting in the Age of the Internet», repéré à <http://www.fondsgrahamspryfund.ca/previous-conferences/conference-2004/transcript-2004/>

Orsi, F. & Coriat, B. (2006). «The New Role and Status of Intellectual Property Rights in Contemporary Capitalism», *Competition & Change*, 10(2), 162-179.

Pineault, É. (2008). « Quelle théorie critique des structures sociales du capitalisme avancé? », *Cahiers de recherche sociologique*, 45, 113-132.

Stiegler, B. (2012). *États de chocs. Bêtise et savoir au XXIe siècle*, Paris : Mille et une nuits.

“SHIELDS & SWORDS”: THE ROLE OF INDUSTRY TRADE ASSOCIATIONS IN MEDIA GOVERNANCE

Janet Wasko

Professor and Knight Chair for Communication Research, University of Oregon, (USA)

Email : jwasko@uoregon.edu

Patrick Jones

Doctoral candidate, University of Oregon, (USA)

Email : patrickj@uoregone.edu

ABSTRACT

Media/information trade associations (MITAs) play a major, although often overlooked, role in the media industry, evolving in a complex policy environment where they pursue their own interests through legislative and governmental influence. If the importance of trade associations is anecdotally clear, there has been little systematic engagement with them either empirically or theoretically in media/communications literature in the United States and perhaps elsewhere in the world. This paper addresses this gap through brief case studies of the MPAA and the National Association of Broadcasters (NAB). The case studies demonstrate that MITAs negotiate and bridge domestic and international regulatory frameworks, create international law, and act and wield influence within a field of global governance structures and processes that aren't democratic. In conclusion, the paper argues that MITAs demand further research by media and communications scholars interested in understanding the complex and convergent dynamics of media industry governance in the 21st century.

Introduction

In the run-up to the U.S. Federal Communications Commission (FCC) passing net neutrality regulations, one voice was conspicuously absent from the debate – the Motion Picture Association of America (MPAA). On the surface, the MPAA, the trade association that represents the six dominant U.S. film/media companies, should have been one of the loudest voices lobbying to ensure that the content produced by its clients reached as many people as possible, as quickly as possible. However, since at least 2007, the MPAA has been one of the most forceful voices against net neutrality.

There are two reasons for this seemingly counter-intuitive stance. One may seem simple. Comcast owns NBCUniversal and Universal Pictures is a member of the MPAA. But Comcast is an Internet Service Provider (ISP), first, and a content creator, second. Comcast didn't support net neutrality and therefore neither could the MPAA (Block, 2015). But the second reason is more complicated. Net neutrality requires ISPs to use different filtering technologies – technologies that don't satisfy the MPAA's anti-piracy standards. Through lawyers and lobbyists, the MPAA has leveraged the net neutrality debate to argue that

ISPs should be responsible for stronger content distribution restrictions such as site-blocking under U.S. law (Masnick, 2014). The MPAA's stance on net neutrality is a prime example of the dynamic role that trade associations play in representing and defending media industries. There are no simple connections between the film studios' interests (content dissemination and protection), a particular policy (net neutrality), and the behavior of the MPAA. Instead, the MPAA is embedded in a complex policy environment where it both pursues its own interests (not always easily reducible to the interests of its component parts) through its legislative and governmental influence.

While the MPAA is one of the most notorious examples of trade association influence for the U.S. media/information industries, it is hardly the only one. Other media/information trade associations (MITAs), such as the Recording Industry Association of America (RIAA), the National Association of Broadcasters (NAB), the National Cable & Telecommunications Associations (of which Comcast is a member), and the Internet Association (IA), play critical roles in representing and defending media industries. From the Digital Millennium Copyright Act (DMCA) to Stop Online Piracy Act (SOPA) and Protect IP Act (PIPA), to net neutrality and the Trans-Pacific Partnership Agreement, MITAs are playing an important role in determining not just how media will be distributed and consumed in the 21st century, but how our digital infrastructure will be controlled, policed, and surveilled. While the importance of trade associations is anecdotally clear, there has been little systematic engagement with them either empirically or theoretically in media/communications literature in the United States and perhaps elsewhere in the world. This paper addresses this gap through brief case studies of the MPAA and the National Association of Broadcasters (NAB). Through these case studies, we argue that MITAs demand further research by media and communications scholars interested in understanding the complex and convergent dynamics of media industry governance in the 21st century.

1. What is a trade association?

The definition of trade association used by many sources is featured on Wikipedia: "A trade association, also known as an industry trade group, business association or sector association, is an organization founded and funded by businesses that operate in a specific industry. An industry trade association participates in public relations activities such as advertising, education, political donations, lobbying and publishing, *but its main focus is collaboration between companies, or standardization.*" (emphasis added) ("Trade Association," 2015). The emphasis on collaboration and standardization in this definition highlights what scholars from law, economics, and public policymaking might call a negative view of trade associations. In their ability to "to coordinate their members' behavior, for instance to publish prices, to allocate quota, and to reduce industry output to the detriment of consumers...or to lobby politicians for selective favors" (Larrain and Prüfer, 2015, p. 5), trade associations contribute to undermining competition and often have a coercive effect on public policy. This negative view is countered by a theoretically positive view outlined in an article by Nank and Alexander: "Trade associations and business leagues garnered their nonprofit tax status and freedom of political activity based on the assumption that strong economic associations would *indirectly* better the community. That is, as private sector interests entered the policy arena in an organized form, policy dialogues would purportedly be more informed, economic policy would be more effective, and the closer association between government and business interests

would foster economic growth” (2012, p. 434). However, Nank and Alexander devote the rest of their article to arguing against this view by demonstrating the corrosive effects that trade associations have had on advocacy organizations, emphasizing the way that trade associations use their non-profit designations.

Lisa Graves, executive director of the liberal watchdog group, the Center for Media and Democracy, which operates the website PRWatch.org, echoes Nank and Alexander and argues that trade associations are designed to be a “shield and a sword” for their corporate members. “It’s important for people to know more about how the trade associations operate and which PR operations they’re funding because those *nonprofit entities are extremely powerful special interests* in Washington, D.C.” (emphasis added) (Graves, 2011). Thus, Graves joins Nank and Alexander in arguing that trade associations use their non-profit status to rhetorically, legally, and institutionally validate their corrosive behavior.

As both swords and shields, trade associations engage in aggressive lobbying for policy creation, while also attempting to control the speed of innovation and access to industry through the structures and processes of regulation. In this sense, trade association influence is not reducible to the amount of money spent on lobbying. As we will see, an association’s history, relationships, and global reach play important roles in its degree of influence over policymaking. For instance, revolving door hiring policies between the government and the private sector and intra-industry affiliations through philanthropic associations are hallmarks of an institutional culture, where trade associations thrive. Understanding the behavior of trade associations thus requires attention to lobbying relationships, as well as legislative and policymaking relationships with the U.S. government.

Trade associations also design public relations and advertising campaigns that promote and reinforce corporate goals with the public (See Quinn, 2015). While we do not discuss these activities in this paper, PR and ad campaigns are crucial components of trade associations’ strategies and deserve further study.

2. Significance of trade associations

The overall significance of trade associations is related to the role that these organizations play in terms of representing and promoting industries and corporations – in other words, their role in contributing to corporate power. Acting as swords and shields, the nebulous reach of MITAs is indicative of what transnational corporate governance looks like in a world where “strategies and interactions are as important as capabilities” (Bohas, 2015, p. 5). In this world, MITAs, governed by national laws, use their influence to achieve their members’ collective agenda. In the case of the MPAA, for example, they have used their influence over U.S. copyright legislation and trade negotiations to become a global authority on intellectual property (IP) protection.

As noted previously, trade associations also often contribute to weakening competition in markets, as they support dominant corporations in various ways. Some social scientists have studied this phenomenon using theories of collective action (for instance, Olson, 1965). One recent study found that “more concentrated industries are likelier to have

politically active associations than more competitive industries” (Drope and Hansen, 2009, p. 315).

Trade associations also contribute to corporate efforts to expand markets, especially international markets. Numerous examples can be cited demonstrating how trade associations work – often with the state – to clear the path and remove obstacles to international trade. For instance, the MPAA's legendary showdown with the French at the Uruguay round in 1992 over France's use of the cultural exception is a classic example of the MPAA gaining access through their government connections in an attempt to force open and control a foreign market (Veron, 1999).

Overall, trade associations represent often-unacknowledged players in national and international governance and are unrecognized by and unaccountable to the public. The brief case studies that follow focus on how both the MPAA and NAB are institutionally related to the U.S. government through lobbying and revolving door hiring policies, as well as indicating reasons why more attention should be paid to these organizations and their activities.

3. Case studies of US trade associations in media/communication industries

3.1. MPAA

The MPAA was formed in 1922 as the Motion Pictures Producers and Distributors of America (MPPDA) as a tool for self-regulating the industry, minimizing government interference in content, and managing the expansion of U.S. film interests abroad. Throughout the interwar period, the organization continued to promote the interests of the film industry and regulate content (Guback, 1969; Swan, 1991; Lee, 2008; Brownell, 2012). After World War II, the President of the MPPDA, Eric Johnston, rechristened the organization the Motion Picture Association of America (MPAA). The MPAA immediately began lobbying to undermine trade barriers and tariffs. They took part in early rounds of the GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), established close ties with the U.S. Department of Commerce (and in the early 60s, the Office of the U.S. Trade Representative (USTR)), and initiated revolving door hiring policies with political personnel (Johnston was special envoy to the U.S. President in the Near East). The relationship between the MPAA and the government became so intimate that MPAA officials and others have referred to the organization as the Little State Department (Swan, 1991). With the seemingly continuous introduction of new media technologies, especially since the introduction of the VCR in the late 1970s, the MPAA has used its close ties with the government to carry out a diverse agenda on behalf of the corporations it represents, focused primarily on copyright protection and international industry control.

In March of 2011, former Connecticut Senator, Chris Dodd, took over as Chairman and CEO of the MPAA. He replaced former congressman Daniel Glickman, who had been in the position after Jack Valenti retired in 2004 (Puzzanghera, 2011). Interestingly, Glickman came to power during a time of fluctuating budgets and the emergence of powerful new telecommunications actors such as Google and Facebook. One common reason offered for the change was that Glickman was seen by industry insiders as lacking the savvy and style needed to capitalize on Hollywood's legendary attraction to politicians. The choice of Chris

Dodd also was seen as a calculated choice to deal with the changing PR landscape of the telecommunications industry.

While the operating budget for the MPAA dropped precipitously after Valenti's retirement, from \$93 million in 2007 (Puzzanghera, 2011) to \$61.5 million in 2013 ("Form 990," 2013), the budget has stabilized under Dodd's leadership and has ranged from \$60-69 million during the years when he's been Chairman.

One of the MPAA's major functions is lobbying. While the organization spends a relatively modest amount on lobbying (an aggregated \$1.34 million in 2014, according to the Center for Responsive Politics¹), the MPAA employs lobbyists who also work for firms such as Microsoft, Apple, and Amazon, as well as another trade association, the National Association of Broadcasters. The MPAA's lobbying culture is bi-partisan and issue-specific. This picture is complicated further when we look at the MPAA's fiercely bi-partisan campaign contributions. For example, in the 2012 U.S. elections, the MPAA gave money to five Republican congressional candidates and five Democratic candidates, as the MPAA supports anyone who will advocate for stringent copyright, anti-piracy, and industry control over regulatory mechanisms. In addition to campaign contributions and lobbying, the MPAA has helped build a dense network of NGOs and think tanks that produce knowledge that justifies the MPAA's policy positions. While the MPAA doesn't wield a huge sum of money compared to other lobbying entities, the organization uses its history and institutional relationship to control specific issues, which makes it a formidable enemy to a company like Google. Of course, underlying this culture is the moneyed power of the MPAA's members, particularly the spectacular power of Comcast.

The power of the MPAA can be seen in numerous examples during the last few years. However, only two will be highlighted here. The first involves recent debates around net neutrality, which have heightened tensions between telecom interests. For example, the hacking of the Sony Corporation revealed not just a rift between Google and the MPAA, but a war in which the MPAA and a myriad of co-conspirators (including Microsoft and Comcast) sought to attack Google through the efforts of state government officials. The MPAA called this "Project Goliath," with the MPAA as David and the Mississippi State Attorneys General as the slingshot. In other words, the MPAA was the chief actor organizing a diverse set of actors (including government officials) to achieve its own policy agenda (Brandom, 2014).

Another example was the MPAA's hiring of Stan McCoy, former Assistant U.S. Trade Representative for Intellectual Property and Innovation in the Office of the U.S. Trade Representative, as a Senior Vice President and Regional Policy Director in 2014. In 2015, McCoy was promoted to President of the MPAA's Europe/Middle East/Africa (EMEA) region. McCoy was a vocal proponent of ACTA, the Anti-Counterfeiting Trade Agreement, and one of the primary architects of the Trans-Pacific Partnership Agreement's intellectual property chapter. And of course, the USTR has been leading the Trans-Pacific trade negotiations (Masnick, 2015; "MPAA Announces New EMEA and Global Leads," 2015).

¹ Data in this section also was retrieved from opensecrets.org.

Throughout its long history, the MPAA has pursued its agenda by embedding itself in the policy-making culture of the U.S. government. By hiring former government workers and elected officials, the MPAA has forged institutional relationships with powerful regulatory bodies such as the USTR and Congress. Through its lobbying efforts, it has implanted its agenda at all levels of U.S. governance from international trade negotiations and state legislatures. Though not discussed in detail here, the MPAA has also established think tanks, creating an informational culture that provides empirical support for all of its policy initiatives, legitimating its global epistemic authority on issues of piracy and copyright, capable of shaping laws and trade regulations outside the United States. Despite some claims that the MPAA is in need of a makeover, this powerful trade association remains one of the loudest and most influential voices shaping how entertainment products and digital technology are controlled and disseminated.

3.2. NAB

Another example of an important trade association in the media business is the National Association of Broadcasters (NAB). The organization was formed in 1922, when it worked for regulations to address problems related to spectrum allocation. While broadcasters typically would be assumed to want fewer regulations, at the time, regulation was seen as a means to solve the chaos that prevailed on the airwaves. Thus, the organization strongly supported the Radio Act of 1927, which provided the historical basis for U.S. broadcast regulation.

Today, the NAB describes its job as advocacy, innovation, and education, as explained on the organization's website: "The National Association of Broadcasters is the voice for the nation's radio and television broadcasters. As the premier trade association for broadcasters, NAB advances the interests of our members in federal government, industry and public affairs; improves the quality and profitability of broadcasting; encourages content and technology innovation; and spotlights the important and unique ways stations serve their communities."

The NAB prepares legal filings, files lawsuits, and represents the broadcasting industry on issues before Capitol Hill, at the FCC, and in the courts. The organization's lobbying activities are significant, including donations to political parties and candidates, as well as lobbying for issues related to advertising, performance royalties, retransmission, copyrights and telecommunications. In 2014, the NAB spent nearly \$18.5 million on various lobbying activities and ranked sixth out of 4,074 other groups in terms of total lobbying expenditures.²

The NAB also represents a classic example of the revolving door policy. In 2013-2014, 66 out of 83 NAB lobbyists had previously held government jobs. Meanwhile, the head of the association is Gordon H. Smith, President and CEO, who became NAB President and CEO in November 2009. He had previously served as a two-term U.S. senator from Oregon. Gordon's committee assignments included the Senate Commerce, Science and Transportation Committee, the panel that oversees broadcast-related legislation, as well

² Data in this section was retrieved from opensecrets.org.

as the Senate High Tech Task Force. In October 2012, Smith was named one of Washington's top lobbyists by *The Hill* (2012).

Conclusions

While a few recent studies have focused on lobbying in the media industry (for instance, see Proffitt and Susca, 2015), more research is needed to fully account for the players involved in governance and policy-making in the media and communication industries. We must recognize the role that these associations play in lessening competition and maintaining large corporations' dominance in various media and information markets, as well as the efforts and funds that are devoted to promote media industries and corporations to the public. Moreover, we also need to recognize that MITAs also influence the infrastructure of the emerging digital world. Net Neutrality, the DMCA, SOPA, and PIPA have implications for civic freedom and MITAs that support SOPA and PIPA are effectively trying to strengthen corporate and state surveillance apparatuses. It needs to be recognized that MITAs that do not support net neutrality are trying to give a handful of corporate ISPs control over the Internet. These examples make clear that these trade organizations demand further research because they act and wield influence within a political culture that doesn't respond to a democratic process. Media and communications scholars are in a unique position to interrogate and critique the myriad ways that MITAs support corporate control of the media landscape and undermine democratic processes.

References

Block, A. B. (2015, February 26). How Impotent Is Today's MPAA? *The Hollywood Reporter*. Retrieved from www.hollywoodreporter.com

Bohas, A. (2015). Neopluralism and globalization: The plural politics of the Motion Picture Association. *Review of International Political Economy*, 2-29.

Brandom, R. (2014, December 18). Documents in Sony leak show how state attorney general was cozy with Hollywood. *The Verge*. Retrieved from <http://www.theverge.com>

Brownell, K. C. (2012). "Movietime U.S.A.": The Motion Picture Industry Council and the Politicization of Hollywood in Postwar America. *Journal of Policy History*, 24(3), 518-542.

Drope, J. M. and W. L. Hansen (2009). New evidence for the theory of groups: Trade association lobbying in Washington, D.C. *Political Research Quarterly*, June, vol. 62, no. 2, 303-316.

Form 990 (IRS Tax Return) (2013). Internal Revenue Service.

Graves, L. (2011). A CMD Special Report on ALEC's Funding and Spending, *PRWatch*, July 13. Retrieved from <http://www.prwatch.org/news/2011/07/10887/cmd-special-report-alecs-funding-and-spending>.

Guback, T. H. (1969). *The International Film Industry*, Bloomington, IN: Indiana University Press.

The Hill (2012). "The Hill's 2012 Top Lobbyists." October 31. Retrieved from <http://thehill.com/business-a-lobbying/264987-2012-top-lobbyists>

- Larrain, M., & J. Prüfer (2015). Trade Associations, Lobbying, and Endogenous Institutions. *Journal of Legal Analysis Advance Access*, 1-50. doi:10.1093/jla/lav009
- Lee, K. (2007-2008). "The Little State Department": Hollywood and the MPAA's Influence on U.S. Trade Relations. *Northwestern Journal of International Law & Business*, 28, 371-397.
- Lobbyists Representing Motion Assn. of America. (n.d.). Retrieved June 10, 2015, from <http://www.opensecrets.org>
- Masnick, M. (2014, December 18). Hollywood's Secret War On Net Neutrality Is A Key Part Of Its Plan Stop You From Accessing Websites It Doesn't Like. *Tech Dirt*. Retrieved from <https://www.techdirt.com>
- Masnick, M. (2015, August 19). MPAA Throws Hissy Fit Over USTR Even Thinking About Expanding Fair Use In TPP. *Tech Dirt*. Retrieved from <https://www.techdirt.com>
- Motion Picture Assn of America: Organizational Profile. (n.d.). Retrieved June 14, 2015, from <http://www.opensecrets.org>
- Motion Picture Association of America. (2015, January 15). *MPAA Announces New EMEA and Global Leads: Stan McCoy to be President, Managing Director MPA EMEA Chris Marcich to be President, International, MPAA* [Press release]. Retrieved from www.mpaa.org
- Nank, R., & J. Alexander (2012). Farewell to Tocqueville's Dream: A Case Study of Trade Associations and Advocacy. *Public Administration Quarterly*, 36(4), 429-461.
- Nank, R., & J. Alexander (2012). Farewell to Tocqueville's Dream: A Case Study of Trade Associations and Advocacy. *Public Administration Quarterly*, 36(4), 429-461.
- Olsen, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Proffitt, J. M. and M. A. Susca (2015). A shield to legitimize virtually any content: Tracking the video game lobby's political economic power. *Communication, Culture and Critique*.
- Puzzanghera, J. (2011, May 10). Christopher Dodd brings Hollywood glitz back to Washington. *Los Angeles Times*. Retrieved June 14, 2013, from <http://articles.latimes.com/2011/may/10/business/la-fi-dodd-mpaa-20110510>
- Quinn, E. (2015). "Who needs lobbyists? See what big business spends to win American minds," *The Center for Public Integrity*, January 15. Retrieved from: <http://www.publicintegrity.org/2015/01/15/16596/who-needs-lobbyists-see-what-big-business-spends-win-american-minds>.
- Swann, P. (1991, April). The Little State Department: Hollywood and the State Department in the Postwar World. *American Studies*, 29(1), 2-19.
- Trade Associations. (n.d.). In *Wikipedia*. Retrieved June 14, 2015, from <http://en.wikipedia.org>.
- Veron, L. (1999). *Hollywood and Europe: A Case of Trade in Cultural Industries, the 1993 GATT Dispute* (Working paper). School of International Relations: University of Southern California.

Troisième partie

LE SERVICE PUBLIC MÉDIATIQUE À L'ÈRE DES RÉSEAUX NUMÉRIQUES : CONTRAINTES ET OPPORTUNITÉS

LE SERVICE PUBLIC MÉDIATIQUE À L'ÈRE DU NUMÉRIQUE: SURVIVANCE ET DÉFIS

Oumar Kane

Professeur, Département de communication sociale et publique,

Université du Québec à Montréal (Canada)

Courriel : kane.oumar@uqam.ca

Aimé-Jules Bizimana

Professeur, Département de sciences sociales, Université du Québec en Outaouais (Canada)

Courriel : aime-jules.bizimana@uqo.ca

RÉSUMÉ

Dans le cadre de cette contribution, nous commencerons par proposer un historique du service public médiatique. Nous aborderons ensuite la manière dont la nécessité du service public est d'abord mise en crise, puis légitimée dans des environnements sociopolitiques caractérisés par des changements importants liés aux développements technologiques et aux usages innovants. Nous montrerons à cet égard la diversité des plaidoyers en faveur du service public médiatique à l'ère du numérique. Nous terminerons par l'évocation de quelques facteurs susceptibles de favoriser une légitimation de la mission de service public à l'ère de l'Internet.

Évolution du service public

Notre objectif n'est pas de présenter toutes les grandes étapes de l'évolution de la radiodiffusion, mais plutôt de porter l'attention sur deux périodes marquantes à savoir la décennie 1920-1930 et la décennie 1970-1980. La décennie 1920-1930 est la période d'émergence des premiers systèmes de radiodiffusion notamment au Canada. Au nombre des premières justifications de l'établissement d'un service public en radiodiffusion figure la rareté des fréquences. Considérant les fréquences comme un bien public, l'État canadien est intervenu pour réglementer le secteur dans l'intérêt général. Sur le plan politique, le système de radiodiffusion a eu comme objectif d'assurer l'autonomie politique et culturelle du Canada par rapport aux États-Unis et par la suite de promouvoir l'unité nationale du pays.

Lors de la création du système canadien de radiodiffusion, le débat a été marqué par une opposition idéologique originelle entre une conception issue du milieu des affaires

généralement partisane d'un système entièrement privé et une conception alternative prônant un système basé sur le service public défendue par certains milieux politiques et sociaux. Les détails de cette opposition sont traités en profondeur par Marc Raboy dans son ouvrage *Occasions ratées* (1996).

Le système canadien a évolué par la suite vers un système mixte avec à la fois un radiodiffuseur public - d'abord la Commission canadienne de la radiodiffusion (CCR) en 1932 et ensuite CBC/Radio-Canada en 1936 - et des radiodiffuseurs privés. La première loi de la radiodiffusion en 1932 avait basé le système sur un monopole public et avait préconisé la disparition à terme des radios privées. Cette prévision ne s'est pas réalisée et le modèle mixte s'est imposé. Dans nombre d'autres contextes, des monopoles publics ont généralement caractérisé la radiodiffusion. La France a par exemple été l'un des pays où le système de radiodiffusion a été très tôt sous une emprise forte de l'État. De manière générale, les États-Unis ont à l'opposé constitué l'exception avec un système de radiodiffusion qui a évolué suivant la logique de l'entreprise privée. Cette évolution américaine est cohérente avec la conception des *public utilities* fondée sur la logique de la libre entreprise.

La deuxième période marquante est celle de 1970-1980. Elle a été caractérisée par des mutations technologiques et économiques importantes. Sur le plan technologique, cette décennie a été marquée par l'arrivée du câble et du satellite qui ont eu un impact majeur sur la radiodiffusion. Sur le plan économique, cette décennie est celle de la dérèglementation, un processus initié en Grande-Bretagne sous Thatcher et aux États-Unis sous Reagan et qui va progressivement se diffuser à travers le monde. Dans ce contexte, la gestion de la radiodiffusion sera de plus en plus marquée par la concurrence et la recherche de la rentabilité. Ce contexte accorde la primauté à la logique du marché.

Les conséquences de ce nouvel environnement de la radiodiffusion sont de plusieurs ordres. On peut noter à titre d'exemple la chute des monopoles, surtout en Europe, la marginalisation du service public et la poussée vers l'émergence de systèmes mixtes. Par ailleurs, cet environnement a vu se multiplier les opérateurs privés et l'offre des programmes. Cependant, la diversité des programmes ne rime pas pour autant avec leur qualité. Cela pose la question importante liée aux enjeux de l'évolution du service public médiatique. Il importe également de tenir compte du processus d'internationalisation avec la constitution de groupes nationaux qui se concurrencent sur des marchés régionaux et mondiaux.

Un service public en crise ?

Au Canada, la loi actuelle sur la radiodiffusion est entrée en vigueur en 1991. Elle a réaffirmé le caractère de la radiodiffusion comme service public national et comme système mixte avec trois composantes : publique, privée et communautaire. À partir des années 1990 cependant, le contexte de la radiodiffusion peut être caractérisé comme un contexte de crises : crise d'identité, crise de légitimité, crise de financement, etc. C'est le sens de la thèse radicale défendue par Pierre Musso (1995, p. 23) qui considère même que la situation de crise serait l'état normal du service public :

« Il y a un phénomène cyclique d'interrogation sur la crise, voire la mort du service public. Qui fait que cette situation de crise pourrait sembler

paradoxalement la situation normale du service public. C'est la complexité de la notion de service public qui fait que l'on peut toujours parler de décomposition et de recomposition, c'est-à-dire que l'on est en permanence en situation de crise. »

Le terme de crise ou de déclin du service public audiovisuel est en effet omniprésent dans la littérature scientifique et dans les discours publics un peu partout à travers le monde lorsqu'il est question de caractériser la situation actuelle. Déficit de légitimité, concurrence des marchés, crédibilité et fiabilité de l'information, incertitudes financières et migration des publics sont quelques-uns des problèmes importants identifiés dans la littérature consacrée à la recherche sur le service public médiatique. De fait, le service public, présenté comme inutile et inapproprié en raison de la disparition du principe de rareté, en ferait pour certains critiques une institution indésirable (à cause de son paternalisme) et anachronique (le contexte technologique nécessite une prise en compte des enjeux industriels, non la promotion d'une culture d'élite).

La remise en cause néolibérale du service public dans le contexte contemporain autour de cinq points (Banerjee et Seneviratne, 2005, p. 130) :

1. L'argument central de la rareté des fréquences ne tient plus ;
2. Le principe d'une taxation ou d'une redevance pour produire des services de radiodiffusion de moins en moins regardés par la population n'est plus légitime ;
3. « Le marché est le meilleur juge et arbitre de ce que le public veut », l'argument sous-jacent est que « si les radiotélévisions publiques ne peuvent plus produire des émissions que la population veut entendre et regarder en grand nombre, alors elles ne produisent plus un service public ». C'est dès lors le privé qui produirait mieux du service public que les institutions de service public ;
4. En termes économiques, la radiodiffusion publique d'État tentait de répondre à un « échec de marché », mais elle a tenté de le faire au prix d'un élitisme et d'un paternalisme qui ont entraîné le désintérêt des publics. Il faut par conséquent retourner au modèle classique d'allocation des services par le marché...
5. La production démocratique d'un consensus national, privilégiée par les radiodiffuseurs publics, a échoué. La diversité et la pluralité tant des publics que des intérêts en sont la cause.

La défense du service public

Cette charge critique serait construite selon Banerjee et Seneviratne (2005, p. 130) sur la confusion entre médias publics et médias d'État et les arguments seraient davantage pertinents pour les médias d'État que pour les authentiques médias de service public. L'argument sous-jacent à cette ligne de défense est que les radiodiffuseurs publics véritablement orientés vers la mission de service public (cas du Royaume-Uni et de l'Allemagne) ne voient pas de désaffection du public et qu'ils conserveraient encore le

suffrage du public qui les apprécierait grandement. Autre argument de défense, le service public de radiodiffusion n'est pas légitimé par le seul critère de la rareté des fréquences, mais plutôt entre autres par la mission de favoriser le débat démocratique et le caractère inclusif de sa programmation. Il s'ensuit que les défenseurs du service public (Raboy, 1990 ; Banerjee et Seneviratne, 2005) rejettent comme non pertinente l'équation ou plutôt la confusion entretenue en faisant une équation entre populaire et d'intérêt public. Il s'agirait d'une définition fallacieuse qui fait de l'intérêt public soit la somme des intérêts individuels, soit le plus grand dénominateur commun. À l'opposé et en défense du service public est avancé le concept de « bien de grande valeur... considéré comme étant intrinsèquement désirable et d'une grande valeur morale et sociale à offrir à la population indépendamment des désirs et des préférences du consommateur lui-même » (Banerjee et Seneviratne, 2005, p. 133).

Les défis actuels du service public médiatique

L'importante remise en cause du service public opère à un moment où le public lui-même ne peut plus être considéré comme un tout homogène (qui pourtant justifiait à l'origine l'existence des radiodiffuseurs publics sous la forme d'un public national), mais plutôt comme une mosaïque de publics qu'il faut cibler avec des stratégies différenciées en fonction de leurs profils, goûts, attentes, etc. Avec la révision de leur mandat, les difficultés liées à leur financement, leur commercialisation accrue, le changement du paysage technologique, la baisse de leurs audiences, etc., les radiodiffuseurs de service public sont confrontés à une crise importante et un certain nombre d'entre eux tentent de réagir en justifiant leur légitimité auprès du grand public, en tentant de reconquérir le public et en mettant l'accent sur l'accessibilité des contenus et la diversification des sources de revenus.

Dans le nouveau contexte technologique, certains auteurs (Berger, 2009 ; Taylor, 2010) remettent en cause jusqu'à la notion de radiodiffusion au motif qu'elle est liée à la communication de masse, qu'elle fait intervenir un émetteur actif et un récepteur passif et qu'elle est liée à des technologies analogiques... Ce serait selon Berger (2009) un cadre dépassé et il faudrait selon cet auteur remplacer la notion de *radiodiffusion de service public* par celle de *service public médiatique*. Il s'agit en fait de défaire le lien entre Public Service BroadcastING et Public Service BroadcastERS puisqu'à ses yeux la mission de service public est parfois mieux remplie par des radiodiffuseurs privés que par ceux dont c'est la mission expresse (Berger, 2009, p. 8). S'inspirant de Jakubowicz, il propose la formule suivante : "PSM = PSB + all relevant platforms + Web 2.0".

Face à la crise structurelle à laquelle elles font face et aux attaques de plus en plus violentes dont elles sont l'objet, les institutions de service public audiovisuel tentent de montrer qu'elles demeurent pertinentes et légitimes, notamment en rappelant que les enjeux centraux qui sont de leur ressort sont plus pertinents que jamais, indépendamment de la donne technologique analogique ou numérique. Pluralisme et diversité, accessibilité d'une information centrée sur le bien commun, prise en compte de la population dans son ensemble, traitement éthique et professionnel de l'information, contribution en gros au fonctionnement démocratique des sociétés modernes (Marquez-Ramirez et Guerrero, 2014, p. 3) figurent au nombre des impératifs qui doivent être pris en compte pour assurer la survie du service public dans les sociétés contemporaines.

Mais même si le cœur du service public demeure de privilégier l'intérêt général sur les intérêts particuliers, le défi est dorénavant de remplacer « une logique d'offre de chaînes destinées à un public relativement indifférencié » par des « offres distinctes susceptibles de rallier des segments identifiés du public » (Cour des comptes française, cité par Bédard-Brûlé, 2013, p. 15). Au Canada, cette nécessité est traduite en 2007 par Radio-Canada sous l'objectif de « favoriser l'unité dans la diversité. » Il s'agit par conséquent de revoir le mandat et les stratégies d'un service public de radiodiffusion qui était historiquement « national dans sa couverture et général dans sa perspective » (Schejter, 2005, p. 163) tant au Canada qu'en Europe.

Cette donne nouvelle qui consiste à s'adresser à des sous-publics spécifiquement ciblés tend à favoriser l'accessibilité accrue des citoyens aux contenus des radiodiffuseurs publics (CBC/SRC, France Télévisions, BBC) et est complétée par la volonté de rejoindre les publics jeunes à travers les plateformes numériques.

Relégitimer le service public

Ces efforts d'adaptation sont liés à l'impératif de repositionner le service public qui se fait sentir avec urgence. Une manière d'y parvenir est de donner des réponses structurées aux arguments avancés par les critiques du service public qui avancent trois modèles pour réduire le service public :

- 1) Le modèle du « retrait » (attrition) qui laisserait les radiodiffuseurs de service public en dehors des possibilités offertes par la technologie numérique et l'Internet en réservant ce futur émergent au seul secteur commercial ;
- 2) Le modèle du « service public distribué » selon lequel la programmation de service public peut être fournie par n'importe quel diffuseur (commercial) mandaté ou financé par le législateur pour le faire (le modèle du « service public distribué » est notamment défendu par Berger (2009) qui propose en matière de service public de radiodiffusion de distinguer les institutions des pratiques) ;
- 3) Le modèle « monastique » dans lequel la radiotélévision de service public s'installe dans un créneau très limité, une chaîne complémentaire offrant des services qu'un diffuseur commercial ne peut pas offrir de façon rentable ; le radiodiffuseur public ne serait donc pas en concurrence avec le secteur commercial. (Banerjee et Seneviratne, 2005, p. 143).

Il importe de tenir compte du fait qu'à l'ère du numérique, le critère traditionnel de la rareté des fréquences doit être posé en de nouveaux termes. Il est dorénavant davantage question de la profusion des contenus et de leur accessibilité partout, en tout temps et par tous que de rareté. Une piste de solution avancée par le mouvement des "knowledge and creative commons" pourrait permettre de renouveler les approches du service public à travers une accessibilité accrue aux productions culturelles et médiatiques puisqu'en tant que ressource collective, elles pourraient être redéfinies comme un bien commun caractérisé de non rival par les économistes, ce qui signifie que l'usage des uns n'entrave pas celui des autres.

S'il semble de plus en plus difficile de circonscrire un territoire propre à la radiodiffusion de service public, une des voies de sortie de crise pourrait consister à tenter de distinguer

les communications d'intérêt général d'un côté du service public médiatique proprement dit de l'autre. La première catégorie permettrait d'élargir la palette des acteurs pertinents. Cela aurait le mérite d'inclure autant les acteurs privés que la société civile dans le tableau en plus de permettre de tenir compte de l'activité productive des citoyens et de l'horizontalité des interactions. D'un autre côté, la notion de service public médiatique pourrait permettre de garder le *lien organique* qui unit les médias de service public à la puissance publique de manière à ce que leur activité soit spécifiquement orientée vers certains objectifs là où aucune contrainte ne pèserait sur les autres acteurs des communications d'intérêt général.

Références bibliographiques

Banerjee, I. et Seneviratne, K. (2005). *La Radiotélévision de service public: Une sélection de bonnes pratiques*. Paris : Unesco.

Bédard-Brûlé, I. (2013). *Étude comparative entre France Télévisions, BBC et Radio-Canada/CBC (Rapport de recherche préliminaire, non publié)*. Montréal : UQAM.

Berger, G. (2009). *Beyond Broadcasting: the future of state-owned broadcasters in Southern Africa*. Windhoek, Namibia : Friedrich-Ebert-Stiftung.

Márquez-Ramírez, M. et Guerrero, M.-A. (2014). Introduction: Media Systems in the Age of (Anti) Neoliberal Politics. Dans M.-A. Guerrero et M. Márquez-Ramírez (dir.), *Media Systems and Communication Policies in Latin America* (p. 1-23). New York: Palgrave Macmillan.

Musso P. (1995). Sur la définition du service public. *Les dossiers de l'Audiovisuel*, 60.

Raboy, M. (1996). *Occasions ratées : histoire de la politique canadienne de la radiodiffusion*. Boucherville, Québec : Liber et Les Presses de l'Université Laval.

Schejter, A. (2005). Service public, société de l'information et Internet. *MédiaMorphoses*, 36, 162-170.

Taylor, G. (2010). Shut-Off: The Digital Television Transition in the United States and Canada. *Canadian Journal of Communication*, 35, 7-25.

UK PUBLIC SERVICE MEDIA IN TRANSITION: SOME BRIEF REFLECTIONS

Philip Schlesinger

Centre for Cultural Policy Research and CREATE

University of Glasgow, Scotland, UK

Email : Philip.Schlesinger@glasgow.ac.uk

Introduction

In this essay, completed just after the UK Government has published its views on the future of the BBC, I consider the present state of play of public service media in the United Kingdom. Addressing an international readership, I have consciously avoided giving too much detail, focusing instead on the main contours of the present set-up. The question is to what extent we can discern at least some elements of an emergent bigger picture.

Change is coming to the UK for a mixture of reasons - political, economic and technological. Taken together, in due course these will affect the fundamentals of the system - production, distribution and consumption and also the broader politics of legitimation. We cannot predict the pace at which this transformation will happen.

The UK is widely seen as the iconic case of a well-ordered public service broadcasting (PSB) system, with the BBC as its linchpin. The corporation, established by Royal Charter in 1927, has been a model for broadcasters in many countries. Since 1955, the UK has regulated first, commercial TV and then, radio broadcasting in the public interest. The five major digital terrestrial TV channels - two BBC, three commercial - still collectively dominate TV consumption, capturing over 50% of all viewing, and almost 72% of viewing share, when the BBC's digital channels and the additional portfolio channels run by the commercial PSBs are included in the tally (Ofcom 2015: 2).

The five terrestrial channels operate under public service regulation, which affects their purposes and their content. The BBC Trust presently regulates the BBC's audio, video and online output. However, this body will soon be superseded. The recommendation to wind it up and make Ofcom (the Office of Communications) the BBC's regulator came first in a report commissioned by the UK government. *A Review of the Governance and Regulation of the BBC*, was delivered by Sir David Clementi in March 2016 to the UK Secretary of State for Culture, Media and Sport, John Whittingdale, MP, the cabinet minister responsible for broadcasting (Clementi 2016). In May 2016, Clementi's recommendation was endorsed by the UK Government's White Paper, *A BBC for the future: a broadcaster of distinction* (Department for Culture, Media and Sport 2016).

Ofcom, set up by statute in 2002, currently regulates the commercial radio and TV stations and to date has had powers under the Broadcasting Code over the BBC, notably concerning

harm and offence, fairness and privacy. The scope of Ofcom's regulation of the corporation will now be broadened. For instance, the Government's White Paper proposes that Ofcom should establish a licensing regime for the BBC both UK-wide and in 'the nations' (Scotland, Wales and Northern Ireland). The UK Government will give it powers 'to investigate any aspect of BBC services' (Department for Culture, Media and Sport 2016: 6). The BBC will continue to undertake its own governance under a reconstituted executive board, and, in the words of the White Paper, it will itself appoint 'at least half' of the members.

The BBC is funded by a licence fee, currently £145.50 per annum, which is levied on all TV households. This will be increased in line with inflation from 2017/18 to 2021/22. The licence fee is to be reviewed every five years, less than half way through the BBC's new eleven-year Charter period. In the immediate future, the scope of the licence will be extended to cover on-demand content on the BBC iPlayer to ensure that viewers pay for such services. The BBC has been given scope to explore 'whether elements of subscription have a role to play alongside the core licence fee model in the future' (Department for Culture, Media and Sport 2016: 17). This encouragement to explore 'additional sources of commercial revenue' (ibid.) has implications for the principle of providing a universal service. By contrast with the present system of public payment for the BBC, the commercial channels are funded by advertising revenue.

Official reviews of broadcasting

Now on the brink of setting out the provisions of a new BBC Charter to run to 2027, the UK has largely concluded one of its periodic spates of reassessing the role and value of public service broadcasting. Clementi's Review and the DCMS's White Paper were the closing moments in a series that began with Ofcom's third major PSB Review, which reported in July 2015.

Of course, not least in academic circles, the term 'PSB' is behind the times. Because of the impact of the internet, we now think 'beyond broadcasting', and we talk more commonly of public service media or communications. But whatever the terminology, the Ofcom PSB Review's scope did reflect the impact of the internet and digitization on present institutions, the market, and consumption.

Ever since its first PSB Review in 2004, Ofcom has had a major impact on how public service is defined in the UK. Provisions of its Broadcasting Code have applied to the BBC and it has also conducted market impact assessments in collaboration with the BBC Trust when new services are proposed. The extent of this involvement will expand under the new proposed regulatory arrangements.

It should be remembered that Ofcom oversees not only broadcasting but as a 'converged regulator' also addresses a wide range of other communications activities, including wireless spectrum, post and telecommunications. With the BBC coming completely within its remit, the regulator must meet the challenge of rapidly adjusting to new circumstances.

Ofcom's PSB review was published in the month that the UK Government began its separate, regular ten-yearly review of the BBC's Royal Charter (Department for Culture, Media and Sport, 2015). The Conservative Party, which secured a majority in the House of Commons after the May 2015 UK general election, supplied a wide canvas for the

reassessment of the BBC's role and purpose. In his foreword to the consultation document, John Whittingdale, the Culture Secretary, wrote:

“ What should the BBC be trying to achieve in an age where consumer choice is now far more extensive than it has been before? What should its scale and scope be in the light of those aims and how far it affects others in television, radio and online? And what are the right structures of governance and regulation? ” (Department for Culture, Media and Sport, 2015: 2)

Recognising the many challenges it faces, the BBC has had to rethink the range of what it produces. For instance, it shifted BBC3, one of its digital channels, to online distribution in 2016 (Dowell, 2015). The corporation's position as a production centre has also been rethought, with the setting up of BBC Studios to house drama, entertainment, comedy and factual programme making. The aim is to move BBC Studios into the commercial market and to produce for third parties - a significant change of orientation, becoming, in effect, a broadcaster-publisher (BBC Charter Review, 2015). This radical move has been endorsed in principle by the White Paper, which has also proposed that aside from news and current affairs, all BBC content commissioning will be open to competition - a far-reaching change.

Of particular note is the UK Government's requirement for the BBC 'to focus its creative energy on high quality distinctive entertainment that differentiates it from the rest of the media market while serving all audiences' (Department for Culture, Media and Sport 2016: 10). Along with the BBC being asked to establish creative industries partnerships as well as with the local press and the setting up of a relatively small 'contestable' public service fund, the cumulative changes proposed are significant. In future, the National Audit Office will scrutinize the corporation's finances.

Current change

Aside from supporting the BBC, the licence fee also sustains other activities, including the BBC World Service, BBC Monitoring, and the Welsh language service, S4C. The World Service will receive a substantial boost in funding in response to the renewed government recognition of the need to project 'soft power' globally. In July 2015, the Government signalled that the BBC was to take on the cost of financing licences for over-75 year-olds. The full costs of this provision will have to be met out of the licence fee by 2020/21.

The BBC is not the only body under scrutiny. There has been persistent speculation about the privatisation (or possible other restructuring) of the UK's second public service TV broadcaster, Channel 4 Corporation (C4C), which operates commercially and in the public interest. As a broadcaster-publisher, C4C is a mainstay of independent television production. It was the key initiator of this form of content supply when launched in 1982. Furthermore, there has been continuing talk of the possible future acquisition by a US major of the largest commercial PSB player, Channel 3's ITV. If this were to occur, ITV would follow in the footsteps of Channel 5, the other commercial PSB, bought by Viacom in 2014. It is impossible to be conclusive but the shape of the PSB landscape might change substantially during the next Charter period.

At present, moreover, the UK is experiencing complex constitutional change, with a still uncertain outcome. This essay has been written in the final weeks of the European Union

Referendum campaign, which has posed the fundamental question of whether or not the UK will remain a member state of the EU.

The UK/EU question has followed rapidly in the wake of the Scottish Independence Referendum of September 2014, when by 55% for to 45% against, Scotland voted to stay in the United Kingdom. The pro-independence Scottish National Party (SNP) has become the third largest party by number of seats in the House of Commons. The independence campaign led to far-reaching devolution for Scotland under the Scotland Act 2016. The Scottish Government in Edinburgh - since the May 2016 Scottish parliamentary elections, a minority SNP administration - has argued that the BBC should 'federalise' or 'decentralise' and that BBC Scotland should control its own budget and governance arrangements (The Scottish Government, 2016). Clementi's *Review*, followed by the White Paper, both addressed this question at least in part by advocating the creation of 'operating licences' for each of the devolved nations, coupled with the appointment of national members for each of the nations to the BBC executive board, and formal accountability by the BBC to the devolved legislatures. The present 'out of London' quota system, which requires production in the nations, will continue coupled with new requirements proposed for decentralized commissioning (BBC News 2016).

The main commercial PSB north of the border, linked to the ITV network, is Scottish Television (STV) - the last survivor of the federal commercial system set up in 1955. Its footprint extends over most of Scotland (ITV broadcasts in the Anglo-Scottish border region) and it is also the mainstay of local television in the main cities. If ITV were ever to be acquired by a US major, this might affect the future ownership of STV and therefore the commercial linchpin of the present Scottish set-up (Schlesinger 2016).

In addition to changes in the future scope of public service broadcasting and how it is regulated, the complex politics of the multinational British state has impacted on the future structure and governance of the BBC and the workings of the broadcasting market place.

The next transition

Aside from changing political and regulatory contexts, other factors driving change are technological, economic and social. A central question is to what extent linear TV viewing will remain a central form of consumption and a socially significant practice. There is considerable anecdotal evidence of radically changing viewing behaviour across all age groups, as well as survey findings on this matter.

Ofcom's latest PSB Review posed major questions about the future of linear TV. It reported that '[t]oday, only 50% of 16-24s' audio-visual consumption and 61% of 25-34s' is through live television (i.e. TV viewed at the time it is broadcast). Viewing of TV news by younger people aged 16-34 dropped by 29% between 2008 and 2014, to 39 minutes per person per week' (Ofcom, 2015: 1).

From a public sphere point of view - where PSB has long been regarded as central to the formation of a common national agenda and culture in the UK - the low level of linear TV news consumption amongst younger viewers raises one key consideration. If those now growing up as content is increasingly disengaging from its established institutional moorings

do not substantially share the cultural maps absorbed by their elders, this is certainly relevant to how a national conversation about PSB might be conducted in future.

There has been a real terms decline of 15% in PSB expenditure on first-run, UK-originated programmes since 2008, with implications for the range of content and scheduling (Ofcom, 2015: 8). However, expenditure by non-PSB channels on major genres (outside of sport and news) is relatively small.

The time-shifting of consumption away from linear TV viewing has become increasingly prevalent in the UK. The BBC's iPlayer has had an important role in this - reaching nearly one-third of UK adults. But other platforms are also important in driving this change. While the time-shifting of PSB on-demand content still occupies centre-stage, Over the Top (OTT) services such as Netflix and Amazon Prime are beginning to increase their market share of viewing, although this does still remain relatively small. The popularity of short form video amongst younger viewers in particular and the growth of TV-like content on platforms such as YouTube are also changing the mix. One question for the future is the extent to which subscription video on demand (SVOD) and OTT players will gain market share and whether or not some of their content will in coming years be viewed by segments of the audience as fully equivalent to that of the PSBs, thus undermining their particular claims to public support.

At present, and for some years to come, channels will continue to be key modes of delivering content (Doyle 2015). The moot question is just for how long and to what extent this established mode of delivery will mutate? What becomes increasingly crucial is the brand that marks the content distributed by a variety of platforms and received on a range of devices. Especially key is what that brand signifies about the quality and nature of the product so that viewing brand-specific outputs becomes a compelling choice. As delivery systems diversify, and new intermediaries take up positions in the market place, the ready discoverability of content also becomes increasingly essential. At present, this is underpinned by the privileged position occupied by PSB channels on the electronic programme guide (EPG) but new technological developments, such as accessing content through apps, are already beginning to make this selection mechanism redundant.

Ensuring that public service content continues to be a large-scale element in the media offer will depend on continued political will and large-scale public support. It is certainly not a given that the present level of content production and the current British system for dividing revenues will endure. Economic and technological factors alone will not determine the outcome; they will interact with political and regulatory considerations in shaping how the present system evolves.

Naturally, there has been considerable international interest in the British debate. That is not surprising, as its outcomes may well affect policy developments elsewhere.

Acknowledgment

The author wishes to thank Professor Gaëtan Tremblay for inviting him to speak at PANAM2015 in Montreal and thereby encouraging the writing of this article. In preparing this piece, the author gratefully acknowledges the support of the UK Economic and Social Research Council project, 'Multi-platform media and the digital challenge: strategy, distribution and policy' (ES/J011606/1).

The author is presently a member of Ofcom's Content Board. This article has been written by him as an academic analyst and in a purely personal capacity and any views expressed here are entirely his own.

References

BBC Charter Review (2015). *BBC Studios: Strengthening the BBC's role in creative industries*. September 2015. Retrieved from: http://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/reports/pdf/bbc_studios_2015.pdf

BBC (2016). *Editorial Guidelines. Accountability*. Retrieved from: <http://www.bbc.co.uk/editorialguidelines/guidelines/accountability/ofcom>

BBC News (2016). White Paper to require BBC to 'serve Scotland better', 12 May. Retrieved from: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-36274809>

Clementi, Sir David (2016). *A Review of the Governance and Regulation of the BBC*. Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/publications/a-review-of-the-governance-and-regulation-of-the-bbc>

Department for Culture, Media and Sport (2015). *BBC Charter Review: Public Consultation*. 16 July-8 October 2015. Retrieved from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/445704/BBC_Charter_Review_Consultation_WEB.pdf

Department for Culture, Media and Sport (2016) *A BBC for the future: a broadcaster of distinction*. Presented to Parliament by the Secretary of State for Culture, Media and Sport by Command of Her Majesty, May 2016. Cm 9242. Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/publications/a-bbc-for-the-future-a-broadcaster-of-distinction>

Doyle, G. (2015). Multi-platform media and the miracle of the loaves and fishes. *Journal of Media Business Studies*, 12(1):49-56. doi:10.1080/16522354.2015.1027113

Dowell, B. (2015). Half a million young BBC3 viewers could be lost to the Corporation when the channel goes - how can we get them back? *Radio Times*, 27 November. Retrieved from: <http://www.radiotimes.com/news/2015-11-27/half-a-million-young-bbc3-viewers-could-be-lost-to-the-corporation-when-the-channel-goes--how-can-it-get-them-back>

Ofcom (2015). *Public Service Broadcasting in the Internet Age: Ofcom's Third Review of Public Service Broadcasting*. Statement. 2 July. Retrieved from: http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/psb-review-3/statement/PSB_Review_3_Statement.pdf

Schlesinger, P. (2016). *Whither Public Service Broadcasting in Scotland?* Retrieved from: <http://blogs.lse.ac.uk/mediapolicyproject/2016/01/28/whither-public-service-broadcasting-in-scotland/>

The Scottish Government (2016). Scottish Government Policy Paper on *BBC Charter Renewal*. Retrieved from: <http://www.gov.scot/Publications/2016/02/800>

PUBLIC BROADCASTING SERVICE IN LATIN AMERICA: NEW APPROACHES TO AN OLD CONCEPT

Guillermo Mastrini

Professor, Universidad Nacional de Quilmes (Argentina)

Email: gmastrini@yahoo.com.ar

ABSTRACT

When asked about public services, Latin American citizens are likely to mention lighting, water, gas and phone services, and are on the contrary unlikely to count public media among them. Although the concept of public service was used to justify the existence of media in the hands of the states of Latin America, its deployment took place in an environment characterized by both the dominance of private commercial media and the submission of public media to the State. The purpose of this article is to review the situation of public media in the countries of South America, with special emphasis on the review of the behavior of the “progressive” administrations prevailing in the first decade of the 21st century and in the light of what the concept of “public interest” means in a Latin American context.

Introduction

When asked about public services, Latin American citizens are likely to mention lighting, water, gas and phone services. In this region, unlike most of the world, communication media and, in particular, audiovisual communication media do not appear, either conceptually or practically, to have much to do with the right of citizens to have public media representing society as a whole. Thus, there has been an inability -or failure - to build a link with citizenship enabling public media to be viewed as a valid alternative for the dissemination of quality information and programs reflecting the cultural diversity of our countries and generating fiction that relates to the identities present in our region.

In Europe, where the concept appeared and a public broadcasting system emerged and was exported to a large part of the planet, public media must face serious challenges. Since the 1980s, a crisis of the public broadcasting model has occurred, following the abolishment of the privileged monopoly that public services enjoyed in the 1960s. With the competition of new private media, the legitimacy of public service was threatened in several countries. In any case, public broadcasting preserves, both in terms of audience and social prestige, a major base of support, which is not always reflected on the economic solvency required to continue accomplishing its mission. Though the concept of public service was used to justify the existence of media in the hands of the states of Latin America, its deployment took place in a very different media system.

The purpose of this article is to review the situation of public media in the countries of South America, with special emphasis on the review of the behavior of the “progressive” administrations prevailing in the first decade of the 21st century. To that end, it is

necessary to understand the influence of the concept of public service, and how this concept differs from the meaning given to that term in the European model. A key driver is the notion of public interest: while in Europe the notion of public service derives from public interest, in Latin America, the concept of public interest has been used to justify a lesser intervention of the state in the sector.

Public Interest and Public Service

Two key concepts that are useful to classify communication policies are public interest and public service. Aside from the ambiguity that both notions entail, they have been used to promote a higher or lower intervention of the State in the audiovisual sector and have built the conceptual basis for the two large broadcasting models described: the North American private commercial model and the European public service model. It is extremely important to note that even though they are the conceptual foundation on which communication models have relied, they should not be mixed up. While the concepts of public interest and public service represent the philosophy underlying the media systems, the models (i.e., the North American commercial service and the European public service) are the result of applying that philosophy to a concrete organization of the media system.

Phillip Napoli believes that if freedom of expression is the cornerstone of communication policies, the fundamental principle to be followed is that of the public interest, which afterwards leads to other more specific concepts (Napoli, 2001: 63). Originally, the term was promoted to justify collective controls of the free market play. According to McQuail, in the Middle Ages, some public interest obligations were established, such as providing certain services on equal terms to all citizens, and setting reasonable prices in exchange for the protection of the industry ownership structure. These safeguards would include monopoly (McQuail, 1998). Later on, the notion of public interest remained connected with communication and was used in the transportation sector, particularly for railways. It was then adopted in connection with the regulation of telecommunications, due to the essential nature of the service provided, its tendency towards a natural monopoly and the requirements of universal service on an equitable basis.

According to Napoli, the first person to use the concept of public interest in the audiovisual sector in the USA was Herbert Hoover at the first National Radio Conference in 1922. For Hoover, public interest had to do with allowing massive audiences to receive quality programming, the advantage of having a limited number of good stations, and the creation of a regulatory authority with the power to grant or reject broadcasting licenses. For his part, McQuail observes that it is not clear whether communication media are an essential service, and at the same time, reveals a potential contradiction between the notion of public interest and the special rights to freedom that media have (McQuail, 1998: 50). McQuail proposes approaching the notion of public interest from a specific perspective for the communication industry:

“We shall admit treating the different statements of public interest referring to communication as a series of vindications or rivaling proposals that have a normative component. It will be up to the political or legal system to judge the vindications in dispute, though decisions can be delegated to authorities,

such as the FCC, or a regulatory agency of the postal system or national broadcasting (such as the British Independent Television Commission and the French Conseil Supérieur de l'Audiovisuel), which will adopt professional resolutions on what is most convenient for the public at large in accordance with political and legal decisions. Most structural issues are usually solved by political means, while the resolutions on contents are often in the hands of agencies specializing in media institutions.” (McQuail, 1998: 56).

Napoli approaches the definition of public interest from a normative perspective, as a unitary set of values, a set of preferences that reflect persistent values. The definition of those values is in the hands of agencies specializing in communication service management. To that end, regulatory agencies that are independent from political power should exist, and have technical specialization. The justification is as follows:

“The key point here, rather, is that critiques of the centrality of normative principles to the conceptualization of the public interest in regulatory decision-making typically neglect the fact that, rightly or wrongly, the independent regulatory commissions were instituted to behave in a somewhat paternalistic, non-democratic fashion, in which there was to be a significant deference to the specific expertise and judgments of the regulators. This decision-making structure itself may be flawed and inherently anti-democratic, but this is a separate issue from the appropriate conceptualization of the public interest in industry regulation” (Napoli, 2001: 77).

According to Napoli's statements, specialized agencies are better prepared to define the public interest, but the justification is based on their capacity for an adequate interpretation of the regulatory needs of the industry. However, this does not represent a problem for Napoli, because in his pluralistic view the process of policy-making is disseminated across a range of participants, in which the actors involved justify their interests based on the concept of public interest, and the result usually represents a compromise between interests in dispute. Napoli's concept is much closer to a market-centric view than McQuail's, who introduces a cultural view of the problem of media regulation. Nevertheless, for Napoli said positions deny the matching of industry interests and public interests, though he recognizes that the concept of public interest has served as a rhetorical tool, used to support particular political actions. For that reason, an analysis of the actors that take part in the regulatory process is required. Napoli mentions different levels: private, judicial, political and bureaucratic. The first level includes companies and the public, the second level includes judges and courts, the third level includes congress and government, and finally, the fourth level includes the regulatory agency.

In any case, it is clear that the definition of public interest implies the intervention of the State to create the basic conditions required for the functioning of a media market, through which private activity is promoted and fundamental topics for citizens are protected. It is precisely at this point that divergent views of usage appear in Latin America, because “public interest” has been used to protect a media structure in which private activity is predominant. Unlike Europe and Canada, in Latin America the concept

of public service does not derive from public interest, but is its opposite. In Latin America, the notion of public interest has been widely adopted in the media laws and regulations. It is meant to be a minimum intervention by the State to establish the basic regulatory framework in which commercial broadcasting companies operate.

The interpretation of the public broadcasting service concept has not been homogeneous at geographical or historical level. The common trait of public services in the world is the inexistence of a single definition of what exactly the term “public service” implies. The concept refers to a series of assumptions about the objectives, obligations and rights that public services are supposed to uphold. In Europe, the notion of public service originated in the French Revolution, involving not only a change in the conceptualization of citizenship -which won political rights- but also of the State --which took over the task of guaranteeing the right of inhabitants to certain services considered essential.

Several authors agree that there have been three guiding principles in public services: equality/universality, continuity and change. The first principle means that public policy should ensure that services are available for all citizens alike, preventing companies from setting barriers to access service provision. In some cases, this principle has been recognized as universality. The second principle tries to guarantee continuity: given that the service is considered essential for the general interest, the State should ensure there is no disruption in service delivery. Finally, the principle of change has to do with the upgrades required for citizens to have the best service available (Chinchilla Marín, 1988; Pasquali, 1991; Tremblay, 1988).

There is a fourth criterion for the regulation of public services that is now being called into question: the principle of indivisibility, which establishes the monopoly of the service provider. This concept emerged because of the long-term consensus that high fixed costs and long returns on investment rendered it more efficient to have a single distribution network, rather than several networks competing against each other. Economists have termed it a “natural monopoly.” However, the political transformations of the 1980s and the digitization of networks have eroded the validity of monopolies in the telecommunications industry.

It is even more difficult to build consensus around the idea of public service in the field of broadcasting. There is no doubt that the three principles described above (universality/continuity/change) can be applied to broadcasting (Chinchilla Marín, 1988). However, it is clear that the indivisibility principle is not warranted, in view of the fact that diversity and pluralism are the values that are upheld. For years, the scarcity of frequencies has served to justify public monopolies in Europe. Most European states assumed that, faced with the impossibility to guarantee broad competition (the audiovisual market is an oligopoly by nature, with very moderate competition), to attain the public interest encouraging economic development for the industry and securing the presence of news and culture checks and balances, it was convenient to create public broadcasting corporations of a monopoly nature.

In the European model, the original mission of public services, as they were meant to be, was based on three tasks: inform, educate, entertain (Oriol Costa, 1986; Pasquali, 1991). To that end, public corporations were established (more or less associated with the

governments, depending on the country), guaranteed by regulation and control structures that kept formal bonds between the institution and the State. To enable them to accomplish their goals, they received a series of privileges and, in return, they had to meet certain obligations. In terms of privileges, they were given the monopoly over radio and TV services, which pushed the danger of competition away, particularly in the first stage of formation of the service, and provided them with a safe source of funding: licenses. This system implied the payment of an annual fee by those who owned the receiving devices, not for reception but for supporting the public system. The fee also helped to keep public services away from the influence of advertising, which was not allowed on TV in most countries.

In return for those privileges, public broadcasting corporations had to meet certain obligations determined by the State, with a social, political and cultural interest. Firstly, corporations should provide the public with universal service covering the entire country. Secondly, they were required to offer balanced programming, catering for the wants and needs of the entire population and not only of the majority, with a special emphasis on the protection of minorities. This obligation was substantially met, because corporations had a sure source of financing, so there was no pressure from rating on programming. Thirdly, they had the controversial obligation to serve the national interest and culture. On the one hand, they had to surrender their antenna whenever State affairs required it, and on the other, they had to promote national culture. The latter aspect was questioned, in view of the impressions in the definition, which in many cases entailed nothing else than the assimilation of the national culture to the concept of culture held by the dominant classes.

The European public broadcasting system developed after World War II (though originating in radio, in the 1920s) disrupted the North American model that favored commercial development of the media system. European governments believed that radio and TV should have a role associated with culture, rather than maximizing economic development, even when the large economy was held in private hands. Furthermore, it may be claimed that public TV services represented a departure from the “normal” model of production in the capitalist system (Murdock and Golding, 1977: 21; Syvertsen, 1992: 34), as its intention was to prioritize its social role rather than maximizing profit, as a system of social communication rather than a merchandise. Syvertsen also proposes that the hegemony of the public broadcasting service in Europe was due to a partnership of sectors trying to defend their interests, rather than a democratic orientation of the organization of communication.

While there is no doubt about the complexity of providing a universal definition, the proposal of Canadian researcher Gaëtan Tremblay should be taken into consideration in an attempt to summarize the foregoing idea:

“Public service is an activity considered in the general interest of the community and as such is recognized by the State. Said activity cannot be absolutely left to private activity and market laws, and therefore the State assumes responsibility and control over it, submitting it, if necessary, to a special legal system.” (Tremblay, 1988).

Since the mid-1970s, the notion of public service, particularly in Europe, started to face the challenge of political sectors that questioned the intervention of the State with redistributive criteria. In the framework of the third phase of communication policies proposed by Van Cuilenburg and McQuail (2003), a process of market liberalization started that ended with the monopoly of public services. From then on, public broadcasting service corporations have faced growing competition. In Europe, public services have gone through a three-pronged crisis: identity, financing and functioning (Achille, 1994: 13).

Along these lines, Bardoel and d'Haenens (2008) note that in the 1990s, the public service was influenced by the commercial service, and driven by a competitive force, adopted the practices of public broadcasting stations, but gained editorial independence as a result of private competition. For these authors, public broadcasting media have succeeded in adopting a half-way position between adaptation to commercial competition and the purification called "compensatory strategy," whereby they would be confined to those ghettos that the market does not cater for.

Public Service in Latin America

In Latin America, one may claim there have been no state-owned media that kept a public service rationale. The media created by the states, though inspired in their European countries, had significant limitations. In the first place, the mercantilist notion of broadcasting systems left them limited room for development. Within a context of strong private TV and radio stations, with programming based on entertainment, state-owned media were marginalized from audience preferences. This situation was aggravated by the fact that the media adopted a news line that was fully tied to the interests of governments -regardless of their political affiliation, both in dictatorships and in democracy- that made them lose credibility with the public.

Therefore, the concept of public service in Latin America did not have the same significance as elsewhere. As mentioned, since the inception of broadcasting services in almost all countries of the region (with the partial exception of Colombia and Chile), a purely private and commercial system has prevailed. In parallel, state media systems emerged, comprised in the orbit of governments, which used them mainly to disseminate their policies and speeches. This use of state media did not contribute to build the prestige of public broadcasting services among Latin American citizens.

Additionally, due to the dictatorships and coups that abounded in Latin America, mistrust regarding the handling of communication media by the State increased. It is no surprise that many academics and civil-society organizations gave up their defense and started promoting alternative communication media, out of bounds of state legality. This position was defined early by Brazilian researchers Luis Gonzaga Motta and Ubirajara da Silva (1982), who rejected the idea of communication policies that included public service:

"In a debate over the issue of nationalization versus de-nationalization, it was noted that progressive sectors should make an effort to find a third position faced with the dominant contradiction between authoritarian nationalization and liberal democracy; think about the interests of the popular classes, and find their way in the fight with an independent participation."

However, that situation did not prevent several researchers from not only defending the need for the existence of public broadcasting services in Latin America but also justifying their constitution in a democratic way. One outstanding observer in this area has been Venezuelan Antonio Pasquali. Considering which should be the concrete characteristics of public broadcasting services, Pasquali (1991) proposes that they should be based on a double independence: both economic and political. The former requires programming criteria not to be subject to a purely commercial logic, as it is the case in most Latin American TV stations, whose income depends on advertising. The existence of a broadcasting economy should not be understated, but economics should not be the only organizational driver. Political independence means that the public service should not be dependent on the government, to avoid becoming servile to officialdom. From Pasquali's viewpoint, there is a strong identity between society and public service stations, and therefore, the latter should not be absorbed by the governmental sphere.

Broadcasting funding, Pasquali adds, should come mainly from the population and ensure a link between the funding entity and broadcasters. The goal is that broadcasted programs should not exclusively depend on advertising revenue, to create alternative sources of income. If the only funding criterion is advertising, the result is a very limited content range. Other characteristics are the idea of national reach and federalism.

Conceivably, one of the major advances in terms of public broadcasting advocacy was the creation, at the initiative of UNESCO, of the Latin American and Caribbean Broadcasting Union, Unión Latinoamericana y del Caribe de Radiodifusión (ULCRA) in 1985, with the objective to encourage exchange and cooperation across public services in the region.

Already in the 21st century we are witnessing some positions that resemble those of the 1980s. Rafael Roncagliolo (1996), on a similar note to Gonzaga Motta, mentions:

“Socio-cultural profitability, the European ideal of public service, in Latin America has been championed not by the State but by Non-Governmental Organizations with no commercial interests, through which civil society gets organized and speaks for itself. (...) Faced with a lack of public service tradition, public communication has been generated by community radio and TV. (...) State media are political instruments rather than being oriented by public service criteria, and have failed to have a sociocultural impact.”

For the first decade of the 21st century, authors Valerio Fuenzalida and Omar Rincón have insisted on the need to reformulate Latin American public services so that they will earn social recognition. Fuenzalida (2000) is concerned with achieving a Latin American model of public TV that balances mass audiences, reaches sustainable industry economics and understands the playful logic of the TV message. Rincón (2001), from a perspective that is more associated with the problems of identity and representation of minorities, resumes Pasquali's ideas of public TV that keeps a strong link with citizenship.

Progressive Administrations¹ and State Communication Media

When most of the world's countries follow the logic that 'there is no better communication policy than one which does not exist,' or are working with liberalizing measures designed to change market dynamics with new rules of the game to favor the large communication groups, in Latin America a cluster of countercurrent governments has emerged. There is no consensus in political literature about the terminology that should be used to define them: progressive, leftist, national-popular, populist, etc. The fact is that in all of those countries regulatory reforms in the field of communication have either been introduced or are in progress, with the aim to either modify or dismantle the media dynamics and systems inherited from the neoliberal period.

Many of the shifts being formulated and implemented in the countries of the region are framed, at least from a discourse standpoint, in the arguments of the critical theory of Latin American communication of the sixties and seventies, and in the debates that shaped the MacBride Report at the heart of UNESCO, which advocated a new world order of information and communication.

Over the past years, different countries of the 'left wave' have seen the introduction of a set of laws in the communication field -in some cases, still with bill status - which had the three-fold effect of causing a broad debate in the heart of society, an open polarization on the issue, and a head-on confrontation of governments against some of the executives of privately owned media.

The scope of changes in the three categories and the specific way in which those changes have occurred have led Gómez Germano (2011) to state that progressive governments in the region fall into two models, depending on how they address the relationship between public policy and communication media: 'peaceful coexistence' and 'hegemonic confrontation'. The former model is 'a non-confronting scheme, but with discourses showing point tensions between the government and some media, in which there is a stronger or lesser absence of actions affecting the interests of the large media, and the emphasis on scarce regulation has not been placed on content control' (Gómez Germano, 2011, pages 28-29) -for instance, the first stage of the governments of Argentina and Uruguay, or the governments of Brazil and Chile during all their terms in office. The latter model includes the governments of Venezuela, Ecuador and Bolivia throughout their tenures, and Argentina after 2009.

The most visible reform for citizens has been the boost given to the public media sector, supported by an increase in the offering of free-access contents. Most noticeably, Brazil established Empresa Brasil de Comunicações (EBC) entrusting it with the role of coordinating a public media hub including Agência Brasil (2003) and TVBrasil (2008), the first public TV channel in the country.

The prominence of TV among mass media in the region has encouraged a wide-ranging wave of changes over the period in this sector, with two different dynamics: the creation of new channels and the increase of public offering. The countries that did not have state-

¹ For a more elaborate definition of "progressive administrations", see Badillo, Mastrini, Marengi 2015.

operated TV channels have created them. Thus, TV Perú (2006), ECTV in Ecuador (2007), BoliviaTV (2009) and TV Pública Paraguay (2011) have all emerged as a result of this trend, while Nicaragua recovered Canal 6 (2011), which had been closed for a decade, and other countries reformed their channels, renaming them as TV Pública (2009, former Canal 7 ATC, from Argentina) and Televisión Nacional del Uruguay (2002, former Canal 5). As a result of this process, none of the countries experiencing the ‘turn to the left’ is devoid of a public TV channel today.

The other process has to do with the multiplication of state signals, particularly in Venezuela (most remarkably, after the shutdown of RCTV in 2007 and the creation of TVes), whose National Public Media System comprises 6 TV channels and 2 radio stations, and in Argentina, where Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, has 4 TV channels and 1 radio station. This multiplication of offerings is also supported, in the case of Argentina, by the Open Digital Contents (*Contenidos Digitales Abiertos*, CDA) platform, enabling access to public media contents on mobile TV and phones.

These measures have led to the emergence of a model of public media system comprising: (a) a state agency, generally autonomous, in charge of ownership and management; (b) a national news agency; (c) one or more radio stations; (d) one or more TV channels, and (e) in some cases, free or pay state papers. A detailed summary of this model is shown in Table 1.

Table 1
Public media in the countries under review

Country	Agency	TV Channel	Radio Station	Print Media	Other
Argentina	Télam (1945)	Canal 7 (1951) > TV Pública (2009) Encuentro (2007) PakaPaka (2010) IncaaTV (2010)	Radio Nacional	-	Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (2009)
Bolivia	ABI Agencia Boliviana de Información	Bolivia Televisión (2009)	Radio Patria Nueva (2006)	Diario Cambio	
Brazil	Agência Brasil (2003)	TV Brasil (2008)	RadioBras	-	Empresa Brasil de Comunicação (2007)
Chile	-	TVN	-	-	-
Ecuador	ANDES Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica	Ecuador TV (2007)	Radio Pública del Ecuador (2008)	El Telégrafo (2008) El Ciudadano (2008)	-
El Salvador	-	Canal 10 (1964)	Radio Nacional de El Salvador	-	-

Country	Agency	TV Channel	Radio Station	Print Media	Other
Nicaragua	-	Canal 6 (2011)	Radio Nicaragua		
Paraguay	IP Paraguay	Televisión Pública del Paraguay (2011)	AM920 Radio Nacional	-	-
Peru	Andina (1981)	Canal 7 (1958) > TV Perú (2006)	Radio Nacional	El Peruano	IRTP Editora Perú (1981)
Uruguay	-	Canal 5 > Televisión Nacional de Uruguay (2002)	Uruguay 1050AM Clásica 650AM Babel 97.1 Emisora del Sur 94.7	-	-
Venezuela	Venpres Agencia Bolivariana de Noticias (2005) Agencia Venezolana de Noticias (2010)	VTV (1964) ViveTV (2003) ANTV (2005) Telesur (2005) Ávila TV (2006) TVes (2007)	Radio Nacional de Venezuela (1936) YVKE Mundial Radio del Sur (2010) VLC FM (2012)	Correo del Orinoco (2009) Ciudad CCS (2009) Ciudad VLC (2012)	SNMP CVR

Source: Badillo, Mastrini, Marengi 2015

However, the proliferation of state-owned media did not bring about - at least in practice - a new, more promising scenario for public TV. With the exception of Venezuela and, to a lesser extent, Ecuador, the media in the hands of Latin American states have kept low levels of audience. Furthermore, in most cases, the notion of public service continued to be eclipsed by the governmental use of communication media. Indeed, the main change that is noted in the way in which state media are used in the period is that public media participate, as much as governments, in the dispute of meaning built by commercial media. As Arroyo, Becerra, Castillejo and Santamaría point out:

“The new state-owned media or the new governmental administrations of state-operated media in several Latin American countries (more noticeably in Argentina, Bolivia, Ecuador and Venezuela) undertake as one of their central goals the dispute with private business groups and in general, the dispute over the interest of audiences. The secondary, subsidiary role regarding the private sector that they were given almost throughout their history starts to revert. However, this change is far from bringing the handling of state media closer to the ideal of news quality, editorial fairness, cultural and political diversity, and maximization of coverage that characterizes the public audiovisual service.” (Arroyo et al., 2012: 47)

All things considered, positive and negative aspects are worth of mention. Positive aspects include the technological upgrade and a more extensive coverage of state TV and, in several countries (Brazil, Ecuador, Paraguay), the outright appearance of new state channels with national coverage. Also to be noted is the promotion of programming that is more concerned with promoting cultural federalism, against the historical geographic concentration in the large urban centers of commercial chains. The lack of autonomy of state media from the political interests of governments is one of the main issues that call for a solution.

Closing Remarks

The public broadcasting system is a fundamental organization to provide modern societies with a tool that guarantees the exercise of the freedom of communication for their peoples. As the start of the 21st century is marked by the analog to digital switchover and a market-centric trend in communication policies, it is extremely important to foster the active involvement of civil society in the task of legitimating public services and equipping them with an institutional architecture that will embody the concerns and needs of the entire population, with political independence from government and economic independence from the market.

Historically, public services have justified their existence in the scarcity of frequencies and the protection of diversity and cultural identity. But the new digital environment creates conditions for the existence of multiple operators in free-to-air broadcasting and endless operators on the web. The private sector has taken advantage of this new environment, and has strived in the transition from the analog to the digital world to gain recognition for the supremacy of commercial services. As Bardoel and d'Haenens (2008) note, "the private sector has attempted to block the possibility for the Public Broadcasting System to offer free programs in the new multichannel platforms, but to no avail, because national and European legislations do not prohibit it. The battle goes on."

In Latin America, virtually against the world trend, state-owned media have seen their position grow stronger. While on other continents privatization and liberalization of communication media is encouraged, in Latin America, state-owned media have received an unprecedented push. The concept of public service, however, cannot be used loosely due to the control exerted by governments over the news line of state TV.

References

Achille, Y., (1994). *Les télévisions publiques en quête d'avenir*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.

Arroyo, L., M. Becerra, A. Castillejo, O. Santamaría (2012). *Cajas mágicas. El renacimiento de la televisión pública en América Latina*, Madrid. Tecnos.

Badillo, A., G. Mastrini, P. Marengi (2015). "Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina y los gobiernos progresistas", in *Revista Comunicación y Sociedad*, N° 24, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

Bardoel, J/ d'Haenens, L., (2008). "Reinventing public service broadcasting in Europe: prospects, promises and problems", in *Media, Culture & Society*. Vol.30 (3):337-355, London: Sage.

Chinchilla Marín, C. (1988). *La radiotelevisión como servicio público esencial*. Madrid: Tecnos.

Fuenzalida, V. (2000). *La televisión pública en América latina. Reforma o privatización*, Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Garnham, N. (1990). "Public service versus the market", in *Capitalism and communication. Global culture and the economics of information*, London: Sage.

Garnham, N. (1991). "La economía política de la comunicación. El caso de la televisión" in *Revista Telos* No. 28, Dec-Feb 1991-92, pages 68-75.

Gómez Germano, G. (2011). "Gobiernos progresistas y políticas de comunicación. Una aproximación regional para provocar la reflexión", in A. Koschützke & E. Gerber directors, *Progresismo y políticas de comunicación. Manos a la obra*, Buenos Aires, pages 15-33.

Gonzaga Motta, L. and U. da Silva (1982). "Crítica a las políticas de comunicación: entre el Estado, la empresa y el pueblo", in *Revista Comunicación y cultura*, Volumen 7, Mexico DF: UAM-X, pp. 11-28.

McQuail, D. (1998). *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público*. Buenos Aires: Amorrortu.

Murdock, G. and P. Golding (1977). "Capitalism, Communication and Class Relations" in Curran, J.; Gurevitch, M. and Woolcott, J. (publishers). *Mass Communication and society*, London: Edward Arnold.

Napoli, P. (2001). *Foundations of communications policy. Principles and process in the regulation of electronic era*. Cresskill: Hampton Press.

Oriol Costa, P. (1986). *La crisis de la televisión pública*. Barcelona: Paidós.

Pasquali, A. (1991). "¿Qué es una radiodifusión de servicio público?", in *El Orden Reina*, Caracas: Monte Avila Ed.

Rincon, O. (Comp.) (2001). *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*, Bogota: CAB-FES.

Roncagliolo, R. (1996). "Latin America: community broadcasting as public broadcasting", in Marc Raboy (ed.) *Public Broadcasting for the 21st. Century*, Luton: University of Luton Press.

Tremblay, G. (1988). "La noción de servicio público", in *Revista Telos*, No. 14, June-August 1988, pages 57-63.

Van Cuilenburg, J. and D. McQuail (2005). "Media policy paradigm shifts. Towards a new communications policy paradigm", in *European Journal of Communication*, Vol. 18. Num. 2, London: Sage, pp 181-207.

Syvertsen, T. (1992). *Public television in transition*, Oslo: Levende Bilder.

LA GOUVERNANCE DANS UN SERVICE PUBLIC DE TÉLÉVISION FRANÇAIS INCERTAIN : LE CAS DES OBLIGATIONS DE FINANCEMENT DE LA PRODUCTION PESANT SUR LES CHÂÎNES PUBLIQUES FRANÇAISES

Philippe Bouquillion

Professeur de sciences de l'information et de la communication à l'Université Paris 13 (France)

Chercheur au LabSic et à l'Observatoire des mutations des industries culturelles (Maison des sciences de l'homme Paris Nord)

Courriel : p.bouquillion@free.fr

RÉSUMÉ

Quelle place occupent les dispositifs réglementaires et de politique publique dans le service public de télévision en France ? Et quels principaux enjeux soulèvent-ils ? Pour interroger le lien entre gouvernance et service public de télévision, nous avons choisi trois principaux volets: d'abord les obligations de financement et la libéralisation de l'audiovisuel ; ensuite l'approfondissement de la dimension de gouvernance lorsque les mutations des industries audiovisuelles tendent à remettre en cause les politiques publiques existantes ; et finalement l'affirmation de la dimension de service public du secteur public. Nous ferons état de l'importance prise par les enjeux économiques et industriels dans la justification des politiques culturelles publiques en général et dans le secteur public télévisuel, en particulier.

Introduction

La notion de « gouvernance » est relativement floue comme le rappelle l'appel à propositions du colloque Panam 2015. Elle est de surcroît normative. La référence à la gouvernance conduit notamment à mettre l'accent sur trois caractéristiques souhaitables des organisations : le caractère discuté, négocié et partagé de l'exercice du pouvoir ; l'articulation entre public et privé et les logiques contributives. Les injonctions du modèle de la gouvernance conduisent à considérer d'un même regard les organisations privées et les institutions publiques. Toutes sont incitées à améliorer leur gouvernance et, par là même, leurs performances. Ce faisant, le caractère spécifique des institutions publiques est remis en cause. La conception du rapport entre l'État et la société n'est pas celle d'un État qui serait le principal vecteur des transformations des sociétés, mais plutôt celle où les pouvoirs publics seraient à l'écoute et au service de la société, des institutions de celle-ci et des individus. L'action publique relèverait alors plus d'une prestation de services que de la mise en œuvre de la souveraineté.

L'objectif de cette présentation est de mieux comprendre quelle place occupent les dispositifs réglementaires et de politique publique relevant d'une certaine forme de gouvernance dans le service public de télévision en France et quels enjeux ils soulèvent. Bernard Miège évoquait en 1994 (p.67), l'« *impuissance durable des services publics à se définir une identité et un avenir clairs* ». Le développement de procédés relevant de la gouvernance contribue-t-il à résoudre ce problème ou sape-t-il plus encore la légitimité du secteur public ?

Pour interroger le lien entre gouvernance et service public de télévision en France, nous avons choisi de mettre l'accent sur les obligations de financement de la production qui pèsent sur les éditeurs de services de télévision. Ces obligations sont importantes pour la production audiovisuelle et pour le secteur public télévisuel et elles constituent un des rouages essentiels des politiques audiovisuelles¹. Elles ne concernent pas seulement les chaînes publiques de télévision, mais celles-ci sont toutefois les plus importantes contributrices. Ce dispositif réglementaire n'emprunte que partiellement au modèle dit de gouvernance tel que nous l'avons défini plus haut. D'un côté, il résulte d'un choix politique et il reflète la vision qu'ont les pouvoirs publics des rapports industriels. Autre facteur éloignant ces obligations du modèle de la gouvernance, la dimension contributive est absente. D'un autre côté, l'articulation entre public et privé est bien présente puisque le dispositif vise précisément à organiser des subventions croisées notamment des chaînes publiques vers les producteurs privés. Par ailleurs, afin de tenter d'accroître l'acceptabilité du dispositif réglementaire par les divers acteurs et sa pertinence au regard des évolutions industrielles de l'audiovisuel, les pouvoirs publics ont cherché à approfondir la dimension de gouvernance en conduisant des négociations et en faisant signer des accords-cadres aux acteurs concernés.

L'argumentation développée ici se structure en trois volets. Un premier volet souligne que le dispositif a permis de mettre en œuvre la libéralisation de l'audiovisuel à partir des années 1980. Le second volet porte sur l'approfondissement de la dimension de gouvernance lorsque les mutations des industries audiovisuelles tendent à remettre en cause les politiques publiques existantes. Le troisième volet aborde la façon dont le secteur public tente de se construire en « service public » notamment grâce à ces obligations.

Cette contribution rend compte des premiers éléments d'un travail en cours centré sur la construction des politiques publiques. À ce stade, elle ne porte donc pas sur les réactions et stratégies des acteurs industriels (diffuseurs et producteurs) en direction de ces politiques.

¹ Rappelons que ces obligations font partie d'un ensemble réglementaire plus vaste, et très développé en France, avec des dispositifs relevant aussi d'une certaine articulation entre acteurs industriels (quotas de diffusion) et d'autres plus directes notamment des aides et subventions en particulier administrées par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Par ailleurs, ce dispositif existe aussi pour le financement de la production des œuvres cinématographiques, question que nous n'aborderons pas ici. Les traditions réglementaires françaises distinguent en effet clairement les domaines audiovisuel et cinématographique.

1. Les obligations de financement et la libéralisation de l'audiovisuel : un projet industriel au centre des politiques publiques audiovisuelles

Les origines historiques des obligations de financement de la production sont liées aux transformations qu'a connues l'audiovisuel en France au début des années 1980 lorsque la télévision est passée d'une logique de monopole public à une logique marchande et industrielle. L'État a alors cherché à mener trois actions complémentaires dans les industries culturelles et singulièrement dans l'audiovisuel (Miège, 1994) : doter la France de champions industriels nationaux de grande taille à même d'affronter la concurrence internationale ; libéraliser les industries culturelles notamment la télévision ; préparer les acteurs industriels français comme les « consommateurs » à la « convergence » (Lacroix, Miège, Tremblay, 1994). Trois enjeux en découlent pour la mise en œuvre des obligations de financement de la production.

Au début des années 1980, le premier enjeu était de libéraliser l'audiovisuel sans remettre en cause les contributions des diffuseurs au financement de la production des programmes, car elles sont essentielles à cette économie. La libéralisation s'est produite grâce à la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle qui a été suivie par la création d'une chaîne dite payante, Canal Plus, en 1984, puis de deux chaînes privées à financement publicitaire, La Cinq et TV6. Parallèlement, le secteur public s'est marchandisé, en particulier les chaînes publiques ont cherché à maximiser leurs recettes publicitaires et à orienter leurs dépenses vers les programmes permettant de fédérer l'audience et présentant le meilleur rapport audience/coût. Globalement, dans un souci de recherche d'équilibre budgétaire, elles ont cherché à rationaliser les dépenses en programmes. En cela, elles ont pris les mêmes orientations que les nouvelles chaînes privées à financement publicitaire, lesquelles se sont en partie tournées vers des programmes importés ou de flux ou ont cherché à faire baisser leur contribution au « tour de table » permettant de financer la production de programmes originaux. Afin de faire face à ces risques, les obligations de financement de la production ont explicitement été prévues dans la loi 30 septembre 1986 relative à « la liberté de la communication », laquelle vise à approfondir la libéralisation de l'audiovisuel.

Le second enjeu a été d'améliorer le dispositif avec l'objectif d'augmenter les contributions des diffuseurs et ainsi de permettre l'émergence de groupes industriels exportateurs de programmes. Après une réflexion conduite à partir de 2007 à la demande du président de la République – signe de l'importance de cette action- des décrets ont été pris en 1990.

Le troisième enjeu était de mieux soutenir les productions des programmes dits de stock. Dans les années 2000, le dispositif est adapté à cet objectif. Il s'agissait aussi que ceux-ci puissent se vendre sur les marchés internationaux. La loi du 5 mars 2007 relative à « la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur » précise que parmi les productions financées grâce à ce dispositif doit figurer une part significative d'œuvres de fiction, d'animation, de documentaires de création, de vidéo-musiques et de captation ou de récréation de spectacles vivants.

Aujourd'hui, l'importance des sommes allouées est telle que cette mesure est très importante pour l'économie de la production audiovisuelle. Elle permet effectivement d'orienter des ressources en direction des types de programmes visés. *Primo*, le montant

total de la contribution est important². En valeur absolue, il s'élevait à 837,6 millions d'euros en 2013. Ce montant est significatif par rapport au chiffre d'affaires des éditeurs de services audiovisuels. En 2013, l'assiette était de 6,34 milliards d'euros contre 6,49 milliards lors de l'exercice précédent. De même, ce montant est loin d'être négligeable par rapport à la richesse produite par l'ensemble des industries audiovisuelles françaises. Il représentait presque 10% de valeur ajoutée produite par celles-ci (9,3 milliards d'euros en 2013 selon une étude commandée par l'Association de la promotion de l'audiovisuel et le CNC³). *Secundo*, la plus grosse part, soit 95%, des sommes versées au titre de ces obligations, va au financement d'œuvres dites de stock⁴. 785,9 millions y sont affectés, contre 43 millions au financement de la production des œuvres dites non patrimoniales⁵ (source : CSA, 2014, p.12) dont 520,1 millions d'euros sont alloués au financement d'aide la production de fictions, ce qui représente 63% de la contribution totale. *Tertio*, les obligations profitent principalement au financement de la production d'œuvres inédites. 92% des sommes collectées en 2013 y sont affectées, ce qui représente un montant de 765,7 millions d'euros contre 63,2 millions d'euros qui vont aux achats de droits (source : CSA, 2014, p.10). *Quarto*, les dépenses en faveur de la production indépendante représentent l'essentiel des dépenses liées aux obligations de financement de la production. 712,9 millions y sont consacrés soit 87% de la dépense totale contre 116 millions, soit 13% de la dépense totale, qui sont consacrés à des œuvres non prises en compte au titre de la production indépendante.

2. L'approfondissement de la dimension de gouvernance face aux remises en question de l'action publique

Les politiques publiques culturelles ont fait l'objet de nombreuses attaques en France depuis les années 1980. Ces remises en cause peuvent venir des acteurs socio-économiques privés, des cercles politiques et aussi d'auteurs et en particulier d'économistes de la culture. L'idée centrale défendue par ces chercheurs, dont Françoise Benhamou (2006), est que l'intervention publique, et singulièrement les politiques de soutien à l'offre accentuent les dysfonctionnements des industries culturelles et tout particulièrement le caractère excédentaire de l'offre par rapport aux quantités consommées. Les préconisations de ces auteurs sont de rapprocher les industries culturelles des modes marchands de régulation afin que les productions se rapprochent des goûts et attentes des consommateurs et qu'ainsi la surproduction soit réduite. Le déploiement des stratégies des acteurs des industries de la communication et en particulier celui des grands

² Sauf mention contraire, les données chiffrées sur les dépenses des chaînes sont issues d'un rapport du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA), « Deux années d'application de la réglementation de 2010 relative à la contribution des éditeurs de services de télévision au développement de la production télévisuelle », disponible en ligne consulté le 5 juillet 2015. http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CDQQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.csa.fr%2Fcontent%2Fdownload%2F30330%2F422156%2Ffile%2Fbilan_application_decrets_janvier2013.pdf&ei=eNWYVbmrJsmnU_2KifAF&usq=AFQjCNEJbYL19AlaT7_gaLm8xp9kzkjUvw&bvm=bv.96952980,d.d24

³ Source : <http://www.action-apa.com/telchargements/barometre2013.pdf>

⁴ Il s'agit des œuvres audiovisuelles, par exemple des séries télévisées ou des documentaires, dont la valeur économique ne disparaît pas après une seule diffusion et qui peuvent se valoriser dans un temps plus long. Les œuvres dites de stock s'opposent aux œuvres dites de flux, une émission de plateau ou un journal télévisé par exemple, qui perdent l'essentiel de leur valeur économique après une seule diffusion.

⁵ L'opposition entre œuvres patrimoniales et œuvres non patrimoniales correspond, dans la terminologie utilisée au sein des politiques audiovisuelles françaises, à l'opposition entre œuvres de stock et œuvres de flux.

acteurs transnationaux ainsi que le développement de la thématique des industries et de l'économie créatives ont accentué la remise en question des politiques publiques en direction des industries culturelles (Bouquillion, Miège, Mœglin, 2013).

Face à ces remises en cause, les pouvoirs publics vont confier une mission de concertation avec les professionnels de l'audiovisuel qui a débouché sur la négociation d'accords professionnels entre les éditeurs de services et les organisations représentatives de la création audiovisuelle, signés entre octobre 2008 et février 2010.

Les accords déterminent les modalités de la contribution des éditeurs de services en fonction de leurs engagements spécifiques. Ils fixent les taux applicables, le calcul de l'assiette de la contribution et les dépenses prises en compte. Ce n'est donc pas le principe de l'obligation qui est discuté, mais seulement ces modalités d'application et en particulier le fait pour les acteurs industriels de pouvoir obtenir certains aménagements.

Deux enjeux sont très prégnants. D'une part, les pouvoirs publics cherchent à obtenir l'accord des acteurs historiques et des nouveaux entrants dans l'audiovisuel (France Telecom par exemple) sur le principe de l'extension du dispositif à la télévision dite non linéaire dès les premiers développements de celle-ci (« télévision à la demande », « télévision de rattrapage »). L'enjeu est significatif, en 2013, les recettes de la télévision dite de rattrapage sont en croissance et se sont élevées à 48,2 millions d'euros contre 27 millions en 2012. Par ailleurs, la viabilité et l'acceptabilité du dispositif supposent que les nouvelles technologies et leurs acteurs soient assujettis. Au début des années 2000, il avait déjà été étendu à la télévision numérique terrestre et à cette occasion les contributions demandées aux chaînes ont été alourdies. D'autre part, il s'agit de faire accepter aux acteurs historiques nationaux de la télévision dont les ressources ont tendance à stagner le maintien du dispositif alors que des acteurs transnationaux du Web ou des matériels électroniques dont la croissance est forte développent des offres audiovisuelles légales ou illégales sans être soumis aux obligations de financement de la production.

Après la signature des accords interprofessionnels, la dimension de gouvernance réside aussi dans des actions de concertation conduites avec les acteurs socio-économiques concernés et qui donnent lieu à la rédaction de rapports officiels. Ce sont autant d'occasions d'aborder les questions vives posées par le dispositif d'obligation. Par exemple, la mission conduite en 2013 par Laurent Vallet, alors directeur de l'Institut pour le Financement du Cinéma et des Industries Culturelles (IFCIC), concerne spécifiquement le dispositif des obligations. Parmi les préconisations issues des auditions des acteurs figure la question des parts coproducteurs que les diffuseurs demandent à pouvoir détenir de façon plus large que dans la réglementation actuelle, ce qui obligerait à faire évoluer les critères juridiques de l'indépendance.

3. L'affirmation de la dimension de service public du secteur public

Les rapports entre secteur public et service public sont devenus flous tant juridiquement que politiquement. L'appellation « secteur public » met l'accent sur le caractère public de la personne morale propriétaire de l'établissement produisant le service. En revanche, le terme de « service public » renvoie sur le plan juridique à certaines propriétés ou « critères » de celui-ci. Trois critères ont progressivement été définis dans la

jurisprudence du Conseil d'État sous la III^e république, essentiellement entre 1873 et 1910 (Chevalier, 1987). Il s'agit du critère dit matériel, à savoir la satisfaction de l'intérêt général ; du critère dit organique, qui désigne le fait que seule une personne publique gère un service public ; du critère juridique, c'est-à-dire du fait que l'activité est exercée selon des procédés exorbitants du droit commun et faisant appel à des règles de droit public. Deux mouvements se sont conjugués pour brouiller les relations entre secteur public et service public.

D'une part, les critères de définition du service public ont été progressivement remis en question. Le second critère (dit organique) est remis en cause par différents arrêts du Conseil d'État entre 1921 et 1943. Dès lors, la nécessaire concomitance entre secteur public et service public n'existe plus : un service public peut être rendu par une personne privée. Plus récemment, le troisième critère (les prérogatives de puissance publique) a aussi été remis en cause. De ce fait, un service public n'est pas nécessairement l'expression d'une volonté de puissance de la part des pouvoirs publics nécessitant de déroger au droit commun et de faire appel aux prérogatives de puissance publique. La notion de service public est une construction permanente tant sur le plan juridique, que politique et idéologique. Jacques Chevalier (1987) évoque le mythe du service public.

D'autre part, les interventions économiques et sociales des pouvoirs publics, notamment après la Seconde Guerre mondiale, se sont fortement développées. Le nombre d'établissements publics rendant des services industriels et commerciaux a fortement augmenté et tous ne correspondent pas à la définition du service public malgré ses assouplissements. Le rôle, la spécificité et la légitimité de ceux-ci sont donc discutables et sont effectivement discutés en particulier depuis les grandes vagues de libéralisations et de privatisations à l'œuvre dans les anciens pays industrialisés depuis les années 1980. La mobilisation du mythe du service public peut donc constituer un élément dans la défense du secteur public.

Dans le domaine télévisuel, les textes réglementaires assimilent généralement secteur public et service public, mais, dans les faits, l'appartenance au service public est un enjeu de luttes tandis que les diverses conceptions du service public qui se confrontent sont au cœur de ces luttes tant du côté des défenseurs du service public de télévision que de ses adversaires et notamment les dirigeants des chaînes de télévision concurrentes privées. Bernard Miège soulignait que les débats et réflexions « *ne portent plus guère sur les missions du service public, mais sur le fonctionnement du secteur public* » et que « *ce glissement sémantique place pour l'essentiel les interrogations sur le terrain de la gestion* » (1994, p.68). Ce constat, deux décennies plus tard est toujours d'actualité comme l'indique des missions dites d'intérêt général du service public de télévision dressée par le CSA : proposer tous les genres de programmes ; proposer, chaque jour, une émission culturelle en première partie de soirée sur l'une des chaînes du groupe ; augmenter le volume d'information ; soutenir le spectacle vivant ; proposer une offre sportive diversifiée ; offrir des programmes destinés à la jeunesse pour toutes les tranches d'âge ; renforcer la dimension régionale et l'offre de proximité de France3 ; soutenir l'industrie de la création audiovisuelle et cinématographique ; proposer des émissions musicales ; nouvelles technologies et services de médias audiovisuels à la demande ;

diversité et droit des femmes⁶. Cette liste appelle deux commentaires. D'une part, la plupart des éléments cités ci-dessus se contentent de qualifier les programmations des chaînes du service public au lieu d'affirmer une volonté de transformation sociale, politique ou culturelle, assimilant *de facto* celui-ci à une prestation de service. Seules les questions régionales, de diversité culturelle et de soutien à la production font exception. D'autre part, un grand nombre des points de cette liste pourrait convenir à des grandes chaînes commerciales.

En revanche, le dispositif des obligations de financement de la production permet d'insister sur le rôle particulier du secteur public. D'une part, les chaînes publiques ont des obligations plus lourdes que les chaînes privées. En 2013, les chaînes publiques regroupées au sein de la holding France Télévisions contribuaient à hauteur de 490,2 millions d'euros contre 434,4 millions pour les autres éditeurs de services télévisuels (187,3 millions pour le Groupe TF1 ; 111,9 millions pour le Groupe M6 ; 81,2 millions pour le Groupe Canal Plus ; 54 millions pour les autres éditeurs, source : CSA, 2014, p.6). Le secteur public est ainsi le plus gros contributeur aux obligations de financement de la production de fictions, 50% du total ; de documentaires, 54% et d'œuvres d'animation, 52%, (source : CSA, 2014, p.8). De même, avec 386,5 millions, France Télévisions est de loin le premier contributeur au financement d'œuvres relevant de la production indépendante (6,5 millions aux autres œuvres). Le Groupe TF1 contribue à hauteur de 129,6 millions à la production indépendante, le Groupe M6 pour 61 millions et le Groupe Canal Plus à hauteur de 64 millions (source : CSA, 2014, p8). D'autre part, les chaînes publiques sont ainsi des figures exemplaires pour les autres chaînes conjointes, de contribuer elles aussi selon le même mécanisme. Les politiques publiques tentent ainsi de contrecarrer le mouvement commun entre chaînes privées et publiques de retrait de la production audiovisuelle souligné plus haut et renvoyant à un mouvement plus large que Bernard Miège qualifiait en 1994 de « *normes d'actions tendant à s'imposer à tous les acteurs, privés et mêmes publics* » (p.67).

Dans les nombreux rapports officiels français de ces dernières années relatifs aux rapports entre culture et Internet, le dispositif des obligations de financement de la production est présenté comme l'une des caractéristiques centrales du service public. Par exemple, en 2014, dans le rapport du Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE), il est affirmé que la réglementation doit être « source de renouveau de la production de fictions et de prise de risque en matière de création. Le service public audiovisuel doit être le fer-de-lance en matière de découverte de nouveaux talents et de productions originales. Le service public a un rôle moteur à jouer sur le plan de la promotion de la diversité culturelle à l'ère du numérique. »⁷

⁶ Source CSA, <http://education-medias.csa.fr/Connaitre/Liberte-des-medias-audiovisuels-et-regulation/Quelles-sont-les-missions-de-service-public-de-France-Televisions> consulté le 2 juin 2015.

⁷ Source CESEC, 2014, p.52, http://www.unsa.org/IMG/pdf/2014_11_renouveau_politique_culture.pdf, consulté le 2 novembre 2015.

C'est donc une mission plus ambitieuse qu'une simple prestation de services qui est envisagée ici pour le service public de télévision.

Conclusion

La dimension de gouvernance au sein du service public de télévision, telle quelle peut être observée à partir des obligations de financement de la production qui pèsent sur les diffuseurs, est donc réelle tout en étant réduite. La dimension de gouvernance concourt à construire l'acceptabilité du dispositif des obligations alors que les besoins en programmes des chaînes ne sont pas exactement ceux couverts par le dispositif de financement de la production⁸. De même, ce dispositif et sa dimension de gouvernance sont importants pour construire le secteur public en service public audiovisuel et font de celui-ci un maillon important des politiques audiovisuelles. Ils concourent à légitimer les politiques publiques au nom d'intérêts industriels présentés comme bénéfiques pour la France. À cet égard, la gouvernance participe donc d'un mouvement plus large, à savoir l'importance prise par les enjeux économiques et industriels dans la justification des politiques culturelles publiques en général et dans le secteur public télévisuel, en particulier. C'est d'ailleurs bien dans ce positionnement plus économique que sociétal que réside certainement sa limite à construire une identité au service public et des missions spécifiques largement acceptées.

Par ailleurs, le service public de télévision malgré le caractère significatif de sa contribution à la production audiovisuelle n'est pas en mesure de répondre à trois enjeux importants de politique publique.

Tout d'abord, figure le cloisonnement par filières des politiques publiques. Bernard Miège (1994) soulignait dès 1994 le caractère discutable de la distinction entre audiovisuel et cinéma.

Ensuite, l'adaptation aux enjeux industriels effectifs des filières concernées. Le dispositif des obligations ne suffit pas à résoudre les difficultés des producteurs français : la sous-capitalisation ; la difficulté à se positionner sur les marchés à l'exportation (en particulier parce que les obligations d'investissement dans la production contribuent à trop formater les productions pour les besoins de programmation des seuls producteurs français) ; l'éclatement en de nombreuses très petites entreprises.

Enfin, si le dispositif des obligations permet de préserver un certain *statu quo* notamment dans les rapports de force entre acteurs, mais cette action connaît sa principale limite dans son caractère national. Elle n'est guère reliée au niveau de l'Union européenne alors que ce serait l'échelon adéquat pour faire face aux nouveaux rapports de force que créent les grands acteurs transnationaux des industries de la communication.

⁸ Au début des années 2000, le palmarès des 100 meilleures audiences télévisuelles comprenait plus d'une quarantaine de fictions françaises et aucune américaine, à partir de 2005, le rapport s'est inversé les fictions américaines représentaient 72 des 100 meilleures audiences en 2011 (Vallet, 2013, p.5).

Références bibliographiques

Benhamou, F. (2006). *Les dérèglements de l'exception culturelle*, Paris, Éditions du Seuil.

Bouquillion, Ph., Miège, B., Mœglin, P. (2013). *L'industrialisation des biens symboliques. Les industries créatives en regard des industries culturelles*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

Chevalier, J. (1987). *Le service public*, Paris, Presses Universitaires de France, collection « Que-sais-je ? ».

Lacroix, J.-G., Miège B., Tremblay, G. (dirs.) (1994). *De la télématique aux autoroutes de l'information, le grand projet reconduit*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Miège, B. (1994). « Le privilège des réseaux », dans Lacroix, J.-G., Miège B., Tremblay, G. (dirs.) (1994). *De la télématique aux autoroutes de l'information, le grand projet reconduit*, p.45-71.

LA TÉLÉVISION PUBLIQUE MENACÉE PAR L'ESSOR DU NUMÉRIQUE ? - L'EXEMPLE DE LA SUISSE

Patrick-Yves Badillo

Professeur, Directeur de Medi@LAB-Genève, Université de Genève, Suisse, membre du Gresec

Courriel : Patrick.Badillo@unige.ch

Dominique Bourgeois

Professeure, Université de Fribourg, Suisse

Courriel : dominique.bourgeois@unifr.ch

RÉSUMÉ

En Suisse, l'adoption de la Loi sur la Radio et la Télévision en 2015 a ravivé les débats sur le positionnement et le financement de la télévision publique. Pour les tenants d'une approche libérale, les politiques audiovisuelles sont coûteuses et inadaptées au nouveau contexte des technologies et du marché. Un nouvel éclairage des débats est proposé à partir d'une analyse des arguments mettant en cause le service public, mais aussi sur la base de statistiques de concentration. L'exemple suisse montre qu'il est nécessaire de réinventer le modèle des médias. La télévision publique peut avoir toute sa place dans le cadre d'un écosystème « durable », favorisant le pluralisme et la qualité de l'information.

Différents défis contribuent à remettre en cause la logique de la télévision publique. L'essor du numérique s'accompagne d'une progression du libéralisme qui conteste la télévision publique. Le défi de l'innovation, caractérisé par un nouvel âge de la télévision avec les plates-formes, les mobiles, et l'algorithmique, bouscule le positionnement traditionnel de la télévision publique. En parallèle, le défi de la concurrence s'affirme avec les nouveaux opérateurs comme YouTube ou Netflix, ou encore iTunes, Hulu qui montent en puissance. Dans ce nouveau contexte, les tendances libérales s'appuient sur de nouveaux arguments. Est-il encore nécessaire de faire payer une redevance ? N'est-il pas temps de financer directement des programmes et non plus des chaînes? (Picard et Siciliani, 2013 ; Barwise et Picard, 2014).

La Suisse se trouve également confrontée à ce débat. Les prises de position des acteurs privés et publics, et des médias sont fréquentes et riches d'arguments. De plus, le débat est très démocratique et donne lieu à des référendums (votations) qui permettent au public de prendre position. Une première votation a eu lieu en juin 2015. La nouvelle LRTV (Loi sur la Radio et la Télévision) a été acceptée le 14 juin 2015 par le peuple suisse à 50,08%. En parallèle, se pose la question du périmètre du service public. La redevance pourrait même être complètement remise en cause, suite à une nouvelle initiative qui conduira à une votation dans les prochaines années. Un *Think Tank*, dénommé Avenir Suisse, a fait un rapport en faveur du libéralisme dans le domaine de la télévision. Nous souhaitons apporter un éclairage académique, « objectif » autant que possible, à ce

débat, en nous appuyant sur un triptyque théorie-débat (cas de la Suisse)-réalité (éléments statistiques et faits).

Dans cette perspective, il est d'abord indispensable de disposer d'une compréhension des origines du débat en se situant dans la longue période, tout en mettant en évidence les débats récents en Suisse. Nous proposerons ensuite un bilan théorique des arguments pour ou contre le service public de télévision, en nous appuyant aussi sur différents faits et statistiques.

1. Origine et actualité des débats autour du service public de télévision

Après une brève mise en perspective historique et théorique, nous situerons l'ampleur des débats actuels en Suisse autour de l'avenir du service public de télévision.

1.1 Une mise perspective historique et théorique

Le débat actuel en Suisse, est, pour certains acteurs, l'occasion de remettre en cause complètement le service public de télévision : le modèle d'un système de télévision publique financé par la redevance (système dit « billag » en Suisse) est menacé. Une initiative « No-billag » est en cours. Elle pourrait donner lieu à une nouvelle votation débouchant sur la suppression de la redevance : « les gens devraient pouvoir payer ce qu'ils consomment réellement. C'est l'occasion pour la SSR [l'entreprise suisse de télévision et radio sous contrôle public] de se réinventer » (Philippe Nanternod, membre du parti libéral radical, cité par le journal *Le Temps*, article « La galaxie de l'opposition à la SSR », 16 juin 2015).

Les arguments généraux favorables ou défavorables à la télévision publique plongent leurs racines dans les débats autour d'ATT lors de son démantèlement en 1984. Ils ont, bien sûr, été réactualisés, mais ils reprennent les principales conclusions issues de ces débats. Ainsi les politiques audiovisuelles, fondées sur des principes établis il y a plusieurs décennies, sont considérées comme inadaptées aux nouvelles conditions dans les domaines des technologies et des marchés (Picard, 2013, p. 3). Il est indiscutable, effectivement, que les technologies transforment complètement les modes d'accès à des contenus qui, eux-mêmes, ont été bouleversés par le développement du numérique. Les frontières entre ce qui relevaient auparavant des télécommunications et de la diffusion télévisuelle sont aujourd'hui floues (OCDE, 2013). Un processus de destruction créatrice est à l'œuvre dans tous les médias (Badillo, 2015a). En particulier, la distinction entre la télévision et les services vidéo n'a plus de sens, les contenus pouvant être fournis via de multiples plateformes (Télévision Numérique Terrestre, satellite, câble, IPTV (*Internet Protocol Television*, i.e. la télévision sur un réseau utilisant le protocole IP) et télévision OTT (*Over the Top*, i.e. des contenus audiovisuels fournis sur Internet par un tiers, comme Hulu ou Netflix)). À cela s'ajoutent les nouveaux usages en mobilité, les services liés au *big data*...

Plus fondamentalement, l'idée centrale est celle d'une politique audiovisuelle favorisant la concurrence. Le financement de la télévision publique par la redevance empêcherait le public d'utiliser les mécanismes du marché pour influencer le contenu et fausserait le marché de la télévision (Peacock, 2004). Picard (2013) rappelle les principales propositions de changements qui ont pu être faites à propos de la BBC : réduire le montant

de la redevance et de l'offre de programmes de la BBC, introduire un système uniquement d'abonnement volontaire, privatiser certains segments d'activité de la BBC, mettre en place un fonds de ressources accessibles à toutes les entreprises cherchant à produire du contenu audiovisuel qui ne pourrait pas être financé par le marché.

1.2 Les débats récents autour du service public de télévision en Suisse

La nouvelle loi sur la radio et la télévision prévoit un élargissement du paiement de la redevance télévision et radio à tous les ménages en Suisse. Cette nouvelle LRTV a été acceptée de justesse le 15 juin 2015. Dans la suite du processus politique, le Conseil Fédéral devrait remettre un rapport au Parlement d'ici mi-2016. Se pose la question du périmètre du service public. Un courant de pensée favorable à la limitation du service public, voire à la suppression de la SSR s'est développé. Le débat, relayé par les médias eux-mêmes, avec un antagonisme entre les éditeurs de journaux et la SSR, est entré dans une phase intense.

2. Un bilan théorique et des statistiques pour un nouvel éclairage du débat : l'exemple de la Suisse

Le bilan théorique sera effectué à partir de l'analyse du *Think Tank Avenir Suisse* qui s'inspire notamment des travaux du courant libéral, en particulier des études faites au Royaume Uni. Cependant, si certains éléments de cette analyse sont pertinents, ils seront mis à l'épreuve des faits, et des analyses statistiques.

2.1 Un bilan théorique : les arguments mettant en cause le service public

Nous allons résumer les principaux arguments du rapport d'Avenir Suisse (Meister et Mandl, 2014). Nous nous appuyons ici de façon très synthétique sur notre analyse plus approfondie (Badillo et Bourgeois, 2016a).

- *La concurrence stimule la qualité et la diversité des médias.*

Cet argument s'oppose à la position soutenue notamment par l'institut Fög/Université de Zürich (2013). On retrouve l'argument habituel de l'école économique néo-classique, c'est-à-dire que la concurrence permet de prendre en compte les préférences des consommateurs qui déterminent ainsi le contenu des médias.

- *Le monopole naturel n'est pas justifié*

D'après Avenir Suisse, tous les arguments favorables à un monopole public (notamment celui de la « sous-additivité » de la fonction de coût) sont devenus non valables avec la numérisation qui a réduit les coûts fixes et qui offre la possibilité de limiter l'accès aux contenus numériques grâce à diverses formules de paiement (*Freemium-Paywall, Metered-Paywall, etc.*).

- *L'inadaptation du financement public des médias et la distorsion du marché*

Le soutien étatique actuel aux médias favoriserait des médias « anciens » et entraverait les changements nécessités par la convergence à long terme des médias imprimés, de la radio et de la télévision sur une seule plateforme, c'est-à-dire Internet. Ainsi, sans

changement, le service public serait de plus en plus cher et il existerait une distorsion du marché en faveur de la SSR qui reçoit l'essentiel de la redevance.

- *Vers de nouveaux modes de financement et de contrôle*

Malgré les arguments précédents, Avenir Suisse ne remet pas en cause la nécessité d'un service public dans les médias en raison de la spécificité du contexte suisse : « il est envisageable qu'il y ait un consensus politique et social pour subventionner des contenus médiatiques à caractère national et identitaire. » (Meister et Mandl, 2014, p. 49). D'où des propositions de réformes.

La première proposition de réforme, sur fond de libéralisme, consiste à proposer de financer des contenus et non plus une entreprise de service public. Le second groupe de réformes proposées concerne différentes formes de limitation de la SSR. La SSR pourrait se limiter aux contenus qui ne peuvent pas être financés par le marché. Mais que resterait-il alors à la SSR ? D'après Avenir Suisse, même les émissions d'information, telles que les talk-shows politiques, pourraient être fournies par le privé. Il serait aussi possible d'instaurer un contrôle des offres de la SSR, s'inspirant du « Public Value Test » mis en place au Royaume-Uni. Les moyens financiers de la SSR pourraient par ailleurs être limités avec un plafond des revenus pour la redevance et la publicité. Enfin, le modèle du « content provider » a aussi été évoqué : « la SSR, organisée sous forme de public content provider et dotée d'une mission de programmes, continuerait à produire des contenus médiatiques diversifiés dans les quatre langues nationales et les mettrait gratuitement à disposition de plateformes tierces privées » (op. cit., p. 56).

En résumé, les arguments mettant en cause la SSR s'organisent autour de quatre axes principaux :

- La SSR est un monopole qui bénéficie d'une distorsion de marché ;
- cela conduit à une réduction de la qualité et de la diversité ;
- et cela coûte cher ;
- dans le contexte des nouvelles technologies, il convient d'inventer un nouveau modèle.

Ces arguments résistent-ils à l'épreuve des faits ?

2.2 Discussion des arguments mettant en cause le service public de télévision

Nous donnerons quelques points de repère sur la SSR avant de discuter les arguments précédemment mis en exergue.

2.2.1 Le service public suisse de télévision : la SSR

La SSR (Société suisse de radiodiffusion et télévision) est une association sans but lucratif qui comprend quatre sociétés régionales correspondant aux quatre langues du pays. Elle est une entreprise de plus de 6000 employés qui a eu un budget annuel d'environ 1,65 milliard de CHF en 2014, dont 1,21 milliard issu de la redevance (75%) et 440 millions des

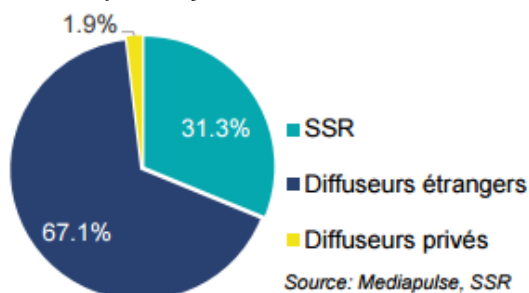
recettes commerciales (principalement la publicité). À titre de comparaison indicative, France Télévisions, le groupe public français, avait un effectif de plus de 10000 employés en 2014 et un chiffre d'affaires de 3,018 milliards €, dont 2,486 milliards € de ressources publiques (source : rapport d'activité 2014), soit 82 % du chiffre d'affaires.

2.2.2 Discussion des arguments mettant en cause la SSR

- *La SSR est-elle un monopole qui bénéficie d'une distorsion du marché ?*

Au niveau des parts de marché, la SSR est loin d'avoir une place monopolistique en Suisse, comme le montre le graphique 1 ci-dessous. En termes d'audience télévisuelle, la part de marché de la SSR se montait à 31.3% en 2013, en moyenne. La SSR doit faire face surtout à une forte concurrence des chaînes étrangères qui sont diffusées largement en Suisse.

Graphique 1 : Parts de marché de la TV en Suisse (audience, moyenne journalière sur 24 heures, 2013)



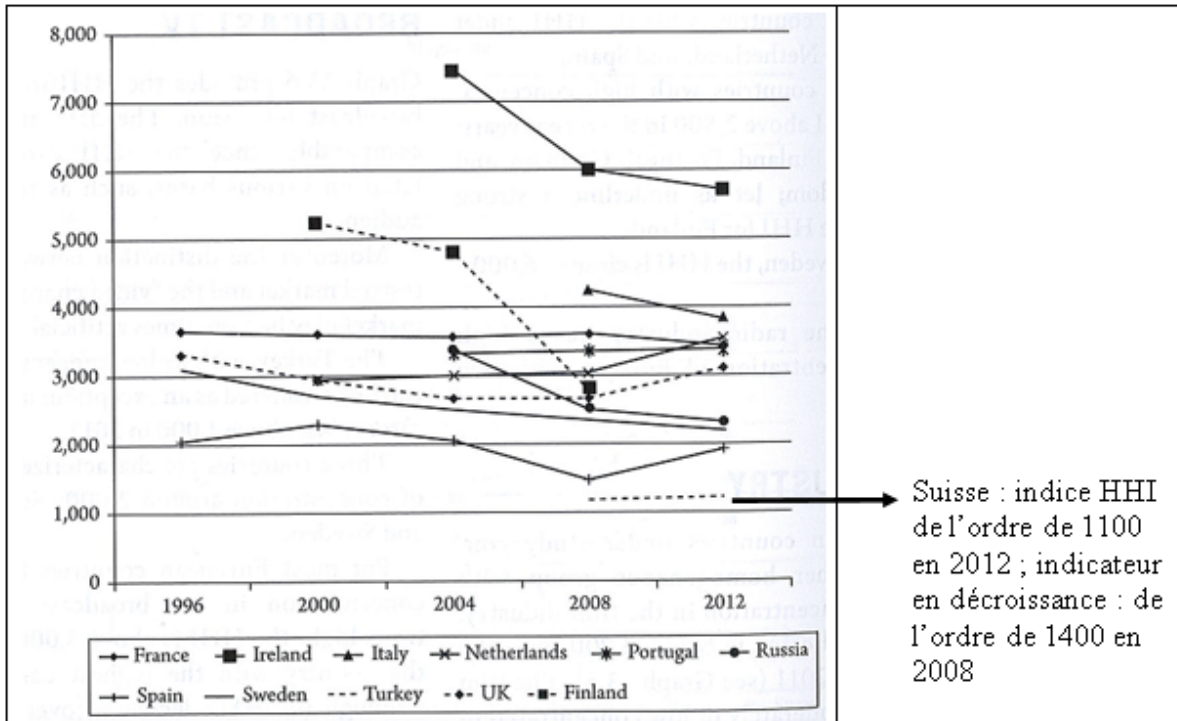
Source : Office fédéral de la communication, 2015, p. 7.

Comme la Suisse est un petit pays d'environ 8 millions d'habitants, mais avec quatre langues officielles, la SSR est contrainte de fournir des programmes dans ces langues. La SSR propose aussi une large offre en ligne. Ainsi la diversité linguistique est un élément essentiel des contenus de la SSR. « Pour couvrir les coûts, qui sont proportionnellement plus élevés en Suisse romande et italophone qu'en Suisse alémanique, la SSR a mis en place une péréquation financière interne. » (Office fédéral de la communication, 2015, p. 8). Les critiques portées à la SSR, et notamment au montant de la redevance, ne prennent pas en compte cette péréquation, qui est, bien sûr, favorable au maintien du service public : la péréquation, base de la diversité linguistique, disparaîtrait en cas de suppression de l'entreprise publique.

On peut aller plus loin en donnant les résultats d'un travail sur la concentration des médias à l'échelle mondiale (Badillo et Bourgeois, 2016b ; Badillo, Bourgeois et Lesourd, 2016). Il apparaît que la Suisse a un indice de concentration qui est, pour la télévision, de l'ordre de 1100 en 2012 (voir graphique 2 ci-après). Rappelons ici que l'indice HHI construit varie entre 0 et 10 000. Un indice proche de zéro signifierait une concurrence extrême. A contrario, un indice de 10 000 signifie une situation de monopole. Avec un indice inférieur à 1500, la télévision en Suisse apparaît à l'échelle européenne comme très peu concentrée. Cela s'explique tout simplement par la présence importante de

chaînes étrangères, puisque l'indice de concentration de la télévision est calculé en fonction de la répartition d'audience.

Graphique 2 : Concentration de la télévision en Europe (*broadcasting*) : HHI



Suisse : indice HHI de l'ordre de 1100 en 2012 ; indicateur en décroissance : de l'ordre de 1400 en 2008

Sources : évaluation des auteurs pour la Suisse ;
pour les autres pays : Badillo, Bourgeois et Lesourd, 2016

Il est donc erroné d'avancer l'argument du monopole qui provoquerait des distorsions du marché, puisque la télévision suisse de service public est en réalité confrontée à une concurrence intense.

On peut même dire que le véritable danger serait de ne pas protéger cette télévision de service public, car, notamment dans un contexte d'évolution technologique rapide, elle pourrait avoir un rôle très rapidement évanescent. Or, la diversité des voix et le pluralisme dans les médias sont essentiels au bon fonctionnement de la démocratie (sur ce sujet, voir Badillo, 2015b). Pour le cas de la Suisse pourrait même se poser la question suivante : comment disposer d'une télévision qui assure un ciment social et culturel dans un pays où il y a quatre langues différentes ?

À ce niveau, nous pensons que l'analyse des courants de pensée critiques du service public a purement consisté à reprendre les arguments issus des débats lors du démantèlement d'ATT. Dans le cas de la télévision suisse de service public, cela nous paraît être une erreur double. La première erreur provient, comme nous venons de le montrer, d'un diagnostic faux quant à la soi-disant structure monopolistique de la télévision publique suisse. Cependant existe une seconde erreur de diagnostic, à notre sens. En effet, une

activité telle que la télévision publique a un contenu culturel et humain fondamental. La logique éditoriale de la télévision publique, l'importance du rôle de lien social nous paraissent devoir être mises au premier plan. En d'autres termes, on ne peut comparer une industrie purement technologique, comme les télécommunications qui a pour objet de transporter des « bits », à une industrie des médias comme la télévision publique suisse qui a vocation à diffuser de la culture et à être un carrefour social qu'il faudrait réinventer, si on le supprimait.

- *La SSR bénéficie-t-elle d'un financement de plus en plus important ?*

Il est souvent affirmé que le service public prend une part excessive et croissante. Cet argument peut prêter à discussion, car rien ne permet de prédire l'évolution future des coûts de production audiovisuelle. En outre, le financement de la SSR a, certes, augmenté, mais dans une proportion qui est loin d'être aussi catastrophique que ce qui est décrit par Avenir Suisse : en 1998 la SSR recevait 1,022 milliard de CHF issu de la redevance, et elle recevait 1,203 milliard de CHF en 2013 (pour toutes ses activités, y compris la radio et Internet) ; et la croissance des recettes s'explique principalement par la croissance démographique et pas par la croissance de la redevance par ménage.

3. Conclusion : évolution technologique et nécessité de réinventer le modèle suisse des médias et le service public de télévision

Les débats autour du service public de télévision en Suisse sont importants, légitimes et féconds. Cependant, l'angle d'analyse et de critique de la SSR ne nous paraît pas être le bon. D'un point de vue général, les débats se déroulent comme si la Suisse était en état d'autarcie et que ces débats concernaient « la SSR contre les éditeurs » (et contre les très petites entreprises suisses de télévision privées, mais celles-ci reçoivent aussi une petite partie de la redevance). Or, la SSR n'est pas un monopole ou quasi-monopole, non seulement car la concurrence des télévisions étrangères est considérable, mais aussi en raison de la multiplicité des technologies. L'abondance des technologies de réception et la multiplicité des écrans ne peuvent qu'accroître la concurrence vis-à-vis de la télévision classique. Le rapport Schwartz (2015) considère qu'en France, avec l'arrivée de l'ADSL, du câble et du satellite, la concurrence a été élargie, en raison de l'essor des nouveaux modes de réception de la télévision : les modes de réception autres que le mode hertzien sont en effet passés au total de 42% en 2005 à 69% en 2014.

Dans un tel contexte, il n'y a que deux véritables scénarios : soit l'on considère le service de télévision publique comme incontournable, soit on le laisse disparaître au gré de l'évolution technologique et de la puissance des acteurs mondiaux.

Le deuxième scénario est parfaitement crédible. Alors que l'heure est à une évolution technologique accélérée avec des logiques multiécrans et l'explosion de la vidéo sur les mobiles, l'omniprésence des GAFAs est patente. « L'arrivée sur le marché français des « GAFAs » (Google/YouTube, Apple, Facebook, Amazon) et de Netflix préfigure des évolutions profondes dans le rapport de force entre les acteurs du secteur, tant la puissance financière de ces « géants du net » est considérable : les GAFAs cumulent 316 Mds\$ de chiffre d'affaires en 2013, en croissance de 12% sur un an, et plus 123 Mds\$ de trésorerie disponible. En 2012 pour la première fois, les revenus de Google aux États-Unis

ont dépassé ceux de l'ensemble de la presse américaine » (Rapport Schwartz, 2015, p. 12).

Si l'on écarte la deuxième solution, alors le service public suisse doit disposer des mêmes armes que tous les autres services publics européens. « L'ensemble des médias de service public étudiés partagent six mêmes grandes missions, qui peuvent être résumées ainsi : informer, cultiver, fournir des programmes de qualité, remplir des missions citoyennes, financer directement ou indirectement la création et refléter la diversité régionale, ou communautaire, de la société » (Schwartz, 2015, p. 29). Au niveau européen, tous les grands pays ont un système de financement de la télévision publique par la redevance ou par les crédits publics. La publicité apparaît alors comme une ressource complémentaire qui allège les dépenses publiques.

Il nous semble que certains « adversaires » de la SSR ont raison lorsqu'ils indiquent que le modèle de la SSR doit se réinventer. Mais, en fait, ce n'est pas seulement le modèle de la SSR qui est à réinventer. C'est l'ensemble du modèle des médias suisses qui doit être réinventé, avec un point de passage incontournable : occuper avec force et compétence le domaine numérique. C'est une condition sine qua non pour préserver des programmes de qualité assurant aussi le lien social du pays. Mais, à notre sens, compte tenu de la petite taille d'un pays tel que la Suisse, et face aux acteurs mondiaux de l'Internet, la réinvention du modèle passe par un nouvel écosystème, que Jean-Marie Charon (2015, p. 94) décrit par ailleurs pour la presse française : « il s'agit de mettre en évidence un système d'acteurs, pluriels par leur histoire, leur organisation, le contenu de leur activité, leur production, le rapport au public (direct ou indirect). Il est surtout question de prendre toute la mesure des interrelations qui s'y développent. Celles-ci sont faites de compétitions, de solidarité et surtout de nécessaires moments ou sujets de mutualisation ». En Suisse, la mise en place d'un écosystème « durable » consisterait à harmoniser les relations entre les acteurs privés et le service public de télévision, afin que l'opportunité du défi numérique soit saisie et valorisée et favorise un nouveau modèle, toujours reconnu au niveau international quant à la qualité de l'information produite.

Références bibliographiques

Badillo, P.-Y. (2015a). « Réorganisation des médias : la « presse » d'information en France, entre destructions et créations ». Dans Pélissier, Nicolas et Maas, Elise (dir.). 2015. *Vers une culture médi@TIC? - Médias, journalisme et espace public à l'épreuve de la numérisation*. Paris : Éditions l'Harmattan.

Badillo, P.-Y. (2015b). "French national daily information press: concentration and pluralism". Chapitre 4, dans Faustino, Paulo (Ed.). 2015. *Concentration, Voices Diversity and Competition in the Media*. Lisboa : Mediaxxi-Formalpress et Centro de Investigação Media e Jornalismo-CIMJ, p.187-200.

Badillo, P.-Y. et D. Bourgeois (2016a). « Les médias publics : concentration ou concurrence « numérique » exacerbée ? Dans Badillo, Patrick-Yves (Coordinateur). (2016). *Médias publics et société numérique : l'heure du grand débat*. Genève : Editions Slatkine.

Badillo, P.-Y. et D. Bourgeois (2016b). "Media Concentration in Switzerland". Chapitre 14, dans Noam, Eli M. and The International Media Concentration Collaboration. 2016. *Who*

Owns the World's Media? Media Concentration and Ownership around the World. New York, NY : Oxford University Press USA, p. 357-379.

Badillo, P.-Y., D. Bourgeois et J.-B. Lesourd (2016). "European trends". Chapitre 33, dans Noam, Eli M. and The International Media Concentration Collaboration. 2016. *Who Owns the World's Media? Media Concentration and Ownership around the World*. New York, NY : Oxford University Press USA, p. 1040-1051.

Barwise, P. et R. G. Picard (2014). *What If There Were No BBC Television? The Net Impact on UK Viewers*. University of Oxford, Reuters Institute for the Study of Journalism, report, February 2014.

<http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/What%20if%20there%20were%20no%20BBC%20TV.pdf>

Charon, J.-M. (2015). *Presse et numérique - L'invention d'un nouvel écosystème*, Rapport à Madame la Ministre de la Culture et de la Communication, Paris, Juin 2015.

Fög (Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft)/Université de Zürich (2013). *Jahrbuch 2013 Qualität der Medien Schweiz - Suisse - Svizzera*. Basel, Switzerland: Schwabe AG.

Meister, U. et M. Mandl (2014). *Le soutien aux médias à l'ère du numérique. Propositions de réformes du service public*. Document de travail, Avenir Suisse, Zürich.

http://www.avenir-suisse.ch/wp-content/uploads/2014/10/promotion_des_medias_hp.pdf

OCDE (2013). *Competition Issues in Television and Broadcasting*, Directorate for Financial and Enterprise Affairs Competition Committee, DAF/COMP/GF(2013)13, 28-Oct-2013.

Office fédéral de la communication (OFCOM) (2015). *Feuille d'information 2 sur la révision de la LRTV, Service public à la radio et à la télévision*, Bern.

<http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/04843/index.html?lang=fr>

Peacock, A. (2004). *Public Service Broadcasting without the BBC?* Institute of Economic Affairs, London.

<http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/upldbook254pdf.pdf>

Picard, R. G. (2013). "Economics and the Challenges of Broadcast Policy-Making". Dans Picard, Robert G. et Siciliani, Paolo (dir.). 2013. *Is there Still a Place for Public Service Television? Effects of the Changing Economics of Broadcasting*, University of Oxford, Reuters Institute for the Study of Journalism, report, Septembre 2013, p. 3-7.

Picard, R. G. et P. Siciliani (dir.) (2013). *Is there Still a Place for Public Service Television? Effects of the Changing Economics of Broadcasting*, University of Oxford, Reuters Institute for the Study of Journalism, report, Septembre 2013, p. 3-7.

<https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Is%20There%20Still%20a%20Place%20for%20Public%20Service%20Television.pdf>

Schwartz, M. (Coor.) (2015). *France Télévisions 2020 : le chemin de l'ambition*. Paris, Février 2015.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000170.pdf>

OUTIL DE CALCUL DE LA VALEUR SOCIALE ENGENDRÉE PAR LES MÉDIAS EN LANGUE BASQUE

Eneko Bidegain

Aitor Zuberogoitia

Txema Egaña

Professeurs et chercheurs du groupe Hezikom, Mondragon Unibertsitatea, (Pays basque)

Courriel : ebidegain@mondragon.edu

RÉSUMÉ

Faisant suite à une recherche précédente sur la situation des médias locaux de langue basque, l'étude sur l'hebdomadaire régional le *Goiena*, et du quotidien général *Berria*, visait à démontrer leur impact public, leur valeur et leur rentabilité sociales. Les résultats démontrent que les deux médias basques étudiés ont créé de la valeur sociale dans onze principaux domaines. L'outil de mesure élaboré dans le cadre de cette étude pourra être utile pour les institutions publiques du Pays basque et pour d'autres médias en langues minoritaires à travers le monde.

Le laboratoire de recherche Hezikom (Mondragon Unibertsitatea) a adapté un outil de mesure de la valeur sociale (Retolaza, Ruiz-Roqueñi, San-José, & Barrutia, 2014) engendrée par une entreprise ou un organisme médiatique en langue basque. Cette adaptation a été réalisée entre janvier et mai 2015, auprès d'un hebdomadaire régional (*Goiena*) et d'un quotidien général (*Berria*) en langue basque – langue minoritaire – tous deux financés en partie par des institutions publiques.

Le Pays basque se trouve à cheval entre la France et l'Espagne. La langue basque y est officielle dans la Communauté Autonome du Pays basque ; elle l'est en partie en Navarre, et elle ne l'est pas du tout dans la partie administrée par la France. Parmi les trois millions d'habitants, près d'un tiers parle ou comprend le basque. Il existe des écoles en langue basque et aussi des médias : une chaîne de télévision publique, plusieurs chaînes locales associatives ou privées, des stations de radio publiques, des dizaines de stations associatives, un quotidien généraliste et des dizaines de publications locales ou régionales.

Berria est un quotidien généraliste en langue basque, créé en 2003 et succédant à *Euskaldunon Egunkaria*, créé en 1990. Ce journal est diffusé dans l'ensemble du Pays basque et compte près de 60.000 lecteurs. *Goiena* est un projet multimédia d'une vallée du Pays basque de 62.000 habitants : il s'agit d'un journal hebdomadaire distribué gratuitement dans toutes les boîtes aux lettres de la vallée, d'un magazine hebdomadaire

payant envoyé à 5.000 abonnés de la vallée, d'un site web et d'une chaîne de télévision. Ce projet a vu le jour en 2000, après la fusion de plusieurs petites publications locales des villages de cette vallée.

L'étude présentée ici fait suite à une recherche sur la situation précise des médias locaux en langue basque, en vue de démontrer leur impact dans le domaine public (Bidegain, Zuberogoitia & Egaña, 2014). Les médias locaux en basque représentent 92 titres, plus de la moitié étant des journaux ou magazines, et les autres des stations de radio et des chaînes de télévision. Ils impriment un total de 187.000 exemplaires et ont près de 400.000 lecteurs au total. Ils emploient, en tout, près de 300 salariés et ont un budget cumulé de plus de 10 millions d'euros. Les institutions publiques financent 40% de leur budget.

Les résultats de ces études nous ont amenés à nous intéresser à l'impact de ces médias, à leur rentabilité sociale ou leur valeur sociale, étant donné qu'il n'est pas possible de mesurer leur activité uniquement par leurs données financières.

Études précédentes

Avec l'avènement au pouvoir de Ronald Reagan aux États-Unis et de Margaret Thatcher au Royaume Uni au début des années 80, les politiques sociales ont connu de grands changements, notamment par la libéralisation des services publics (De Abajo, 1999). Les organisations sociales ont voulu démontrer leur apport à la société. À partir des années 90, constatant que la valeur d'une organisation ou d'une entreprise ne peut se limiter à des bilans comptables et financiers, certaines organisations publiques commencèrent à mesurer leur apport à la société, portant le domaine de recherche sur la valeur sociale. C'est l'exemple de Royal Theatre Copenhague (Bille, 1997), de British Library (Pung, Clarke, & Patten, 2004; Tessler, 2013), du Conseil Supérieur du Sport d'Irlande (Irish Sports Council, 2005) ou de la League of American Orchestras (2014). Plusieurs autres recherches portent sur la valeur sociale des organisations, que ce soit des services publics en général (Rynell, 2011), d'un service public en particulier («The Social and Economic Value of Postal Services», 2011), des organisations chargées de la préservation du patrimoine culturel (Dümcke & Gnedovsky, 2013), etc.

Cette approche s'est appliquée, également, aux médias de proximité, en étudiant, d'un premier abord, leur impact dans la formation intellectuelle (Senecal, 1986), le service social rendu (Ferrel Lowe & Martin, 2014; Monedero Morales, 2014) leur importance dans la logique de durabilité (Knight Foundation, 2011), leur apport à la citoyenneté et la participation citoyenne (Chaparro, 2014; Gabilondo, 2014) ou leur contribution à la cohésion interne de la communauté (Hoffman & Eveland, 2010).

En dehors des études génériques, assez rares sont les mesures de valeur sociale des médias. Il s'agit de l'étude de la valeur sociale engendrée par la chaîne britannique BBC (Terrington & Dollar, 2005), d'une étude sur la valeur sociale et économique de la Télévision numérique terrestre (Kenny, Foster, & Suter, 2014), de l'analyse de l'impact économique de la radio CBC/Radio Canada (Deloitte, 2011), de la mesure de la rentabilité sociale des radios locales d'Andalousie, en Espagne (Gabilondo, 2014), de la mesure de l'impact social et économique d'une série de télévision de Tanzanie («Madeinafrica.tv», d. g.).

Des études (LFA Group (Learning for Action), 2013) mettent l'accent sur l'impact des médias, au-delà de l'audience. Un des aspects de l'impact se mesure à travers l'engagement du public (LFA Group (Learning for Action), 2013, or. 18-22), à savoir la pénétration du média, le dialogue avec le public et sa participation (Mayer, 2011): concernant le dialogue, il affirme que cela facilite l'amélioration du journalisme. La participation des usagers permet un nouveau modèle de traitement des sujets.

Dans cette ligne, Chicago Public Media a fait un effort pour mesurer l'attachement de sa communauté (Richardson, 2011). Il existe d'autres travaux de recherche sur l'impact, au plan quantitatif (USC -University of Southern California- Norman Lear Center-en Media Impact Project¹), comme au plan qualitatif, de la valeur sociale des médias (Center for Media & Social Impact²).

Quant aux médias basques, les études portent sur leur poids (Gutierrez Paz, Zabaleta, Xamardo, Urrutia, & Mendizabal, 2005), leurs contenus (Aiestaran, 2007), leur qualité (Aiestaran, 2011; Aiestaran, Zabalondo, Agirre, Ramírez de la Piscina, & González Gorosarri, 2014; Gonzalez Gorosarri, 2011; González Gorosarri, 2006, 2012) ou des cas concrets, comme celui du titre multimédia Goiena (Arana & Zuberogoitia, 2012). Cette dernière étude aborde l'impact social de ce journal, en interrogeant directement certains de ses groupes d'intérêt. En dehors de ces travaux, l'angle de la valeur sociale n'a jamais été approfondi.

Hypothèse et objectif

Les institutions publiques (le Gouvernement Autonome Basque et les municipalités, essentiellement) subventionnent les médias en langue basque, en vue de corriger les effets négatifs d'une situation linguistique de diglossie. Il s'agit d'une subvention qui correspond à 20-40% du budget de chaque média. Le principal critère de répartition d'aide repose sur la diffusion. Or, comme évoqué ci-dessus, ce n'est plus le seul instrument de mesure de la pénétration des médias (Mayer, 2011).

L'objectif de ce travail de recherche est de s'intéresser à l'impact des médias basques, au-delà du nombre d'exemplaires diffusés. Il s'agit de rejoindre les axes de recherches cités plus haut, afin de créer un outil de mesure de la valeur sociale engendrée par les médias basques. Notre hypothèse est que les médias en langue basque ont une portée sociale plus large que ce que la diffusion puisse montrer, et qu'ils engendrent une valeur sociale forte.

Ce projet de recherche se développe en plusieurs étapes, dont la première consiste à adapter l'outil de mesure de la valeur sociale, en le testant avec deux médias basques.

Méthodologie

La mesure de la valeur sociale repose sur trois piliers : l'impact social de la valeur économique (salariés, fournisseurs, etc.) ; l'argent rendu à la communauté par les

¹ <http://www.mediaimpactproject.org/>

² <http://www.cmsimpact.org/>

cotisations et les impôts ; la valeur sociale elle-même, plus difficile à mesurer quantitativement.

La méthode utilisée (Retolaza, San-José, Ruiz-Roqueñi, Barrutia, & Bernal, 2013) consiste à identifier les groupes d'intérêts (stakeholders) des organisations, à savoir les entreprises, les organisations ou les personnes avec ou pour lesquelles travaille l'entreprise étudiée. Ensuite, des entretiens en profondeur sont réalisés avec les responsables de ces groupes d'intérêt, afin de connaître quelle est la valeur qu'ils perçoivent auprès de celle-ci. En troisième lieu, il faut réaliser la liste des valeurs trouvées et les classer, avant de trouver un système de monétarisation de cette valeur, en y dégageant des proxies. Une fois l'outil prêt, cette dernière étape de monétarisation pourra être réalisée par la suite.

La première étape consistant à dresser la liste des groupes d'intérêts se fait dans des réunions avec l'entreprise étudiée. Deux réunions ont été nécessaires avec chaque entreprise. Une première pour dégager une liste des plus importantes relations du journal ; une seconde pour réduire cette liste aux 25 groupes d'intérêt les plus significatifs et les plus variés, après une proposition élaborée préalablement par l'équipe de recherche.

Ces groupes d'intérêt sont : les imprimeurs, les lecteurs, les institutions publiques, les salariés, les annonceurs, les associations, l'académie de la langue basque, les écoles basques pour adultes, les entreprises partenaires, les facultés de journalisme...

La deuxième étape a eu pour objet d'aller à la rencontre de chaque groupe d'intérêt, afin de réaliser un entretien d'une vingtaine de minutes avec chacun. L'objectif de l'entretien était de savoir quelle est la valeur sociale qu'ils perçoivent chez l'entreprise avec lequel ils collaborent d'une façon ou d'une autre.

Une classification des valeurs dégagées s'en est suivi, afin d'identifier les variables de la valeur sociale. Lors d'une nouvelle réunion avec les entreprises étudiée, ces variables ont été corrigées ou confirmées.

Résultats

Suivant la méthode adoptée, nous avons identifié les groupes d'intérêts des deux quotidiens étudiés. Les groupes d'intérêts représentent la société civile, l'administration, les clients, les entreprises, les financeurs et les salariés ou le secteur économique concerné.

Après avoir réalisé des entretiens avec près de 50 groupes d'intérêts, nous avons listé les valeurs accordées par ces groupes d'intérêt aux publications analysées. Chaque intervenant a cité entre trois et dix points qui produisent de la valeur sociale, selon eux. Plusieurs points se répètent souvent. Nous avons classé et regroupé tous ces points en une douzaine d'unités de valeur :

1. **Normalisation de la langue basque.** Les journaux en langue basque, notamment *Berrria*, permettent à l'Académie de la langue basque de faire connaître et de diffuser ses décisions académiques, d'une part, et, d'autre part, de se servir du corpus produit par ces publications, dans leur processus de prises de décisions

terminologiques. La presse en langue basque est perçue comme essentielle dans la standardisation de l'utilisation de la langue.

2. **Outil de cohésion d'une communauté linguistique.** La présence des journaux en langue basque permet de rapprocher les citoyens bascophones entre eux. Selon le secteur géographique de la publication, le journal crée la cohésion de l'ensemble du Pays basque, ou bien celle d'une région. Dans ce dernier cas, il s'est avéré que la région Debagoiena (le Haut Deba), par exemple, s'est vue plus unie que jamais, grâce au projet multimédia Goiena.
3. **Avant-garde de la presse basque.** Les deux journaux étudiés sont les leaders de la presse en langue basque. Concernant Goiena, c'est le plus important média local en langue basque. Il est en avant-garde en matière d'innovation et d'expérimentation. Des salariés consacrent des heures à réfléchir sur les nouveaux outils ou sur l'adaptation nécessaire aux nouveaux contextes du paysage médiatique. Les heures consacrées ou les services contractés auprès des entreprises informatiques ouvrent la voie aux autres médias en langue basque, en leur permettant de grandes économies. De plus, leur position de leader les place en spécialistes en matière de chercheurs de subventions et opère un rôle d'antenne pour les autres médias.
4. **Centre de formation.** Les journaux en langue basque se trouvent être des centres de formation pour les étudiants en journalisme. Les universités y envoient leurs étudiants faire des stages, ce qui se présente être un grand renfort dans le cours de leurs études. Les articles publiés sont utilisés comme matériel pédagogique dans les universités. De plus, ces journaux organisent des formations Internet pour leurs salariés ou les salariés d'autres journaux.
5. **Prestataires de service.** En plus de l'activité de journalisme, certains médias basques, notamment *Berria*, proposent des prestations de services à d'autres entreprises ou organismes. Bien que le service soit facturé, les clients accordent de la valeur ajoutée, particulièrement dans leurs compétences linguistiques et leurs productions journalistiques qui se trouvent être un atout, dans les services demandés (par exemple, dans la production du magazine des services de santé publics du Gouvernement basque).
6. **Source d'information pour les acteurs socioculturels.** La création culturelle en langue basque tire un grand profit de l'information publiée dans la presse en langue basque, car, souvent, cette information cherchée n'est traitée que par ces journaux basques. Dans le cas de l'actualité internationale, ces mêmes créateurs accordent une grande valeur au fait de pouvoir s'informer en basque, cela les aide à traiter des sujets généraux en évitant de faire, au préalable, un travail de traducteur. Les entreprises qui se consacrent aux études sociales et économiques du Pays basque ont une source importante et singulière dans ces publications. Enfin, en ce qui concerne les journaux locaux ou régionaux, un grand nombre d'associations ou d'entreprises n'auraient pas eu d'écho, sans l'existence de ces journaux.

7. **La pluralité.** Plusieurs groupes d'intérêt expriment la pluralité des journaux étudiés. N'étant pas des médias associés à un parti ou une ligne politique précis, ils sont perçus comme plus pluriels que les autres. Mais la pluralité se manifeste plus dans les rubriques sociales, où ces journaux ouvrent leurs colonnes et leurs sites web aux acteurs sociaux du Pays basque et aux différentes sensibilités, par exemple aux féministes. Ces journaux donnent la parole aux citoyens, en leur offrant un espace d'expression dans leur site web.
8. **Outil de promotion pour les entreprises et associations.** La production culturelle en langue basque a besoin de canaux de diffusion. Les médias en langue basque sont essentiels pour ces éditeurs de livres ou de disques ou programmeurs de manifestations culturelles, afin de faire connaître leurs nouveautés et d'atteindre leur public potentiel. Dans ce sens, les médias basques sont un rouage indispensable de la production culturelle. Mais au-delà de la culture, notamment dans les publications régionales, les entreprises de la vallée obtiennent un impact nécessaire.
9. **Porte d'entrée de nouveaux clients pour les entreprises partenaires.** Le média Goiena a une relation directe avec plusieurs entreprises. Ces entreprises ont chacune leurs activités, mais elles obtiennent des clients ou des subventions auxquels elles n'auraient pas eu accès, sans la relation qu'elles ont avec Goiena.
10. **Économies réalisées.** Les entreprises étudiées, étant partenaires ou simplement clientes d'autres entreprises, permettent à ces derniers de faire des économies. Il peut s'agir de frais mutualisés d'imprimerie, de formations, d'administrations, d'achat de matériel, etc. Mais il peut s'agir aussi d'économie de travail. Par exemple, *Berria* est client d'une agence de photojournalisme. Or si l'agence facture la photo dont elle continue à être propriétaire, la recherche d'information est réalisée par *Berria* dont l'agence se sert pour économiser un poste et demi.
11. **Activités sociales.** Les journaux étudiés participent dans les mouvements sociaux de leur vallée ou du Pays basque. Les organisations en faveur de la langue basque ou les associations culturelles de la vallée en sont des exemples. Certains salariés de ces médias dédient des heures à ces mouvements, qui ne pourraient aller de l'avant sans la participation des entreprises ou associations partenaires, comme *Berria* ou Goiena.

Conclusions

Nous avons, donc, identifié onze domaines principaux de création de valeur sociale, par les deux médias basques étudiés. La valeur peut être économique, socioéconomique, spécifique ou bien émotionnelle. La suite de cette investigation consistera à calculer:

- La valeur économique ayant un impact social
- La valeur économique ayant un impact social indirect :

- Pour les fournisseurs
- Pour les clients
- Pour l'économie sociale
- Les économies pour l'administration

Pour chaque variable, une liste de valeur générée a été dressée. Pour chaque valeur générée, un chiffre a été établi. Par exemple, si une entreprise a obtenu 40.000 euros de facturation auprès de clients trouvés grâce au journal avec qui ils ont un partenariat, nous établissons que ce journal a généré une valeur de 40.000 euros. Nous totaliserons, au final, toutes ces valeurs.

Certaines valeurs sont faciles à monétiser, car il s'agit d'heures dédiées, de factures réalisées, d'impôts payés... En ce qui concerne la valeur émotionnelle, il est quasiment impossible de la chiffrer, néanmoins, il faut la prendre en compte, dans l'analyse globale.

Après avoir fait la somme de toute la valeur sociale générée, il faut soustraire les subventions obtenues. Le résultat indiquera la valeur sociale de l'entreprise étudiée.

En attendant les résultats financiers de la valeur sociale, nous avons d'ores et déjà pu établir en quoi les médias en langue basque créent de la valeur sociale :

- L'argent engagé dans les médias basques est réinvesti dans l'économie locale.
- Les médias basques jouent un rôle important dans la revitalisation de la langue basque, devenant une force d'appoint aux politiques linguistiques publiques.
- Les médias basques sont un acteur de cohésion sociale.

Il s'agit, bien sûr, des résultats de l'analyse des deux plus importantes publications basques, mais ils sont transposables aux autres médias en langue basque, même si l'impact et l'ampleur de ces valeurs seront plus ou moins importants selon une publication ou l'autre. Finalement, nous avons créé un outil de calcul et avons identifié les variables et les principaux groupes d'intérêt des médias en langue basque. Il faudra sûrement ajuster les variables et les groupes d'intérêt pour chaque média, mais une base solide a été créée pour calculer la valeur sociale des autres médias.

Cet outil pourra devenir un outil de mesure très utile pour les institutions publiques du Pays basque pour améliorer les politiques de subvention. Plus largement, cet outil sera intéressant pour les autres médias en langues minoritaires, à travers le monde.

Références bibliographiques

Aiestaran, A. (2007). Debabarreneko euskarazko komunikazio-sistema. *Uztaro: giza eta gizarte-zientzien aldizkaria*, (62), 81-97.

Aiestaran, A. (2011). Euskarazko tokian tokiko prentsaren eduki analisi konparatiboa: Debabarreneko azterketa. *Zer: Revista de estudios de comunicación = Komunikazio ikasketen aldizkaria*, 203-223.

Aiestaran, A., Zabalondo, B., Agirre, A., Ramírez de la Piscina, T., & González Gorosarri, M. (2014). Kalitate-indizeak euskarazko kazetaritzan. *Uztaro: giza eta gizarte-zientzien aldizkaria*, (91), 41-64.

Arana, G., & Zuberogoitia, A. (2012). Goiena Komunikazio Taldea: tokiko talde multimedia baten kasu-azterketa. *Uztaro: giza eta gizarte-zientzien aldizkaria*, 71-90.

Bidegain, E., Zuberogoitia, A., & Egaña, T. (2014). Les médias locaux associatifs en langue basque et leur impact dans le domaine public. *Revista română de Jurnalism si Comunicare*, 44, 41-54.

Bille, T. (1997). The Willingness-to-Pay for the Royal Theatre in Copenhagen as a Public Good. *Journal of Cultural Economics*, 21(1), 1-28.

Chaparro, J. M. (Ed.). (2014). *El Consenso Social en las Políticas Públicas de Comunicación: Medios de Proximidad y Ciudadanía*. Málaga: Universidad de Málaga.

De Abajo, A. (Ed.). (1999). *Neoliberalismoa edo egungo gizartea irudikatzen zenbait zertzelada*. Bilbo: UEU.

Deloitte. (2011). *The Economic Impact of CBC / Radio Canada*.

Dümcke, C., & Gnedovsky, M. (2013). *The social and economic value of cultural heritage: literature review*. EENC (European Expert Network on Culture) paper.

Ferrel Lowe, G., & Martin, F. (Ed.). (2014). *The Value of Public Service Media*. Göteborg: Nordicom.

Gabilondo, V. (2014). La radio pública local en Andalucía: Una oportunidad para la participación ciudadana. *Historia y Comunicación Social*, 18(0), 257-270.

González Gorosarri, M. (2006). Euskarazko tokiko hedabideen kalitatea. *Uztaro: giza eta gizarte-zientzien aldizkaria*, (59), 41-61.

Gonzalez Gorosarri, M. (2011). *Albisteen kalitatea. Euskadi Irratia, ETB1 eta Euskaldunon Egunkaria/Berria*. Leioa: EHU.

González Gorosarri, M. (2012). Albisteen kalitatea: «Euskadi Irratia, ETB1» eta «Euskaldunon Egunkaria / Berria». *Jakin*, (190), 23-55.

Gutierrez Paz, A., Zabaleta, I., Xamardo, N., Urrutia, S., & Mendizabal, A. (2005). Euskarazko komunikabideak eta kazetaritza: egoera, ardatzak eta pisu erlatiboa.

Hoffman, L. H., & Eveland, W. P. (2010). Assessing Causality in the Relationship Between Community Attachment and Local News Media Use. *Mass Communication and Society*, 13(2), 174-195.

Irish Sports Council. (2005). *Social and Economic Value of Sport in Ireland*.

Kenny, R., Foster, R., & Suter, T. (2014). *The value of Digital Terrestrial Television in an era of increasing demand of spectrum*. London: Communication Chambers - Digital UK.

Knight Foundation. (2011). *Getting Local: How Nonprofit News Ventures Seek Sustainability*.

League of American Orchestras. (2014). *Public Value Toolkit*.

LFA Group (Learning for Action). (2013). *Deepening Engagement for Lasting Impact. A Framework for Measuring Media Performance & Results* (Prepared for Bill & Melinda Gates Foundation and the John S. and James L. Knight Foundation). San Francisco: Learning for Action.

Madeinafrica.tv. (d. g.).

Mayer, J. (2011). Three kinds of engagement: outreach, conversation, collaboration.

Monedero Morales, C. (2014). La televisión local pública: plataforma para contenidos de servicio al ciudadano. *Comunicar*, 25, 2.

Pung, C., Clarke, A., & Patten, L. (2004). Measuring the Economic Impact of the British Library. *New Review of Academic Librarianship*, (10-1).

Retolaza, J. L., Ruiz-Roqueñi, M., San-José, L., & Barrutia, J. (2014). Cuantificación del valor social: propuesta metodológica y aplicación al caso de Lantegi Batuak. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria = Revista de servicios sociales*, (55), 17-33.

Retolaza, J. L., San-José, L., Ruiz-Roqueñi, M., Barrutia, J., & Bernal, R. (2013). *Metodología para la cuantificación del valor social generado por una organización. El caso de Lantegi Batuak*.

Richardson, B. (2011). *Measuring Community Engagement: A Case Study from Chicago Public Media*.

Rynell, A. (2011). *The Social and Economic Value of Human Services*. Chicago: Social IMPACT Research Center.

Senecal, M. (1986). *Televisión y radios comunitarias: teoría y práctica de una experimentación social*. Barcelona: Mitre.

Terrington, S., & Dollar, C. (2005). Measuring the Value Created by the BBC. In *Can the Market Deliver? Funding Public Service Television in the Digital Age* (or. 60-77). Eastleigh (UK): John Libbey Publishing.

Tessler, A. (2013). *Economic Valuation of the British Library*. Oxford: Oxford Economics.

The Social and Economic Value of Postal Services. (2011).

MEDIA LITERACY IN KNOWLEDGE SOCIETIES: THE RELEVANCE OF PSM FROM THE AUDIENCE'S PERSPECTIVE IN AUSTRIA

Nicole Gonser

FHWien University of Applied Sciences of WKW, (Austria)

Email : nicole.gonser@fh-wien.ac.at

Markus Grammel

FHWien University of Applied Sciences of WKW, (Austria)

Email : Markus.Grammel@fh-wien.ac.at

Johann Gründl

FHWien University of Applied Sciences of WKW, (Austria)

Email : johann.gruendl@fh-wien.ac.at

ABSTRACT

Public service media (PSM) could contribute to knowledge societies by offering reliable information, education, and entertainment. However, certain groups within society, particularly young and underprivileged people, tend to use PSM less frequently than former generations. Without popular support, the idea of PSM is losing ground. This paper seeks to learn more about citizens' assessment of PSM in Austria. Findings from 48 semi-structured interviews reveal that Austrian citizens have mixed feelings about PSM, attributing both positive and negative qualities to them. While none of the respondents reported to totally refrain from PSM, differences in media literacy could be identified which may lead to misconceptions that undermine the perceived relevance of PSM in Austria.

As a consequence of more market-oriented policies within the growing European Union, public service media (PSM) has been forced to define its functions within society more precisely. Recently, PSM all around Europe have been trying hard to prove that they provide merit goods which would not be supplied by commercial competitors (e.g., BBC, 2004a; Berg, Lowe, & Lund, 2014).

PSM that live up to their promise (European Broadcasting Union, 2012) could be substantial pillars of knowledge societies and a reliable source of high quality information, education, and entertainment for all of their members (e.g., Grummell, 2009; Thomass, 2003). On the other hand, it can be observed that certain groups within society, particularly younger generations and underprivileged people, are using PSM less frequently. Additionally, digitalization and individualization make it harder for PSM to retain their mass appeal. Without broad citizen support, the concept of PSM is losing ground (e.g., Bardoel & d'Haenens, 2008).

In light of this development, this paper seeks to learn more about citizens' assessment of PSM. The main research question is: *Which role do citizens assign to PSM?* This includes (1) the importance of PSM to their audience, (2) citizens' expectations towards PSM, (3) citizens' evaluations of PSM's performance, and (4) citizens' attitudes and knowledge on which their evaluations are based.

In the environment outlined above, the media literacy framework provides a useful approach to interpret audiences' assessment of PSM. Recently, media literacy has been divided into four dimensions including access and use, knowledge and analytic competencies, evaluation and critical understanding, and the ability to create content (Treumann et al., 2007; Livingstone, 2004). These four dimensions are interrelated. In particular, the range of PSM content to which one has access as well as one's analytic competencies might influence how able one is to evaluate PSM's performance. Individual evaluation and analysis might inspire enhanced ways of PSM usage.

1. Public service media in Austria

This paper focuses on the relationship of PSM and their audience in Austria. In the small EU member state with approximately 8.5 million inhabitants, with neighboring Germany sharing the same language and similar culture, the media landscape is facing huge competition from abroad (Künzler, Puppis, & Steinmaurer, 2011; Puppis, 2009). In Austria, PSM and commercial channels from Germany have been popular with the audience since the 1980s, while the first licenses for commercial radio in Austria were allocated only in 1995, for TV even later, in 2002. Due to this, the Austrian PSM *Österreichischer Rundfunk* (ORF) is still holding a strong position on the market, but shares are decreasing. Its two main television channels, *ORF eins* and *ORF 2*, together reached 69 percent of the TV audience in 1991; numbers have dropped to 49 percent in 2014 (Medienforschung ORF, n.d.-a). ORF also operates Austria's most frequently accessed news website, *news.orf.at*. Half of the Austrian Internet population visit ORF's web services at least once a month (Medienforschung ORF, n.d.-b). Another popular service is the video on demand platform *ORF TVthek*.

2. Literature review

What people expect from PSM and how they assess them has not been in the scope of academic attention so far. At least communications regulators like Ofcom (2014) in the United Kingdom and PSM themselves such as the *ARD* in Germany (Reitze & Ridder, 2011) provide some descriptive statistics.

The Ofcom (2014) report shows that the share of public service television in the UK remained stable between 2008 and 2013. It also says that satisfaction with public service television is high: 77 percent among the PSM audience consider themselves quite or very satisfied. Moreover, Ofcom claims that online and on-demand services are valued by the audience.

Reitze and Ridder (2011) demonstrate that certain attributes such as factuality, trustworthiness, or competence are more likely to be ascribed to PSM than to commercial television, whereas commercial programs have a casual, modern, and entertaining image.

The authors also found that three quarters of the German population prefer PSM to commercial TV when it comes to information.

Another way of looking at people’s support for PSM is to assess their willingness to pay for them, usually by contingent valuation approaches. In the UK (BBC, 2004b), Ireland (Delaney & O’Toole, 2004), and Taiwan (Lin, Fu, Yeh, & Huang, 2013) people, on average, credit PSM with a higher value compared to their actual costs. Studies in Australia (Papandrea, 1999), Canada (Finn, McFadyen, & Hoskins, 2003), and Germany (Schlegel, 2014) are less optimistic. Furthermore, people express more willingness to pay for particular content (for example domestic programming) and those willing to pay higher fees are usually also the stronger supporters and more frequent users of PSM.

In Austria, the audience’s point of view has rarely been considered (Gonser, 2011). While ORF conducts a survey as well as focus groups on the audience’s satisfaction on a regular basis, the results are used mainly for internal purposes and are not published in a scholarly way (ORF, n.d.; Schächter, 2014).

3. Method

This paper is based on the findings of the latest of two consecutive research projects in Austria. Earlier work includes an experimental study with 90 Austrian students (Neumüller & Gonser, 2013) and a telephone survey with 1000 respondents (Gonser, 2010; Latzl & Troxler, 2010). The data presented here was collected in 48 semi-structured interviews conducted from October 2014 to May 2015. Interview partners were selected under consideration of three demographic characteristics: age, sex, and education. Table 1 gives an overview of the interviewees. For coding of the interviews, the qualitative data analysis software *Atlas.ti* (Friese, 2014) was used.

Table 1. Participants in the interviews.

Age	Sex	Formal education			Total
		Basic	Intermediate	High	
18-29	Male	Julian	Leon	Philipp	6
		Benjamin	Martin	David	
	Female	Isabel	Sarah	Emilia	6
		Helena	Livia	Elisa	
30-49	Male	Oliver	Luis	Ben	6
		Samuel	Alexander	Adrian	
	Female	Sophia	Nora	Paula	6
		Bianca	Ursula	Lara	
50-69	Male	Felix	Thomas	Christoph	6
		Marco	Noah	Gabriel	
	Female	Theresa	Jasmin	Stefanie	6
		Greta	Clara	Andrea	

Age	Sex	Formal education			Total
		Basic	Intermediate	High	
70+	Male	Erich	Josef	Peter	6
		Georg	Kurt	Michael	
	Female	Monika	Anna	Elisabeth	6
		Karin	Barbara	Viktoria	
Total		16	16	16	48

Note. Original names of participants were changed to a randomized selection of popular Austrian names for privacy reasons.

4. Findings

The interviews reveal a vivid and multi-faceted relationship between the Austrian PSM and their audience. In terms of average everyday usage and of routines concerning services provided by ORF, there are great differences between individual participants. While high-frequency, moderate and low-frequency users as well as digital-first and broadcast-first users can be identified among the interviewees, none of the participants have reported to totally refrain from PSM in Austria.

4.1 Evaluations

Given the fact that ORF is linked to the audience's lives in many different ways, it comes as no surprise that the assessment of ORF's performance is very heterogeneous as well. What is surprising, however, is that a considerable number of individual judgments are in diametrical opposition. This becomes particularly evident by comparing the evaluations people made when being asked how far PSM in Austria differ from commercial competitors and whether ORF meets their expectations. For instance, while some would describe ORF as unbiased and independent from political and economic interests, others would go into the opposite direction and label ORF as biased and dependent. Table 2 features the full list of evaluations which were brought up by the participants during the interviews.

Table 2. Individual evaluation of public service media in Austria.

Positive evaluations	Negative evaluations
innovative	conservative
independent	dependent
unbiased	biased
distinctive	undistinctive
trustworthy	untrustworthy
high brand-related quality	low brand-related quality
high service-related quality	low service-related quality
high person-related quality	low person-related quality
many-sided content	one-sided content

Positive evaluations	Negative evaluations
proper amount of advertising	improper amount of advertising
well-off / many resources	greedy
	too strong position
	out of reach
	self-referential

Despite the contradictory presentation above, the clear-cut distinction between positive and negative evaluations does not hold true on the individual level. Instead, people rather seem to have mixed feelings, attributing ORF both favorable and unfavorable qualities at the same time. For instance, Elisa, a 27-year-old highly-educated female respondent (see Table 1) evaluates radio channel *Ö1* as a unique service in Austria which “makes me feel good as a listener because I realize that the program is produced by well-trained staff.” On the other hand, she does not attribute distinctiveness to *Ö3* and *FM4*, two other radio channels provided by ORF, arguing that quality standards and the amount of advertising “are exactly the same” as with commercial radio and, therefore, “not bearable”.

4.2 Expectations

When the participants were asked about their expectations and future wishes of PSM in Austria, answers frequently referred back to the deficiencies emphasized in the evaluation question. In other words, expectations were often positive reformulations of negative evaluations. Therefore, several of the expectations gathered in Table 3 are directly related to the list of adjectives compiled in the left column of Table 2.

Table 3. Individual expectations of public service media in Austria.

be independent	offer background information
be unbiased	give a voice to the unheard
be unique / distinctive	keep advertising small
offer high-quality content	offer original versions
offer variety in programming	obey internal regulations
offer local / national content	obey external regulations
offer more information	have no expectations

Although it was claimed before that expectations have much in common with evaluations, a decisive difference can be found: several expectations are more precise and were described in more detail than evaluations. While evaluations are frequently rather short generalizations (e.g., “ORF is not always subjective” [m | 61 | basic]), expectations often feature elaborations and specific objectives (e.g., “I’d welcome if ORF offered a blog with

more detailed information on the headlines that appear in the news. There should be appealing graphics and explanations.” [f | 27 | high]).

So far, this paper has presented audiences’ evaluations and expectations of the Austrian PSM regardless of individual differences in other dimensions of media literacy. Although evaluative skills may be called “crucial to literacy” (Livingstone, 2004), an isolated consideration of evaluations and expectations does not help to fully discover and explain the relationship of particular user groups with their PSM. As analysis of different lifestyles appears to be increasingly relevant in times of audience fragmentation (Napoli, 2011), section 4.3 takes media access and use into account, and section 4.4 deals with knowledge on media systems and analytic competencies.

4.3 Media access and use as influencing factors

As suggested previously, respondents can be classified in two ways: First, they may be grouped according to intensity of PSM use. Second, participants may also be discriminated by their preferences for PSM choices.

High-frequency use of PSM is found in both digital-first and broadcast-first user groups. One of the interviewees who may be ranked among those that gather information predominantly online is Elisa. She describes herself as “a news junkie. I feel what I do is not healthy any more. I permanently browse platforms like *orf.at* or *standard.at* to learn what’s happening” (f | 27 | high). For some respondents the practice of turning to the computer to stream content produced by PSM comes so naturally that any other notion of access and use appears odd or outdated to them. For instance, Paula claims, “Of course, I watch the news online. It’s all available on *orf.at* or the *TVthek*” (f | 34 | high).

Although the interviews feature more evidence of the digital-first strategy among younger people, online PSM use is by no means a phenomenon of a particular age. Peter appreciates that he can see at one glance what has happened in the world when he accesses Austrian PSM’s official website: “Yes, I’m interested in news. [...] What you get from *orf.at* is pictures and headlines” (m | 76 | high). As a general tendency, broadcast-first users seem to be older than digital-first users. Interviewees who habitually choose (traditional) radio or TV for news are mainly close to or already in retirement. Among others, Gabriel states that “what’s usual in the evening is to tune in to *Zeit im Bild* or the like” (m | 62 | high).

Just like online use, broadcast use is not limited to a particular age. However, data from the interviews imply that adolescents and middle-agers make (more) deliberate decisions of when and why they watch TV or listen to the radio. For instance, Theresa’s statement on TV use points to relaxation after an exhausting work day: “I only turn to light entertainment when I’m very tired, to fall asleep faster; thus, it should also be relaxing” (f | 59 | basic).

Comparing media access and use to evaluations and expectations, it can be assumed that digital-first users partly have different attitudes and wishes towards PSM than broadcast-first users. While both groups urge for distinctiveness from and higher quality of content than commercial media, the broadcast-first users are more likely also to attribute the expected characteristics to PSM. For instance, Georg may be called an advocate of PSM by saying that “ORF offers more high-quality programs than private channels” (m | 71 |

basic). In contrast, online-first users like Ben call ORF “a construction site” (m | 32 | high) on which many of society’s expectations still need to be put into practice.

4.4 Knowledge on media systems and analytic competencies as influencing factors

The interviewees are very heterogeneous in terms of explicit knowledge on media structures as well as on economic, political, legal and historical contexts in which media content is produced. If the abstract dimension of knowledge on media was conceptualized as a continuum ranging from a very basic to an advanced understanding of the media in general and PSM in particular, two minority groups of respondents would be positioned at the extreme ends while the vast majority would take intermediate positions. Evidence of this claim will be given below by referring to a specific example of PSM-related knowledge and analysis, namely license fees.

With regard to license fees, interrelations between knowledge and the attitude towards paying regular charges for PSM can be found. Several interviews feature a lack of or inaccurate knowledge of how or which financial resources ORF receives and which services these resources maintain, respectively. Rather characteristic of digital-first users is the notion that they “pay for UPC [Austrian cable TV and internet provider] anyway” (f | 22 | basic) and therefore, are reluctant to pay any additional fees. On a merely access-based level, reasoning like Isabel’s reproduced in the quote above is fully comprehensible because indeed, the cable provider connects the PSM services, together with an abundance of other channels, to their homes. Of course, Isabel is unaware that none of her money goes from UPC to ORF, while the PSM fees that are mandatory for any Austrian TV- or radio-holding household go into content creation, staff costs and the like.

Another misconception of several respondents concerns the distribution of charges to individual services. It appears to be a rather common assumption that “ORF is available for free online” (m | 76 | high), which again is understandable strictly from a technical point of view. Like other online services, there is no paywall or subscription model so that anyone who enters the URL of *orf.at* or the *TVthek* can access the full content. However, this perspective is limited, as license fees fund digital ORF content as well.

On the advanced end of the continuum a small number of interviewees appear who are aware of the functions that PSM in Austria are required to fulfill by law and consider these in their personal assessment of license fees. A good example is Thomas who holds that “in my opinion, there must be public service media and it is okay if we have to pay for them” (m | 59 | intermediate). Gabriel phrases it quite similarly: “The fees are justified; they are not that high and what you get in return is public service broadcasting on grounds of the mandate to provide thorough information” (m | 62 | high).

5. Discussion

Despite the fact that research was particularly focused on Austria, several conclusions can be drawn that might be of relevance to PSM outside of Austria as well. Particularly, the

findings might be of interest to PSM in other small states facing a similar cultural or economic situation.

The interviews identified a gap between audiences' expectations of PSM and their evaluations of the delivery of those expectations. Evidence of the fact could be found that negative evaluations inspire the formulation of expectations. A considerable number of participants share the notion that PSM are serious, informative, but also somewhat old-fashioned institutions that maintain high-quality journalism. The majority of respondents tend to have a complex mindset when it comes to assessing their PSM's performance. People seem to have mixed feelings, attributing both positive and negative qualities instead of being straightforward proponents or opponents of the idea of PSM.

By applying the media literacy framework as a guiding principle in the interpretation of the interviews, interrelations between media access/use, knowledge on media systems and evaluations and expectations of PSM were examined. A few general trends are emerging:

- Digital-first users partly have different attitudes and wishes towards PSM than broadcast-first users. Whether they recognize PSM as playing a vital role for themselves depends on how well they perceive the fulfillment of their expectations.
- More knowledge and analytic competencies foster the assessment of PSM on a more general level apart from personal preferences.
- The transition from PSB to PSM that ORF (and other corporations) have already undergone is not yet fully recognized by the audience. When it comes to license fees, an advanced understanding of which content or services are funded through fees appears to enhance individual willingness to pay.

Accessing, analysing and evaluating different PSM choices require a variety of interrelated skills that are differently developed with different people. Instead of defining media literacy as a single set of obtainable features that may be universally employed, it would probably be more helpful to allow for multiple specific literacies for individual media. Or, as Livingstone puts it: "We must consider the possibility of literacies in the plural, defined through their [people's] relations with different media rather than defined independently of them" (Livingstone, 2004, p. 8).

In their role as educators, PSM would be well advised to play their part in fostering their audience's media literacy. While this might lead to a, sometimes inconveniently, critical and demanding audience, it could surely also promote a better understanding for the workings and possible merits of PSM.

References

Bardoel, J., & L. d'Haenens (2008). Reinventing public service broadcasting in Europe: Prospects, promises and problems. *Media, Culture & Society*, 30(3), 337-355. doi:10.1177/0163443708088791

BBC (2004a). Building public value: Renewing the BBC for a digital world. Retrieved from <http://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/policies/pdf/bpv.pdf>

BBC (2004b). *Measuring the value of the BBC: A report by the BBC and Human Capital*.

Berg, C. E., G. F. Lowe & A. B. Lund (2014). A market failure perspective on value creation in PSM. In G. F. Lowe & F. Martin (Eds.), *The value of public service media*. Göteborg: Nordicom.

Delaney, L., & F. O'Toole (2004). Irish public service broadcasting: A contingent valuation analysis. *Economic & Social Review*, 35(3), 321-350.

European Broadcasting Union (2012, October). Empowering society: A declaration on the core values of public service media. Retrieved from http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Empowering-Society_EN.pdf

Finn, A., S. McFadyen & C. Hoskins (2003). Valuing the Canadian Broadcasting Corporation. *Journal of Cultural Economics*, 27(3-4), 177-192. doi:10.1023/A:1026352903371

Friese, S. (2014). *Qualitative data analysis with ATLAS.ti* (2nd ed.). London: Sage.

Gonser, N. (2010). Public Value und die Rolle des Publikums: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. *Medien Journal*, 34(2), 40-50.

Gonser, N. (2011). Integrativ und individuell: Unterschiedliche Ansprüche verschiedener Publikumsgruppen. *Texte*, 6, 20-23. Retrieved from <http://zukunft.orf.at/modules/orfpublicvalue/upload/10r0160.pdf>

Grummell, B. (2009). The educational character of public service broadcasting: From cultural enrichment to knowledge society. *European Journal of Communication*, 24(3), 267-285. doi:10.1177/0267323109336756

Künzler, M., M. Puppis & T. Steinmaurer (2011). Public Value in Kleinststaaten: Zielsetzungen, regulatorische Vorgaben und Strategien öffentlicher Rundfunkorganisationen in einer konvergenten Medienwelt. In M. Karmasin, D. Süssenbacher, & N. Gonser (Eds.), *Public Value: Theorie und Praxis im internationalen Vergleich* (pp. 27-44). Wiesbaden: VS.

Latzl, D.-K., & R. Troxler (2010). Der Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für Jugendliche am Beispiel des ORF. *Medien Journal*, 34(2), 15-27.

Lin, Y.-M., T.-T. Fu, P. Yeh & M.-Y. Huang (2013). Assessing the economic value of public service broadcasting in Taiwan using the contingent valuation approach. *Journal of Media Economics*, 26(4), 186-202. doi:10.1080/08997764.2013.842921

Livingstone, S. (2004). Media literacy and the challenge of new information and communication technologies. *The Communication Review*, 7(1), 3-14. doi:10.1080/10714420490280152

Medienforschung ORF. (n.d.-a). TV-Tagesreichweiten 1991-2014. Retrieved June 28, 2015, from http://medienforschung.orf.at/c_fernsehen/console/console.htm?y=1&z=1

Medienforschung ORF. (n.d.-b). ÖWA Plus: 4. Quartal 2014. Retrieved June 28, 2015, from http://mediaresearch.orf.at/index2.htm?internet/internet_oewa%20plus.htm

Napoli, P. M. (2011). *Audience evolution: New technologies and the transformation of media audiences*. New York: Columbia University Press.

Neumüller, M., & N. Gonser (2013). Alles anders? Unterscheidbarkeit als Kriterium für Public Value. In N. Gonser (Ed.), *Die multimediale Zukunft des Qualitätsjournalismus* (pp. 15-34). Wiesbaden: Springer VS. doi:10.1007/978-3-658-01644-9_2

Ofcom (2014). *PSB annual report 2014* (Research report). Retrieved from http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/reviews-investigations/psb-review/psb3/PSB_Annual_Report_2014.pdf

ORF (n.d.). Qualitätssicherungssystem. Retrieved June 29, 2015, from http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176

Papandrea, F. (1999). Willingness to pay for domestic television programming. *Journal of Cultural Economics*, 23(3), 147-164. doi:10.1023/A:1007571812251

Puppis, M. (2009). Media regulation in small states. *International Communication Gazette*, 71(1-2), 7-17. doi:10.1177/1748048508097927

Reitze, H., & C.-M. Ridder (Eds.). (2011). *Massenkommunikation VIII: Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964 - 2010*. Baden-Baden: Nomos.

Schächter, M. (2014, June). Das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2013: Gutachten zur Bewertung der Gesamtleistung. Retrieved from http://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/2014/veroeffentlichung/orf_gutachten_2013.pdf

Schlegel, R. (2014). Zur monetären Wertschätzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland: Eine explorative Studie. In H. Rau (Ed.), *Digitale Dämmerung: Die Entmaterialisierung der Medienwirtschaft* (Vol. 7, pp. 209-221). Baden-Baden: Nomos.

Thomass, B. (2003). Knowledge society and public sphere: Two concepts for the remit. In *Broadcasting & convergence: New articulations of the public service remit* (pp. 29-39). Göteborg: Nordicom.

Treumann, K. P., D. M. Meister, U. Sander, E. Burkatzki, J. Hagedorn, M. Kämmerer, ... C. Wegener (2007). *Medienhandeln Jugendlicher: Mediennutzung und Medienkompetenz. Bielefelder Medienkompetenzmodell*. Wiesbaden: VS. doi:10.1007/978-3-531-90509-9

STRATÉGIES DE COMMUNICATION POLITIQUE CONTOURNANT LE SERVICE PUBLIC MÉDIATIQUE - DYNAMIQUES COMMUNICATIONNELLES ENTRE ÉTAT ET SOCIÉTÉ CIVILE À L'ÈRE DES RÉSEAUX SOCIONUMÉRIQUES

Lena A. Hübner

Étudiante au doctorat conjoint en communication (Ph. D.)

Université du Québec à Montréal (Canada)

Adjointe de recherche au CRICIS

Boursière FRQNT

Courriel : hubner.lena_alexandra@courrier.uqam.ca

RÉSUMÉ

Ce texte s'intéresse aux stratégies de diffusion d'informations de partis politiques sur Facebook qui ont pour but de contourner les filtres journalistiques. À l'aide des résultats d'une étude sur les stratégies de communication de six partis politiques allemands, nous proposons de réfléchir sur les modalités de cette diffusion et sur les conséquences pour le service public médiatique.

Introduction

Ce colloque avait pour but de réfléchir aux défis des grandes institutions publiques faisant face à l'Internet et aux réseaux sociaux numériques. (CRICIS & Réseau Panam, 2015) À ce sujet, le présent texte issu de notre communication s'intéresse aux transformations qu'apportent ces réseaux à la diffusion d'informations politiques. Plus précisément, il porte sur les stratégies de diffusion d'informations de partis politiques sur Facebook ayant pour but de contourner les filtres journalistiques. De plus, il décrit les conséquences de ces stratégies pour le service public médiatique.

De manière similaire à l'arrivée d'Internet dans les années 1990, les réseaux sociaux numériques ont souvent été promus comme un atout censé pallier les manquements de la démocratie représentative en intégrant des éléments participatifs au processus politique, notamment depuis l'élection d'Obama en 2008. (Denoël, Granjon, & Aubert, 2014, p. 9) Peu à peu, les partis politiques occidentaux ont suivi l'exemple des États-Unis en s'appropriant les divers réseaux sociaux numériques comme Facebook ou Twitter. Ces canaux sont aujourd'hui considérés comme indispensables pour une institution politique légitime. (Dézé, 2011, p. 146) Toutefois, une nouvelle forme de communication « plus directe » entre l'État et la société civile, voire une implication des citoyens dans les décisions politiques à travers le numérique est, en réalité, très rare. Les recherches en communication politique reconnaissent que les partis utilisent les réseaux sociaux numériques, entre autres, comme un canal supplémentaire pour la distribution d'informations. (Bor, 2014; Gibson & Ward, 2009) De ce fait, il nous semble important de ne pas délaissier l'étude des pratiques de diffusion d'informations. Et, ceci dans le but de

réfléchir sur la thèse selon laquelle ces réseaux favoriseraient l'accès à une quantité élevée d'informations (Blanchard, 2005, p. 1). Un accès facilité qui pourrait être considéré comme point de départ pour pouvoir participer à la vie politique. (Jouët et Rieffel, 2013, p. 12)

Le fait que les partis politiques diffusent de l'information sur leurs pages et comptes a pour effet d'augmenter la quantité de sources disponibles à la consultation, et ce, dans un environnement médiatique qui se caractérise d'ores et déjà par une surcharge d'informations. (Ménard, 2014, p. 70) C'est dans ces circonstances et à l'aide des résultats d'une étude sur les stratégies de communication de six partis politiques allemands sur Facebook que nous proposons de réfléchir sur l'augmentation des acteurs impliqués dans la diffusion d'informations.

Ce texte se divise en trois parties : nous présenterons d'abord les résultats de cette étude, nous nous interrogerons ensuite sur les conséquences des stratégies de distribution d'informations pour les médias. En guise de conclusion, nous aborderons le rôle du service public médiatique.

Les élections fédérales en Allemagne en 2013

Le but de l'étude de cas en question était de saisir les dynamiques entre, d'une part, les usages de Facebook par six partis allemands et, d'autre part, le déroulement des échanges entre internautes sur ces mêmes pages dans les deux semaines précédant les élections fédérales de 2013. (Hübner, 2015) Dans le cadre de cette étude, nous avons, entre autres, réalisé une analyse de contenu des publications afin d'étudier les stratégies de communication des partis. Les résultats de cette première partie de la recherche nous semblent concorder avec la thématique de ce colloque.

L'étude des pages Facebook de partis politiques allemands s'avère intéressante d'un point de vue contextuel. En effet, plusieurs caractéristiques du système politique allemand rendent l'analyse de la communication politique en ligne particulièrement captivante. Premièrement, il s'agit d'un pays possédant un système représentatif sans aucun élément plébiscitaire. (Römmele & Copeland, 2013, p. 7). Deuxièmement, le système politique se base sur un scrutin proportionnel mixte, ce qui implique la formation de coalitions. (Ibid.) Finalement, une loi sur la radiodiffusion des chaînes publiques isole ces dernières de la publicité électorale en limitant la présence des *spots* de partis politiques aux dernières semaines avant les élections. (Gibson, Römmele, & Ward, 2003, p. 83)

L'étude s'est intéressée à six partis : (1) aux deux premiers partis au niveau fédéral, l'Union chrétienne-démocrate, la *CDU*, et le Parti social-démocrate, le *SPD*, (2) à leurs partenaires de coalition, soit le Parti libéral-démocrate (*FDP*), et le Parti vert (*Bündnis 90/Die Grünen*) (3) à un parti d'opposition, La Gauche (*Die Linke*), et (4) à un parti non parlementaire qui est entré dans plusieurs parlements régionaux en 2012, le Parti pirate (*Piratenpartei*).

L'étude des stratégies communicationnelles des six partis allemands concorde avec les résultats d'autres recherches en Europe et aux États-Unis. Premièrement, tel que le constate Bor (2014, p. 1204) dans une étude des pages Facebook de membres du Congrès états-unien, les partis adoptent des stratégies de communication *top-down*. Ainsi, la publication d'informations domine, suivie par la mobilisation du vote. Deuxièmement, les

pages se caractérisent par une personnalisation des candidats. Le contenu politique du programme électoral est souvent marginalisé. (cf. pour la France : Nadeau & Bastien, 2003, p. 188) Troisièmement, les partis ont de plus en plus recours à des tactiques de campagne négative. De ce fait, les partis s'attaquent, et ce, même entre partenaires de coalition. Ces constats sont comparables à ceux de Blanchard (2011, pp. 273-247) qui étudie les pages web des principaux partis français. Quatrièmement, le dialogue direct avec le public est évité, les animateurs interviennent rarement dans les conversations. Seules les demandes d'informations sont traitées et les internautes sont renvoyés au site web du parti. Enfin, les six partis adoptent des stratégies similaires quant au contenu des publications, ils se différencient plutôt au niveau du style. Celui-ci reflète la culture du parti et met en lumière les différences au niveau financier. SPD et CDU produisent plus de contenu eux-mêmes que les petits partis, il existe donc une légère fracture budgétaire.

Si on regarde plus précisément les publications diffusant de l'information, cinq constats peuvent être soulignés :

- 1) Il existe plusieurs types d'information : (1) des informations sur le programme politique, (2) des informations sur l'actualité, (3) celles sur le/la candidat/e et (4) des informations sur le déroulement de la campagne.
- 2) Il existe aussi plusieurs formats pour la diffusion : (1) contenu produit par le parti (contenu relationnel, affiches, entrevues, etc.), (2) contenu journalistique (articles, vidéos, billets de blogues), (3) contenu d'autres organismes (communiqués d'ONG ou d'entreprises).
- 3) Tout comme la stratégie de communication, la nature des informations partagées peut être liée à la culture du parti et/ou aux événements de l'actualité. Par exemple, le fait que seul le Parti vert joint un appel à dons à une vidéo informatrice peut être expliqué par sa « culture "participative" forte ». (Greffet, 2011, p. 29) De même, on peut lier l'abandon de la personnalisation chez les Verts peu avant l'élection à un scandale autour de leur candidat.
- 4) Le partage d'information a aussi été mobilisé en tant qu'attaques négatives entre adversaires dans le but de disqualifier les propositions des autres, par exemple à travers la publication d'études scientifiques. Toutefois, les attaques peuvent aussi engendrer des *buzz* négatifs pour le parti lui-même. On peut évoquer, par exemple, la (re)publication d'une photo du candidat du SPD Steinbrück sur la Une d'un magazine politique allemand. Sur cette dernière, il montre son doigt d'honneur. La publication a déclenché une polémique qui était d'autant plus sévère sur le web que hors ligne. Ces stratégies portent donc « des risques de dérapage permanent ». (Vergniolle de Chantal, 2011, p. 131)
- 5) Enfin, les méthodes de diffusion d'informations sur Facebook sont similaires pour les six partis politiques à l'exception de quelques spécificités culturelles. Vedel (2011, p. 291) parle à ce sujet d'une homogénéisation des campagnes des partis occidentaux.

Stratégies de communication politique et médias traditionnels

Quelles conséquences ces méthodes de diffusion suscitent-elles dans le paysage

médiatique? Sans prétendre à l'exhaustivité, nous aborderons trois thématiques qui nous semblent être d'une importance particulière quant à l'étude de l'information qui émane des partis politiques sur les réseaux sociaux numériques : l'autonomisation des discours, celle des sources et la diversification des acteurs impliqués dans le processus informationnel.

En ce qui concerne le premier point, les réseaux sociaux numériques constituent pour les partis politiques un moyen de distribution d'information qui leur permet de s'adresser directement à une partie de leur électorat de façon « autonome ». C'est-à-dire qu'ils produisent du contenu pour leurs divers canaux électroniques (site web, blogue, etc.) qu'ils peuvent ensuite rediffuser sur Facebook. La visibilité de leur site web est ainsi augmentée. De ce fait, les usages de ce réseau « permet[ent] aux partis politiques de pallier l'obstacle de la figure de médiation journalistique traditionnel » (Blanchard, 2005, p. 13). Aussi, les partis tentent de rejoindre des publics qui ne seront pas forcément exposés à ces informations, car ils suivent des médias ou journalistes moins favorables au parti.

En outre, en repartageant du contenu d'autres sources, soient-elles journalistiques ou entrepreneuriales, « l'autonomisation du discours participerait au processus d'autonomisation des sources » (Ibid.). La rediffusion de contenu choisi et commenté¹ fait donc des partis politiques à la fois des producteurs et des diffuseurs-intermédiaires d'information (Ibid., p. 14-15). Blanchard (Ibid., p. 15) voit ici une poursuite de l'interdépendance des acteurs politiques et des médiateurs traditionnels du discours politique. Malgré tout, il importe de se rappeler que cette autonomisation du discours et des sources n'entraîne pas une disparition de toute forme de médiations entre État et société civile. (Ibid., p. 14) À ce sujet, de nombreux auteurs comme Breindl et Francq (2008, p. 18) témoignent de l'émergence de nouveaux intermédiaires sous la forme de gestionnaires des pages.

Distributeurs, producteurs, intermédiaires - les acteurs impliqués dans le processus de la diffusion d'informations sur les pages Facebook de partis politiques sont multiples. Dans un premier temps, nous trouvons le parti politique qui produit du contenu en s'adressant à une partie ciblée de leurs adhérents présents en ligne. L'équipe des gestionnaires peut, dans un deuxième temps, filtrer ces contenus en décidant qu'une telle et telle information sera partagée à tel et tel moment. Ce dernier est également chargé d'effectuer une veille médiatique afin de choisir et commenter des contributions journalistiques, des communiqués de presse d'ONG, etc. De cette façon, du contenu produit par des tiers est remédié et rediffusé sur ces pages. De plus, il ne faut pas laisser de côté l'idée que les gestionnaires filtrent aussi les contributions des usagers. (Cardon, 2010, p. 38) Dans ce même ordre d'idées, les usagers forment un troisième groupe d'acteurs. Suivant la réflexion de Singer (2014, p. 56), un usager qui repartage une information augmente la visibilité initiale de l'information en la diffusant auprès de son public. Ce public ne suit pas forcément la page du parti.

¹ La rediffusion de contenu provenant de tiers est généralement accompagnée par un commentaire orientant la lecture selon le point de vue du parti.

Conclusion

Les réseaux sociaux numériques renforcent ce que Chambat (cité dans Blanchard, 2005, p. 16) a déjà remarqué à propos des sites web de partis politiques : « L'espace public apparaît [...] structuré par une logique de [...] circulation chaotique d'énoncés à la recherche de public potentiels susceptibles de s'y reconnaître ».

En ce sens, l'accès libre et augmenté à l'information comme l'idéal démocratique sur Facebook doit être nuancé. Les citoyens ont de plus en plus mal à faire un tri critique des informations disponibles sur les réseaux sociaux numériques. D'un côté, les genres se mélangent : les textes informatifs produits par les partis ressemblent aux articles journalistiques, les entrevues réalisées par les équipes de web télévision de SPD et CDU reprennent la mise en scène d'un débat entre journaliste et politicien. De l'autre côté, les sources sont de moins en moins évidentes. Ainsi, l'on peut reprendre un billet de blogue qui a lui-même repris un article journalistique qui est, quant à lui, basé sur un communiqué de presse... Cette situation est d'autant plus complexifiée par de nouvelles formes de médiation subtiles qui restent souvent opaques pour les internautes.

Tout bien considéré, il ne faut pas non plus surévaluer le rôle de l'Internet dans les pratiques informationnelles des citoyens. Small *et al.* (2014, p. 15) montrent que le Web 2.0 n'est pour l'instant qu'une source secondaire dans la consommation d'informations politiques. La télévision demeure jusqu'à présent un média incontournable sur ce plan. De plus, des chercheurs comme Rieder et Smyrnaioi (2012, p. 138) témoignent d'une « médiaphilie » des usagers des réseaux sociaux numériques se composant seulement d'une petite partie de la population hautement diplômée.

Pour conclure, nous aimerions mettre de l'avant le fait que l'ensemble de ces constats devrait être pris en considération lorsqu'on repense le rôle du service public médiatique. Le service public médiatique agissant selon des « principes d'universalité et de pluralité » (George, 1998, p. 159) pourrait en effet aider à pallier les problèmes soulevés lors de cette communication comme la difficulté à faire un tri raisonné, à naviguer dans un environnement de surcharge d'information, à identifier une source fiable. Il s'agirait donc de dépasser les études énumérant les multiples avantages et désavantages des réseaux sociaux numériques pour le service médiatique dans le but de mieux saisir les interrelations qui se déploient entre ce dernier et les plateformes numériques. En d'autres termes, il importe de non seulement étudier les défis et difficultés que le service public médiatique doit surmonter à l'ère des réseaux sociaux numériques, mais il importe aussi d'analyser les situations où le service public médiatique peut, en revanche, jouer un rôle éducatif et structurant pour remédier à de nouveaux phénomènes et obstacles propres à ces réseaux.

Références bibliographiques

Blanchard, G. (2005). Usages et enjeux de l'usage de l'Internet par les partis politiques français. Dans *Colloque international – démocratie et dispositifs électroniques : regards sur la décision, la délibération et le militantisme, les 6 et 7 décembre 2005* (p. 1-19). Paris, France : Réseau DEL.

Blanchard, G. (2011). Le forum, espace ambigu de la communication du parti. Dans *Continuerlalutte.com : Les partis politiques sur le web* (p. 267-280). Paris, France : Presses universitaires de Science Po.

Bor, S. E. (2014). Using Social Network Sites to Improve Communication Between Political Campaigns and Citizens in the 2012 Election. *American Behavioral Scientist*, 58(9), 1195-1213. <http://doi.org/http://dx.doi.org/10.1177/0002764213490698>

Breindl, Y., & P. Francq (2008). Can Web 2.0 applications save e-democracy? A study of how new internet applications may enhance citizen participation in the political process online. *International Journal of Electronic Democracy*, 1(1), 14-31.

Cardon, D. (2010). *La démocratie Internet : promesses et limites*. Paris, France : Seuil.

CRICIS, & Réseau Panam. (2015). Gouvernance et service public médiatique dans les sociétés de la connaissance. [Description du thème du colloque]. Dans *Post-conférence du Congrès 2015 de l'AIERI/IAMCR*. Montréal : Centre de recherche CRICIS. Consulté à l'adresse <http://panam.cricis.ca/theme-du-colloque/>

Denoël, J., F. Granjon, & N. Aubert (2014). *Médias numériques et participation. Entre engagement citoyen et production de soi*. Paris, France : Mare & Martin.

Dézé, A. (2011). Un parti « virtuel ». Le Front national au prisme de son site internet. Dans F. Greffet (Éd.), *Continuerlalutte.com : Les partis politiques sur le web*. (p. 140-152). Paris, France : Presses universitaires de Science Po.

George, É. (1998). Service public de la télévision et marchandisation de la communication. *Sciences de la société*, (43), 147-163.

Gibson, R., A. Römmele S. & Ward (2003). German parties and internet campaigning in the 2002 federal election. *German Politics*, 12(1), 79-108. <http://dx.doi.org/10.1080/09644000412331307534>

Gibson, R. & S. Ward (2009). Parties in the digital age - a review article. *Representation*, 45(1), 87-100. <http://dx.doi.org/10.1080/00344890802710888>

Greffet, F. (2011). Introduction. Le web, espace de luttes partisans. Dans F. Greffet (Éd.), *Continuerlalutte.com : Les partis politiques sur le web* (p. 15-37). Paris, France : Presses universitaires de Science Po.

Hübner, L.A. (2015). *Les dynamiques communicationnelles sur les pages Facebook de partis politiques : le cas des élections fédérales en Allemagne en 2013* [Mémoire de maîtrise] Faculté de communication, Université du Québec à Montréal, Montréal.

Ménard, M. (2014). Système de recommandation de biens culturels. Vers une production de conformité? *Les Cahiers du numérique*, (10), 69-94. <http://doi.org/10.3166/lcn.10.1.69?94>

Nadeau, R., & F. C. Bastien (2003). La communication électorale. Dans A.-M. Gingras (Éd.), *La communication politique* (p. 159-188). Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.

Rieder, B., & N. Smyrniotis (2012). Pluralisme et infomédiation sociale de l'actualité : le cas de Twitter. *Réseaux*, 176(6), 105-139. <http://doi.org/10.3917/res.176.0105>

Rommele, A. & L. Copeland (2013). *Beyond the Base? Political Parties, Citizen Activists, and Digital Media Use in the 2009 German Federal Election Campaign*. *Journal of Information Technology & Politics*. Consulté à l'adresse <http://escholarship.org/uc/item/5jq790f8>

Singer, J. (2014). User-generated visibility : Secondary gatekeeping in a shared media space. *New Media & Society*, 16(55), 65-73. <http://doi.org/10.1177/146/4448/3477833>

Small, T. A., H. Jansen, F. Bastien, T. Giasson & R. Koop (2014). Online Political Activity in Canada: The Hype and the Facts. *Canadian Parliamentary Review*, Winter Ed., 9-16.

Vedel, T. (2011). Conclusion. L'internet, continuation de la (science) politique sous d'autres formes. Dans *Continuerlalutte.com : Les partis politiques sur le web* (p. 281-293). Paris, France : Presses universitaires de Science Po.

Vergniolle de Chantal, F. (2011). La voix des outsiders? Internet dans les partis politiques américains. Dans *Continuerlalutte.com : Les partis politiques sur le web* (p. 125-137). Paris, France : Presses universitaires de Science Po.

Webographie

Christlich Demokratische Union Deutschlands, CDU. (2009). Page Facebook du parti *CDU*. Citations récupérées le 30 mai 2014 de <https://www.facebook.com/CDU/timeline>

Bündnis 90/Die Grünen (2008). Page Facebook du Parti *Bündnis 90/Die Grünen*. Citations récupérées le 30 mai 2014 de <https://www.facebook.com/B90DieGruenen/timeline>

Die Linke (2009). Page Facebook du parti Die Linke. Citations récupérées le 30 mai 2014 de <https://www.facebook.com/linkspartei/timeline>

Freie Demokratische Partei Deutschlands, FDP. (2008). Page Facebook du parti *FDP*. Citations récupérées le 30 mai 2014 de <https://www.facebook.com/fdp/timeline>

Piratenpartei Deutschland. (2009). Page Facebook du parti *Piratenpartei*. Citations récupérées le 30 mai 2014 de <https://www.facebook.com/PiratenparteiDeutschland/timeline>

Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD. (2009). Page Facebook du parti *SPD*. Citations récupérées le 30 mai 2014 de <https://www.facebook.com/SPD/timeline>

PUBLIC MEDIA AND CITIZENSHIP: A COMPARATIVE STUDY OF THE POLICIES OF CITIZEN ACCESS TO PUBLIC AUDIOVISUAL SYSTEMS IN SOUTH AMERICA COUNTRIES

Daniela Monje

Professor at National University of Cordoba (Argentina)

Email: danielamonje70@gmail.com

E: - What can be called public television today?

JMB: - The privatization of television in Latin America has been strengthened so strong and, let me adjective, in a wicked way, than the term public television may no longer involve only cultural television. At the moment and across the country, public television names what does not fit in private television¹.

ABSTRACT

Latin American public television has long been considered either a bad replica of the United States commercial television or following the European public broadcasting service model, albeit too close to state power. But the renewal of Latin American State media systems over the course of the first decade of the twenty-first century explicitly turned public media into political actors that could be used for the profit of the citizens. Based on the examples of Venezuela, Argentine, Brazil, Ecuador, Uruguay, Paraguay and Bolivia, this article wishes to demonstrate that while the existence of a strong public media does not necessarily lead to a healthier political system *per se*, it can certainly be used by civil society to ensure a greater plurality of voices, presences and the welcoming of previously excluded or marginalized actors.

1. Historical context and key reading

Public audiovisual media in Latin America represent an issue that does not admit only one interpretation. A highly concentrated private ownership system (Mastrini and Becerra, 2006; Becerra and Mastrini, 2009) thrived for decades while it marginalized a public audiovisual media system and unprofitable media. The recreation of a public media system in the first decade of the twenty-first century can hardly be understood as a segregated phenomenon from this historical moment when it was explicitly redefined as a political actor.

When we think nowadays of a "Latin American model" of public television, we can agree with Varela in questioning the two strong assumptions from which the history of

¹ Interview with Jesús Martín-Barbero. Infoamérica Magazine N° 3-4, 2010 p. 121.

broadcasting has been modeled on. The first one is to consider it as a bad copy of the American commercial television. The second one refers to the European public service as a model. Indeed, while Latin America could have failed to establish a public media tradition, this does not imply that the State has not congruently managed media since the beginning of broadcasting. On the contrary, the cases of Chile, Colombia, Venezuela and Argentina indicate that the "first TV channels were state enterprises" (Varela, 2013: 55-57). This feature, coupled with the fact that state media developed a dynamic support and agreements with the private sector as well as that most of them were managed by successive governments as organs of official propaganda (Mastrini, 2010), consolidates a shared identity, however not generalizable to all Latin American countries². State television was developed mainly as a subsidiary enterprise to the profit system. Among its objectives was not to participate in a competitive system. On the contrary, the historical analysis of broadcasting shows a situation of self-marginalization (on the air spectrum and rating audiences). Its "cold" screens were characterized by culturalist or educational programs or commercial television formats but with low quality shows. Nevertheless, Latin American public media do not end with those managed by the state. Educational broadcasting, in Brazil, is defined as public. Although not formalized in a particular law, the community sector also integrates the public sector (which differentiates itself from state and private sector³). In other cases like the Argentinean one, public universities, Indigenous Peoples and the Catholic Church constituted, for some years, the public media sector. So the map is diverse, mobile and does not correspond symmetrically to any of the other global systems (Monje, 2013)

Since the beginning of this century, several Latin America countries have taken a sharp turn in media policies, regulations and practices which respond to broader reorientations of social and political transformations⁴. They seek to transform a media structure concentrated in the private and for-profit sector by proposing an alternative of greater plurality of voices, presences and the welcoming of previously excluded or marginalized actors. This process also implied the definition of new actors and the creation of new public media to promote new meanings, audiences and narratives against the traditional private media. It mainly materialized as a "confrontation between the major media groups and the different governments" (Becerra 2015: 94). This characterization has been in practice an extremely complex articulation of policies. One of the baseline assumptions has been to explicitly redefine audiovisual communication as a human right become a commodity. New laws made explicit that communication materializes the human right to freedom of expression⁵. Among the novel features of media policies in Latin America, we agree with Becerra that they reach:

"Governments of very different ideological orientation [and that] it is generally attends original foray into territory that was a real taboo in the region's history: the intention to modify the commercial media system through

²Chile and Colombia are exceptions. For further information you can consult: Arroyo et. al. 2012; Becerra, 2015.

³This distinction is made in the new Constitution adopted in 1988.

⁴For further information you can consult: Arroyo et. al. 2012; De Moraes; 2013; Monje and Mercadal, 2015; Becerra 2015.

⁵For example, new laws on Audiovisual Communication Services of Argentina and Uruguay, the Communications Law of Ecuador or the new Constitutions of Brazil, Paraguay, Bolivia and Ecuador.

a simultaneous operation of producing new regulation and government interventions as a major communications actor " (2015: 100)

However, neither the regulations, as virtuous as they are, nor the participation of governments and communication actors constitute a public media system as such. In regards to freedom of expression and public service, if we observe documents produced by international organizations such as UNESCO (2006) and OAS (2000, 2010), we can deduce that the key components of policies, such as economic independence and political pluralism, relates directly to the citizen access to the media. A central challenge for Latin America, since access to media by citizens has long been a flag of the civil society linked to community or non-profit sector rather than public media.

"The most important thing for a public media to work, it is not the law, it is not the funding, not the TV, not even the television camera or the microphone, but the most important thing is that the public understands the concept of the public" said in a recent conference, Augusto Dos Santos, the former Minister of Communications of Paraguay (Dos Santos, 2013). Hence, he placed at the center stage a pending but necessary discussion on the public media in Latin America in relationship with its citizens.

Accordingly, and as Lowe has noted for the European case, in Latin America the public media: "should assume the role of helping citizens. Offering services that allow individuals to explore a variety of topics to better understand the world around them and be able to develop themselves, while they can channel their concerns and participate actively in the social and political spheres" (Lowe, quoted in Arroyo et al. 2012: 166).

Meanwhile, Martín-Barbero examines this link in relation to citizen control over public media by claiming that the defense of public television should be governed by the parameters defined by UNESCO in 2006, which clearly differentiates private television from state television and public television. "Public" emphasizes Martín-Barbero, "is neither state nor private. It is one thing based on citizen control. With public money, because it is never more public than when it is citizens"(2010: 123). The call to the citizen as the principal architect of the public media can be read as part of a dispute over meanings that emanates from the articulation between the demands of the social movements and more traditional forms of representations. It is what Chantal Mouffe (2015) has characterized as populist leftist movements.

2. A comparative analysis of national cases

In the last 15 years, Latin America leftist populism has acted in very different ways with respect to the design and regulations of communication policies. With regard to public media in particular, there are at least seven countries in the South American subcontinent that have produced regulatory and political transformations in the recent years. They have transformed media structures in general and, according to cases, public or state media in particular ways. They are Argentina, Brazil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Ecuador and Venezuela. Even when we propose an interpretation focused on national cases, it is also possible to produce sub-sets: for instance the case of Argentina, Brazil, Uruguay and

Paraguay⁶ - the founding members of the Southern Common Market (MERCOSUR). In this sub-set we find governments fluctuating between the defense of social inclusion and the economic policies that serve market interests. On the other hand governments like those of Bolivia, Ecuador and Venezuela, at the regional level of the Andean Community of Nations (CAN), have assumed a similar conception of the state as an axis of a nationalist, anti-liberal and leftist power. (De Moraes, 2011: 30).

Given the complexity of all these experiences and the length of this article, I propose to address each national case by comparing three variables: regulatory changes, public media sector conformation - both state and non-State media - and citizen access policies addressing control of the media, funding and contents.

Variable 1: Regulatory Changes⁷

As shown in Table 1, the seven countries surveyed have changed their general or specific legislation, restructuring and redefining their systems of public or state media. The constitutional changes in Brazil, Venezuela, Paraguay, Bolivia and Ecuador have a specific chapter on communication that focuses on the recognition of human rights. In the case of Brazil, the three types of broadcasters are already defined.

New laws of communication were also sanctioned in Venezuela, Argentina, Uruguay and Ecuador, as well as laws of telecommunications in Paraguay, Bolivia, Brazil and more recently in Argentina.

There are also advanced projects for the reform of audiovisual laws in Brazil, Paraguay and Bolivia. These regulatory changes are linked to substantial reforms in the structure of media and particularly the public media (State or non-state).

⁶We consider the presidential term of Fernando Lugo, ie from 2008-2012.

⁷Regulatory changes linked to substantive changes in the structure of media are included, and particularly the public media (State or non-state) occurred in the last 15 years.

Table 1

Variable 1: Regulatory Changes

Country	Laws	Year	Sector
Argentina	Audiovisual Communication Services Act Argentina Digital Act	2009	Audiovisual
		2014	Telecommunications /convergence
Brazil	Constitution Telecommunications Act Conditional Access Services Act	1988	General
		1997	Telecommunications
		2011	Pay TV
Uruguay	Community Broadcasting Act Audiovisual Communication Services Act	2007	Broadcasting
		2014	Audiovisual
Paraguay	Constitution Telecommunications Act	1992	General
		1995	Telecommunications (modified in 2004 and 2011)
Bolivia	New Political Constitution of the State General Telecommunications and TICs Act	2008	General
		2011	Telecommunications
Ecuador	Political Constitution Organic Communication Law	2008	General
		2013	Audiovisual and press
Venezuela	Constitution Organic Telecommunications Law Social Responsibility in Radio, Television and Electronic Media Act	1999	General
		2010	Telecommunications
		2010	Audiovisual and electronic media

Source: Author

Variable 2: Composition of Public Media Audiovisual Sector⁸

As shown in Table 2, in seven cases, there have been specific reforms in the public media systems. In some cases like Venezuela and Bolivia, State media were created, and the definition of the public was directly linked to the state, while in the case of Brazil and Uruguay, it was proposed to differentiate the state from the public. Meanwhile, Argentina has a unique position since it integrates state media to the public sector. Paraguay produced a step towards the public under President Lugo, but then folded back into a state definition. Finally, Ecuador defined the media as public sector, but the state's presence is exclusive. As it is observed, definitions of what public means vary from country to country. While Brazil seeks to differentiate the state from the public sector, the state sector in Argentina integrates the public, whereas Venezuela and Bolivia just refer to “state media”.

⁸ Restructuring public media systems includes not only audiovisual media but also newspapers. They are many examples: Daily Citizen (El ciudadano) y PP [Popular Newspaper] True ([Periódico Popular] El Verdadero) of Ecuador, Daily Change (Cambio) of Bolivia, Daily Correo del Orinoco of Venezuela and weekly Redpública in Paraguay, among other examples. For further informations, consult De Moraes, Dênis, 2011.

Table 2

**Variable 2:
Composition of Public Media Audiovisual Sector**

Country	Laws	Year	Audiovisual Sectors
Argentina	Audiovisual Communication Services Act	2009	1. Private profit, 2. Private non-profit, 3. Public-State , 4. Public Non-state Percentage reservation of spectrum for non profit and reservation for Public-State.
Brazil	Constitution	1988	1. Public , 2. State, 3. Commercial
Uruguay	Audiovisual Communication Services Act	2014	1. State-Public , 2. Commercial, 3. Community Percentage reservation of spectrum for non profit and reservation for Public-State.
Paraguay	Telecommunications Act	2011	1. State-Public , 2. Commercial 3. Broadcasters of small and medium coverage (educational, community, civic, community and religious)
Bolivia	Constitution	2008	1. State , 2. Commercial, 3. Social-community Percentage reservation of spectrum
Ecuador	Political Constitution Organic Communication Law	2008 2013	1. Public , 2. Private, 3. Community Percentage reservation of spectrum
Venezuela	Social Responsibility in Radio, Television and Electronic Media Act	2011	1. State-Public , 2. Commercial 3. Community

Source: Author

Variable 3: Citizen Access Policies

We consider that this variable is a complex one since it involves aspects whose content is dynamic. It also does not have an ideal type acting as a reference point, but rather supports national variations whose development is mobile and unfinished. Therefore we present a snapshot of the significant issues identified in each case, mainly related to citizen participation in control institutions and to the definitions of financial and public media content policies.

As it is observed definitions of what public means vary from country to country. Consequently, these different ways of understanding what “the public” is affect the expectations and the scope of public participation in each case. Regarding this point, we can distinguish citizen access to state media and to non-state public media. In the first case, we find that despite the notorious development of state stations, the increase in the percentage of its audience⁹ and the confrontation about agendas, formats and aesthetic between public and commercial media management models, the analyzed countries remain extremely dependent on successive governments in terms of control, financing and content policies¹⁰. But the map is far from being homogeneous even here

⁹ Anyway remains very low, hovering around 10% average. See De Moraes, 2013; Becerra, 2015.

¹⁰ We agree with Becerra when he states that "National Television (TVN) of Chile, which has parliamentary control, is cited as one of the rare examples of television unidentified directly with the government in power in the region. TVN has, from the recovery of the constitutional regime in Chile, been renowned for its news coverage and its respect for different *political* perspectives on opportunities for analysis and interviews the broadcaster included in the grid despite acknowledging that,

and national formulas are varied. In the case of Argentina, two specific watchdog institutions have been created. The Public Defender's Audiovisual Communication Services¹¹ and the Honorary Advisory Council on Public Media Broadcasting¹². The first provides a space of participation, training and development of proposals, receiving complaints etc., in relation to the media system as a whole¹³. The second is allowed to act only in relation to the state media, and is composed by university representatives, indigenous peoples and labor unions among others, but although its members were appointed in 2015, this council has not yet been put into operation. Similarly, Uruguay has a Public Defender¹⁴, whilst in Paraguay the community sector has proposed a project in which the figure of the Hearing Defender is included. As for government bodies or public media councils an outstanding experience is the EBC in Brazil, led by a Board of Directors, a collegial body composed mainly of members of civil society (15 of the 22 seats). This institutional architecture is thought to gain editorial independence from government and the market.

As for financing, in the cases analyzed we have not registered any mechanisms linked to the payment of a service fee for access to public media like in the European model. Instead, there are three ways of financing that combine different scales and versions depending on the case: direct state funding, government advertising, and commercial advertising. In some cases -for example, Brazil's EBC- commercial advertising is excluded as a financing alternative.

Generally speaking, in terms of programming, public broadcasters have failed to establish plural information agendas. There were some attempts to set a more plural agenda in the case of Brazil or TNU TV and TV City (Uruguay). However the typical trend is the explicit affinity with the official ideological line. In some cases we found exacerbated use of public media and media networks to broadcast weekly government programs like "Hello President"¹⁵ in Venezuela or "Citizen Link"¹⁶ in Ecuador. Excessive use of the national chain has also been critically observed in the Argentine case. Apart from the news segments, a technically and high quality programming is registered in the case of various state or public broadcasters, *i.e.* child, educational and cultural programming of *TV Cultura* in Brazil, *Encuentro*, *TECTV*, *IncaaTV*, and *PAKA PAKA* of Argentina, *TV Ciudad* of Uruguay or *Arandú Rapé* of Paraguay. The programming schedules also include regional television content (*Telesur*) or other state and public TV stations in the region and the world.

Despite the dominance of state media, we also find other public broadcasters in the region whose dynamics differ from those described above. In Argentina university broadcasters have their own profile, and even if they are under the state orbit, they are currently

with this, you can give up positions in the race for the rating to private issuers. Its limitation is the mandate of self-financing, which in the segments of its programming resembles commercial television" (Becerra, 2014).

¹¹ In Spanish: Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual.

¹² In Spanish: Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado

¹³ More information is available at: <http://www.defensadelpublico.gob.ar/es>

¹⁴ This feature is added to the National Institution for Human Rights, and an Ombudsman existed before the law.

¹⁵ In Spanish: "Aló Presidente"

¹⁶ In Spanish: "Enlace Ciudadano"

developing an autonomous process and promoting a citizen participation that should be evaluated in the future (Monje and Zanotti, 2015). Also in this country, the media managed by Indigenous Peoples and the Catholic Church are public but non-state. However the TV experiences they developed are scarce and closely bound to their groups and communities of reference¹⁷. Other public citizen experiences such as community television in Brazil, *Vive TV* in Venezuela and Ecuador network of public television community are getting stronger. There is a wide variety of formats and aesthetics. However it is clear that for both Venezuela and Ecuador, these projects have been developed by community sectors and social movements that explicitly support the government's policies and benefit from it, thus going against the principle of political independence that would be expected from the non-state public media.

*"The public media have sense in three areas: promoting diversity of identities and cultural recognition (i.e. staging the forgotten by private); creating audiovisual industry and generating a movement of independent filmmakers to innovate in formats and aesthetic (which Caracol and RCN do not want) and putting more country on the screens. In these respects the public media Colombians have failed"*¹⁸

3. Final Thoughts

Talking about Colombian public media, the diagnosis of Omar Rincon allows us to reflect on the cases presented in this article. The commitment TO "*put more country on the screens*" is as eloquent as it is complex, as we can infer from Martin-Barbero's words quoted above.

Our countries in Latin America have obtained public media as a part of an inheritance, but with no tradition to support it. And this takes place in the context of a technological change, which enables us for the first time to think "access" from another perspective, not from a spectrum shortage but rather from the possibility of convergence and imminent analog switch. This is a controversial context in which citizen access is critical. Indeed, "in contexts of technological convergence and increased competitiveness, communication primarily policies should be of free and equal access" (Van Cuilemburg and McQuail, 2003). Moreover, the survival of public service media depends on its ability to renew itself, and that change lies in technological innovation. (Jakubowicz, 2010).

But access is not resolved only by technological access. Citizen access is understood here as an opportunity to exercise what Mata (2005, 2008) conceptualized as a *communicative citizenship*, i.e. the possibility for citizens and organizations to become right subjects and to make demands in the field of public communication. This concept allows analyzing the potential of collective action in the constitution of political subjects.

¹⁷ The Indigenous Peoples in Argentina managed a single TV channel placed on the digital platform; Wall Kintum TV channel of Bariloche. Meanwhile, the Catholic Church had only Orbe 21 broadcasting channel created in 2005 and managed by the Archdiocese of Buenos Aires. From 2015 they were granted 19 digital channels to this institution. More information is available at: <http://www.clarin.com/politica/AFSCA-Iglesia-Catolica-Sabbatella-television-digital-Urbi-21-0-1336066829.html>

¹⁸ Omar Rincón, under the VI Latin American Forum of Public Media. Daily Time. Colombia. 23/06/15

Under this light, public media can become the *locus* where to exercise an active citizenship, which, following Vermeren (2001) is not a stable, perennial essence but rather "a risk to take, a gesture to rediscover, a possible it has taken place and can reproduce". In that intermittent and episodic way, a new citizenship that finds in the media a strategic area of hegemonic dispute can be built, a citizenship combining the work of civil society with government policies can be found. Indeed, in all the cases observed, social movements have promoted general policies and legislative reforms of media together with their governments. This articulation between community (or non-profit) sector and public or state media -according to cases- is a unique feature that allows conceptualizing public media in South America.

As Mouffe (2015) argues, Latin American experiences show us that the revolution is not necessary to produce transformations, and that the State together with the social movements can contribute to the radicalization of democracy. The identity of the political experiences of South America links very different cases in terms of what the author named as populist dimension of democracy, a system that at the end of the day "is to build a people."

References

Arroyo et. al (2012). *Cajas mágicas*. « El renacimiento de la televisión pública en América Latina ». Tecnos. Madrid.

Becerra, M. (2014). Medios Públicos. El desafío de superar la orfandad. *Revista Todavía* N° 32. Segundo Semestre 2014. The online version of this article can be found at: <http://www.revistatodavia.com.ar/todavia32/32.sociedadnota.html>

Becerra, M. (2015). Chapter 3 "Medios públicos: el agujero negro de la política de medios". En *De la concentración a la convergencia. Políticas de medios en Argentina y América Latina*. Paidós. Argentina.

De Moraes, D. (2011). *La cruzada de los medios en América Latina. Gobiernos progresistas y políticas de comunicación*. Paidós. Buenos Aires. Argentina

Dos Santos, A. (2013). Panel "The public and private media." Intervention at Communication and Journalism Congress. Autonomous University of Asuncion. Paraguay, September 30, 2013.

Doyle, M., S. Mercadal And D. Monje (2013). "Otro territorio: emergencia, controversias y perspectiva en torno al emergente sector de medios públicos en Argentina a partir del año 2009". *AVATARES de la Comunicación y la Cultura*. N° 6. The online version of this article can be found at: <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/avatares/article/view/2879>

Stevanim, L. F. (2013). "O público em disputa: debates sobre a televisão pública nas políticas brasileiras de comunicação". *Revista Eptic Online* Vol.15 N° .2 p.28-43. The online version of this article can be found at: <http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/938>

Jakubowicz, K. (2010). "The Future of public broadcasting" Iberoamerican Communication Review N° 3-4. The online version of this article can be found at: http://www.infoamerica.org/icr/icr_03_04.htm

Martin-Barbero, J. (2010). Interview. Iberoamerican Communication Review N° 3-4. The online version of this article can be found at: http://www.infoamerica.org/icr/icr_03_04.htm

Mastrini, G. (2010). "Medios públicos y derecho a la comunicación". *Mutirão de Comunicação América Latina y el Caribe*. Porto Alegre Brasil. Mimeo.

Mata, M. C. (2008). "Ciudadanía comunicativa: los desafíos de una construcción categorial" en Da Porta, E. y Saur, D. (Coords.) *Giros Teóricos en las ciencias sociales y humanidades*. Editorial Comunicarte, Córdoba.

Mata, M. C. et. al. (2005). "Condiciones objetivas y subjetivas para el desarrollo de la ciudadanía comunicativa" Fundación Friedrich Eber. The online version of this article can be found at: <http://www.c3fes.net/docs/ciudadaniacomunicativa.pdf>

Mata, M. C. and D. Monje (2012). "Medios Públicos y Ciudadanía: el desafío de la televisión pública Universitaria de Córdoba". *TV pública Latinoamericana, orígenes y desafíos*. Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado. Ed. La Crujía. Buenos Aires. Argentina.

Monje, D. (2013). "Políticas del audiovisual en el marco de la integración regional mercosureña" PhD Thesis. Doctorado en Comunicación. Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Universidad Nacional de la Plata. Argentina. The online version of this thesis can be found at: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/26307/Documento_completo.pdf?sequence=6

Monje, D. and S. Mercadal (2015). "Inmediaciones de lo público Políticas de acceso y límites de la participación ciudadana en el sistema de medios públicos en Argentina". *Revista Brasileira de Políticas de Comunicação*. Universidade de Brasília. Faculdade de Comunicação. LaPCom. N°6. ISSN: 22373497. Brasília. In press.

Monje, D. y J. M. Zanotti (2015). "Televisoras públicas universitarias argentinas: el actor emergente". *Lumina* N° 2 Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Juiz de Fora (PPGCOM/UFJF). In Press

Mouffe, C. y I. Errejon (2015). *Construir Pueblo, hegemonía y radicalización de la democracia*. Icaria Ed. Spain.

Valente, J. (2009). "Concepções e abordagens conceituais sobre sistema público de comunicação"- In *INTERVOZES*. Colectivo Brasil de Comunicação Social. Sistemas Públicos de Comunicação no mundo. Brazil

Van Cuilemburg, J. and D. McQUAIL (2003). Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm. *European Journal of Communication*, Vol. 18. Num. 2, Sage, London, PP 181-207. The online version of this article can be found at: <http://ejc.sagepub.com/cgi/content/abstract/18/2/181>

Varela, M. (2012). “Televisión pública en América Latina: instrumento político, experimento estético y audiencia nacional”. TV pública Latinoamericana, orígenes y desafíos. *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado*. Ed. La Crujía. Buenos Aires. Argentina

Vermeren, P. (2001). “El ciudadano como personaje filosófico”. In *Quiroga*, Hugo; Villavicencio, Susana y Vermeren Patrice (Comps.) *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto Político y democracia. Homo Sapiens*. Rosario. Argentina

Websites

<http://www.ebc.com.br>

<http://observacom.org/>

<http://www.defensadelpublico.gob.ar/es>

<http://www.rta-se.com.ar/>

<http://www.boliviavtv.bo/sitio/>

<http://www.patrianueva.bo>

<http://www.vive.gob.ve/>

<http://www.tnu.com.uy>

<http://teveciudad.montevideo.gub.uy>

<http://tvbrasil.ebc.com.br>

<http://www.television.com.py>

<http://www.ecuadortv.ec/>

<http://www.vtv.gob.ve/>

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2006). *Public Service Broadcasting: A best practices sourcebook*. Available at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001415/141584e.pdf>

Organization of American States (OAS) (2000). *Declaration of Principles on Freedom of Expression*. Available at: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2>

Organization of American States (OAS) (2010). *Tenth Anniversary joint declaration: ten key challenges to freedom of expression in the next decade*. Available at: <http://www.oas.org/en/iachr/expresion/showarticle.asp?artID=784&IID=1>

DROIT À LA COMMUNICATION ET DÉTERMINANTS DES ÉCHANGES EN LIGNE : ANALYSE DE LA MISE EN RÉSEAU DES INDIVIDUS PAR LA MÉDIATION TECHNIQUE

Martin Bonnard

Doctorant à l'Université du Québec à Montréal (Canada)

Adjoint de recherche au CRICIS

Courriel : bonnard.martin@uqam.ca

RÉSUMÉ

Le développement des réseaux numériques et la place toujours plus centrale qu'ils occupent dans les pratiques de communication des individus semblent donner corps à l'idéal de la gouvernance néolibérale. Chaque individu adapte son comportement en fonction de l'information qu'il reçoit en provenance du système, rendant ainsi superflue toute forme de gouvernement. À partir de ce constat, quelques pistes sont proposées afin d'étudier les fondements idéologiques des réseaux et leurs influences sur nos échanges *en ligne*.

Au fil de cette étude, notre réflexion a quelque peu évolué vers un renversement de cette question. Cette communication est donc l'occasion d'analyser, certes, les transformations des pratiques sociales de communication, mais au sens où ces dernières pourraient être influencées par l'utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC). Si les réseaux numériques actualisent l'idéal de la gouvernance néolibérale, il devient nécessaire d'interroger comment cette idéologie détermine les échanges d'information qui se produisent au sein du *milieu* numérique.

Cette étude se concentre davantage sur la forme des échanges que sur les contenus circulant sur les réseaux numériques et émanant de la société civile. Ces échanges peuvent d'ailleurs comporter des textes, des images ou des sons.

Dans un premier temps, il apparaît nécessaire de revenir sur la notion de gouvernance au sein du capitalisme avancé. On interrogera, ensuite, la portée du concept de *droit à la communication*, en montrant comment notre compréhension des *pratiques sociales de la communication* peut être informée par le concept de *milieu* développé notamment dans les recherches de Tiziana Terranova et Neal Thomas. Dans un second temps, deux illustrations tirées du débat entourant les compressions dans le financement de Radio-Canada viendront enrichir notre propos.

Maxime Ouellet, dans un rapport de recherche intitulé *Mutations du politique et capitalisme avancé : une généalogie «critique» de la gouvernance* (2011), décrit comment le terme *gouvernance* peut désigner, dans une de ses acceptations, l'application à l'échelle de la société de pratiques de gestion issues du milieu corporatif. De nouvelles manières de gérer les affaires publiques sont mises de l'avant. Elles sont qualifiées de

« bonne gouvernance » par la Banque Mondiale ou encore le FMI. Elles promeuvent une régulation sociale, non plus ordonnée par l'État, mais confiée aux individus. Ceux-ci adaptent leur comportement au sein d'un réseau informationnel bâti en s'appuyant sur la technologie. Ouellet souligne la place accordée à ce réseau. Le fait de mettre en relation les individus par la technique assure, selon cette perspective, la stabilisation de la société par l'autorégulation de ses composantes. Pour assurer la réalisation de cet idéal techniciste, il est néanmoins nécessaire que chaque individu, chaque institution utilisent les informations circulant sur le réseau pour adapter de manière rationnelle ses propres actions. Cette rationalisation des pratiques des acteurs se trouve, selon Ouellet, au cœur du projet néolibéral et motive la prescription à différents échelons du modèle de la *gouvernance*. Ce que le néolibéralisme cherche finalement à accomplir c'est une *autorégulation des rapports sociaux* par la transformation de la manière avec laquelle chaque individu conçoit la gouverne des affaires publiques.

Ce type spécifique d'appel à la mise en réseau et l'idéologie qui le soutient vient éclairer sous un angle différent la notion de *droit à la communication*. Pour rappel, celle-ci sert de point focal aux études et aux luttes qui visent à élargir l'ensemble des droits liés à la communication. En effet, pour les défenseurs de ce droit, il ne suffit pas décrire ce que l'État doit s'abstenir de faire pour ne pas restreindre la liberté des citoyens – ce que prescrit la Déclaration des droits humains. Il faudrait pouvoir ajouter à ce texte majeur des garanties favorisant l'entière du « cycle social de la communication », selon la formule de Marc Raboy et Jeremy Shtern (2010).

Garantir l'accès aux réseaux numériques, ainsi que favoriser l'acquisition par tout un chacun des compétences nécessaires à l'utilisation de ces réseaux suffit-il ? Ou faudrait-il aller plus loin et considérer aussi la conséquence de la migration de nos échanges sur les plateformes numériques ? Pour répondre à cette question, voyons deux propositions théoriques.

Tiziana Terranova, dans un article pour la revue *Social Text* (2004), attire l'attention sur ce qui entoure les messages. Elle lie l'acte de communication au milieu dans lequel celui-ci prend forme. La prise de parole et l'échange de contenu émergent de ce milieu et contribuent à le former. Cette approche place la communication aux fondements de la réalisation des individus et de ce qui les entoure, le collectif notamment.

On peut prolonger cette idée à l'aide des propositions de Neal Thomas (2013). Selon ce chercheur, l'univers du numérique peut être désigné comme un système d'*Industrial social computing*, dans lequel des processus mathématiques abstraits influencent les échanges. En se basant sur les travaux de Bernard Stiegler autour de la mémoire et de la technique, il énonce ce qui suit : les algorithmes, parce qu'ils façonnent le milieu dans lequel nos échanges ont lieu, offrent une direction non pas à nos échanges eux-mêmes, mais plutôt à ce vers quoi tend notre communication.

Très concrètement, prenons la manière avec laquelle les algorithmes de Google, par exemple, agencent les résultats de recherche qui sont ensuite présentés aux usagers du service. Cet agencement est conditionné par une série de règles et normes inscrites au sein de processus machiniques. Cette série de contingences ne provient pas de la machine

elle-même, qui se trouverait alors essentialisée, mais bien de l'instrumentalisation d'une technologie par une idéologie particulière, celle de la gouvernance néolibérale.

Quelle est la nature de cette influence ? Afin d'y répondre, Neal Thomas se tourne du côté de Félix Guattari et de son étude de ce qu'il nomme les *assemblages*. Selon Félix Guattari, ces *assemblages* sont constitués de plusieurs plans sémiotiques à la fois signifiants et a-signifiants. Il existe un plan d'expression, où s'articule le sens. En dessous de celui-ci, on trouve les règles et les normes qui donnent au premier son orientation. Selon Neal Thomas, ces contingences, inscrites au sein des plateformes logicielles, produisent un plan de contenu particulier dans lequel vont se situer les échanges. L'idéologie de la gouvernance donne donc un cadre à nos échanges numériques en donnant forme au milieu dans lequel ils se produisent.

Si l'on considère le rôle des algorithmes dans la modulation de la circulation de l'information et la teinte idéologique des discours accompagnant la mise en réseau des individus, on s'aperçoit que cette même idéologie fait partie des déterminants de l'univers du numérique.¹ Les institutions, les ONG et les particuliers, qui souhaitent communiquer grâce aux outils du numérique, sont notamment encouragés à s'ajuster aux autres acteurs du réseau pour faire entendre leur voix. Sous le modèle de la gouvernance néolibérale s'ouvre un espace où chaque acteur se doit d'adapter son comportement, c'est-à-dire la forme de ses messages, leur périodicité et leur pertinence afin d'en assurer la circulation.

Julien Rueff arrive à un constat similaire, dans un article intitulé *Penser le web politique avec Jacques Rancière* (2014). Il transpose les travaux du philosophe français à l'univers du numérique et constate la reproduction d'un *partage policier du sensible*. Rancière souligne l'importance d'une ouverture du champ politique au dissensus, à des apports qui viennent bouleverser ou qui, du moins, possèdent un potentiel de remise en question de l'ordre établi. Au contraire, les réseaux numériques participent d'une gestion de l'opinion publique et ne peuvent accueillir de véritable *polémique*, toujours au sens de Rancière. Cette forme de modulation des échanges numériques rencontre, bien sûr, des résistances sous forme de projets culturels ou artistiques ou encore de luttes politiques. Ces résistances cherchent à mettre en lumière, voire à interroger les déterminants des échanges en réseau. Elles tentent aussi, parfois, de construire des alternatives.

Le débat entourant les compressions dans le financement de Radio-Canada fournit de bonnes illustrations à notre propos. Les contributions à ce débat émanent en grande partie de la société civile québécoise, mobilisée pour sauver son radiodiffuseur public. Elles ont lieu à la fois dans les médias dits traditionnels et les réseaux socionumériques. Nous avons souhaité repérer dans une partie des débats et des productions audiovisuels, si la thématique des logiques du numérique était abordée et, le cas échéant, si le numérique était évoqué en rapport à la transformation forcée que vit aujourd'hui le radiodiffuseur public. Les sections *éditorial* et *médias* et les colonnes reprenant les lettres de lecteur du

¹ Le terme *déterminant* est utilisé ici au sens de Raymond Williams (1977), c'est-à-dire que cette idéologie à la fois *influence* et *limite* la manière de produire, de donner à voir et de consommer l'information sur les plateformes numériques.

journal *Le Devoir* ont été parcourues sur une période couvrant les deux dernières années. Dans les lettres rédigées en vue de soutenir Radio-Canada et ses journalistes, il est peu fait mention des réseaux numériques. Par contre, Stéphane Baillargeon développe cette thématique dans sa chronique sur les médias québécois publiée dans le quotidien *Le Devoir*. Il semble articuler plus nettement le lien entre stratégie numérique et compression dans le budget l'institution. À plusieurs reprises, il énonce d'ailleurs que le numérique n'est pas neutre. Dans un article paru le 27 juin 2014 et intitulé *La télé en baisse, le numérique en hausse : CBC/RC sabre son budget de 100 millions et élimine plus de 1000 postes*, le journaliste rapporte les justifications des dirigeants de Radio-Canada à la suite de l'annonce de licenciements. Le P.-D.G. Hubert T. Lacroix décrit le futur de l'entreprise : « On annonce une entreprise qui va être moderne, mobile, qui va pouvoir s'ajuster aux environnements changeants et qui aura un financement plus durable, plus viable." (p. A1). Cette insistance sur la nécessité de réduire la taille de l'institution pour augmenter sa flexibilité s'inscrit tout à fait dans les logiques managériales de la gouvernance telle que décrite précédemment. Le rôle idéalement joué par l'institution publique se trouve ainsi subordonné à une nécessité d'adaptation aux contingences de son environnement.

Un dernier exemple peut être convoqué afin d'illustrer notre propos. Il s'agit d'un court extrait d'une vidéo produite par le groupe Les Amis de Radio-Canada avec l'appui de la Confédération des Syndicats Nationaux (CSN). Elle fait partie d'une série de trois courts clips produits en 2013 dans le cadre de la campagne pour la défense du financement public de la *Société Radio-Canada*. Ces trois clips, d'environ quatre minutes chacun, reprennent les codes esthétiques de la série télévisuelle française à succès *Bref*. (Kyan Khojandi et Bruno Muschio, Canal+, 2011-2012), c'est-à-dire une *voix over* à la diction rapide, un montage juxtaposant des séries de plans, parfois très courts, avec des scènes de dialogues *punchés*. Bien que ces choix formels correspondent au type de canal (la diffusion web) choisi par les auteurs de cette campagne publicitaire, on peut néanmoins remarquer la reprise à l'identique de codes esthétiques très présents sur le web. Ceux-ci ont été vraisemblablement sélectionnés pour favoriser le visionnement et la diffusion des clips vidéo sur les plateformes numériques. Le message énoncé dans ces clips ainsi que sur d'autres médias par le groupe Les Amis de Radio-Canada tend pourtant à défendre un mode de production des contenus (réfléchis, à haute valeur ajoutée et avec des budgets conséquents) incarné par un diffuseur public bien financé et jouant un rôle central dans le paysage médiatique québécois. Le fait de publiciser ce message sous les codes de la vidéo web, qui évoque plutôt un tissu de petites entreprises de production se réorganisant à chaque projet, peut paraître paradoxal. Les Amis de Radio-Canada semblent prêts à prendre un risque sur le plan de la cohérence afin de favoriser la circulation de leurs idées sur les réseaux. Ce choix nous apparaît indicatif de l'influence de l'idéologie de la gouvernance néolibérale sur la forme des échanges numériques. Pour s'en convaincre, on peut finalement considérer la série de cartons qui concluent chacun des courts clips vidéos. Le premier présente la somme par habitant investie en moyenne dans la télévision publique au sein des pays industrialisés. Le second indique le montant que les conservateurs souhaitent allouer au diffuseur public (moins de la moitié). Le troisième affiche la somme jugée « vitale pour la survie de CBC / Radio-Canada ». Ces chiffres, marquants par le contraste qu'ils exposent, tendent à réduire le débat à un choix simple. Chacun est appelé à reconsidérer ce qu'il ou elle serait prêt à investir dans le service public. Cette transcription d'une problématique de choix collectif en un jugement

individuel basé sur une rationalité économique s'inscrit, elle aussi, dans les effets de l'application des techniques managériales à la gestion des affaires publiques. À travers les choix esthétiques et les arguments employés dans cette campagne autour du financement de Radio-Canada, on peut, à notre avis, appréhender les mutations du milieu au sein duquel s'échange les contenus numériques et comment l'idéologie de la gouvernance néolibérale contribue à influencer ces derniers.

Références bibliographiques

Ouellet, M. (2011). *Mutations du politique et capitalisme avancé : une généalogie «critique» de la gouvernance*. Montréal: GRICIS, UQAM.

Raboy, M., J. Shtern & al., 15(2010). *Media Divides : Communication Rights and the Right to Communicate in Canada*. Vancouver: UBC Press.

Rueff, J. (2014). Penser le web politique avec Jacques Rancière. *tic&société*, 8(1-2), 107-126.

Terranova, T. (2004). Communication beyond Meaning : On the Cultural Politics of Information. *Social Text*, 22(3), 51-72.

Thomas, N. (2013). Social Computing as a Platform for Memory. *Culture Machine*, 14.

Williams, R. (1977). *Marxism and literature*. Oxford, Eng.: Oxford University Press.

RÉGULER LES ACTEURS DU NUMÉRIQUE, RETOUR SUR UN IMBROGLIO INDÉMÊLABLE AVEC LE CAS DE LA RADIODIFFUSION CANADIENNE

Simon Claus

Doctorant à l'Université du Québec à Montréal (Canada)

Adjoint de recherche au CRICIS

Courriel : simon.claus40@gmail.com

RÉSUMÉ

En 2013, le CRTC, constatant les transformations qui caractérisent aujourd'hui les ICC, lance l'initiative *Parlons télé : une conversation avec les Canadiens* afin de réfléchir à l'évolution de son cadre réglementaire en matière de radiodiffusion. Il s'agit de revenir sur ces audiences et les décisions qui ont été prises par la suite afin de comprendre ce qu'elles nous révèlent en matière de choix de gouvernance au CRTC et en quoi elles illustrent la difficulté des États à réguler les acteurs issus du numérique.

Introduction

La présente communication s'inscrit dans le cadre d'une recherche plus large que nous avons menée au sein du CRICIS et qui s'intéresse au secteur de la radiodiffusion au Canada confronté à l'explosion du numérique et au développement de services de vidéo en ligne (Claus, 2015). À notre sens, ce cas illustre bien certaines des mutations qui affectent les processus d'industrialisation, de marchandisation et de médiatisation des industries de la culture et la communication (ICC) en impliquant une série d'acteurs - de la création à l'usage du bien culturel - aux intérêts parfois divergents. Nous pensons en particulier à la forte expansion de certaines pratiques de consommation culturelle liées au numérique, à la cristallisation des pouvoirs économiques autour d'une minorité d'acteurs transnationaux ayant réussi à tirer profit des potentialités d'internet et au réaménagement de certains rapports de force au sein du paysage médiatique en particulier entre acteurs « historiques » et « nouveaux » acteurs. Sur ce sujet, Marc Raboy (2006 : 3) explique :

De nouvelles interrogations à propos de ce que doit être le rôle approprié des médias se retrouvent sur les agendas des gouvernements, des corporations transnationales et d'un nombre croissant de représentants de la société civile qui s'engagent dans des luttes afin d'influencer l'orientation que prendra le développement des médias. Un nouveau cadre général de gouvernance des médias prend actuellement forme et les problèmes liés au contentieux de cette gouvernance se multiplieront dans les années à venir.

Ce contexte social, économique et technologie particulier soulève donc de nombreuses questions en particulier en matière de réglementation des médias¹. C'est sur ce thème que nous avons choisi ici de nous arrêter, en nous appuyant sur les audiences *Parlons télé : une conversation avec les Canadiens* du CRTC réalisée afin de permettre à l'organisme de régulation de réfléchir à l'évolution de la *loi sur la radiodiffusion* de 1991.

L'analyse de l'initiative *Parlons télé* est particulièrement intéressante dans la mesure où celle-ci est révélatrice de la politique du CRTC en matière de radiodiffusion, en particulier sur les choix de gouvernance du conseil depuis les années 1980. De plus, l'étude des audiences ayant pris place dans ce processus nous aide à saisir certains rapports de forces prenant forme au sein des ICC dans ce contexte d'explosion du numérique. Enfin, ce cas illustre un constat déjà largement établi à savoir la difficulté de réguler des sociétés transnationales du numérique qui, si elles profitent pleinement des infrastructures nationales dans le cadre de leur activité, font peu de cas des frontières des États-nations et de leur réglementation que ce soit en matière de politique culturelle ou de législation fiscale.

Après être revenu sur la politique du CRTC en matière de radiodiffusion, nous présenterons l'initiative *Parlons télé* en nous focalisant sur les audiences publiques ayant pris place à Gatineau. Nous nous pencherons ensuite sur les décisions du CRTC en analysant ce qu'elles impliquent pour la gouvernance des médias.

La politique CRTC : pour un système de radiodiffusion fort

Le CRTC est un organisme qui réglemente les activités de radiodiffusion et de télécommunications au Canada. En matière de radiodiffusion, sa mission est de garantir le dynamisme et la diversité de la production culturelle nationale dans le but de protéger et renforcer l'identité culturelle canadienne. Cette mission justifie les différentes interventions de l'organisme de régulation dans le système de radiodiffusion. On se situe donc ici dans le cadre de la régulation hiérarchique.

L'activité des acteurs d'un système est coordonnée par une autorité centrale supérieure qui définit les objectifs poursuivis par le système et qui organise le cadre de l'action sociale. Cette autorité centrale et supérieure étant presque toujours l'État - en théorie, il peut s'agir d'une autre entité investie d'autorité publique comme, par exemple, une agence de régulation - (Raboy et Vedel, 2005, 321)

La première mesure législative ayant soumis les radiodiffuseurs canadiens à une réglementation a été la *Loi canadienne de la radiodiffusion* de 1932. Suite à l'émergence et au développement de la télévision, cette loi a été remplacée par différentes versions votées successivement en 1958, en 1968 et en 1991. La *loi de radiodiffusion* de 1991, adoptée « dans un contexte marqué par des transformations économiques et technologiques majeures [où] la mission socioculturelle de la radiodiffusion ne

¹ Comme l'explique Marc Raboy et Thierry Vedel (2005, 351), « le rôle de la réglementation des médias est de déterminer l'intérêt public, sur une base permanente, en regard des enjeux particuliers qui peuvent exister à tel moment ou à tel moment dans un pays ».

s'accomplissait qu'avec difficulté » (Raboy, 1995, 26), est aujourd'hui la réglementation en vigueur dans le secteur de la radiodiffusion.

Depuis les années 1980, la stratégie du CRTC est d'encourager la construction de grandes infrastructures - inforoutes - et la constitution de grands « champions » des ICC à une échelle nationale capable d'innover et d'investir dans les contenus nationaux (Claus, 2013a, 2013 b, 2014c). La politique de l'organisme de régulation s'inscrit dans l'idée que la consolidation de l'identité culturelle canadienne passe essentiellement par le renforcement du système de radiodiffusion canadien. Ainsi, la dynamique de concentration du paysage médiatique canadien s'est faite avec l'aval du CRTC qui a vu dans la concentration un outil au service « *d'une stratégie économique nationaliste* » (Demers, 2000, 198).

Ainsi, depuis une trentaine d'années, la politique du CRTC vise à l'établissement d'un système de radiodiffusion fort en prenant soin d'éviter toute mesure qui comporterait le risque de réduire la marge bénéficiaire des entreprises de distribution et de radiodiffusion (EDR).

Le développement de la TPC au Canada, vers un réaménagement du paysage médiatique

Depuis 2010, le secteur de la radiodiffusion est confronté au développement de la télévision par contournement (TPC)² dont Netflix est la figure de proue (Claus, 2014a, 2014b). En effet, en quelques années la croissance de la société de Los Gatos est telle qu'au printemps 2014, 28 % des ménages canadiens sont abonnés au service de vidéo en ligne américain (OTM, 2014).

Face à la montée de ce type de service, les EDR canadiennes ont choisi de lancer leur propre service calqué sur le modèle socio-économique de Netflix avec Illico club à volonté pour Québecor (Vidéotron), Tout.TV extra pour Radio-Canada, Crave TV pour Rogers et Shaw et Crave TV pour BCE (Bell médias). Ainsi, le secteur de la radiodiffusion canadien connaît depuis deux ans un véritable processus de « Netflicxisation ».

Même si aujourd'hui on ne peut pas dire que l'on assiste à un remplacement des services traditionnels (en particulier abonnements au câble) par la TPC (en particulier de Netflix) et qu'on observe plutôt une certaine complémentarité et cohabitation (Claus, 2014 b), cela n'empêche pas les EDR de voir la TPC d'un mauvais œil dans la mesure où celle-ci représente une concurrence déloyale notamment parce qu'elle ne se voit imposer ni quotas ni obligation de participer au financement de la production canadienne.

Ainsi, avec la TPC, même si on est en présence d'entreprises qui proposent - voire produisent - des émissions au public canadien et donc tombent sous la définition d'entreprise de radiodiffusion telle que consignée dans la loi, celles-ci échappent à la

² On parle de TPC ou de télévision OTT pour qualifier un diffuseur qui propose du contenu audiovisuel directement accessible depuis internet sans que le prestataire de services internet soit impliqué dans le contrôle ou la distribution du contenu lui-même. En raison de l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques, ces acteurs échappent également à la réglementation du CRTC. Parmi les services de télévision par contournement, on peut citer une variété d'acteurs tels que Netflix, Amazon instant vidéo, Canal plus via dailymotion, You Tube, ou encore iTunes.

réglementation du CRTC. Il faut savoir que depuis 1999, avec l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques*, le CRTC exempte les diffuseurs internet de ses règles en matière de contenu canadien. Pour Raboy et Gobeil (2005, 252), ce choix s'explique par le fait que :

Dans un premier temps, le CRTC estime que les services offerts par internet, dans la mesure où ils sont essentiellement composés de textes alphanumériques, sont exclus de son champ d'intervention et échappent à sa compétence. Deuxièmement, le conseil estime que la présence de contenu canadien sur Internet est suffisamment importante et que les règles du marché favorisent la croissance dynamique de ce même contenu.

Néanmoins, même si en 2012, avec l'*Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2012-409*, le CRTC réaffirme son intention de ne pas réguler les acteurs du numérique - au passage, l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias numériques* -, l'évolution du secteur de l'audiovisuel³ est telle que le CRTC se voit obligé de sortir de sa « léthargie ».

Les audiences Parlons télé caractéristiques des méthodes de gouvernance du CRTC

Le 24 octobre 2013, avec l'*Avis d'invitation de radiodiffusion CRTC 2013-563* le CRTC lance donc l'initiative *Parlons télé : Une conversation avec les Canadiens* afin de réfléchir à une évolution de son cadre réglementaire en matière de radiodiffusion. Selon le conseil, ce processus est initié « pour veiller à ce que le système de télévision canadien s'adapte à un environnement audiovisuel en pleine mutation » (CRTC, 26/03/2015) et afin de permettre à la télévision canadienne « d'offrir une programmation captivante et diversifiée, dans une ère de technologie numérique caractérisée par l'abondance de chaînes et le contenu sur demande disponible sur diverses plateformes » (CRTC, 24/10/2013, 1).

L'initiative *Parlons télé : Une conversation avec les Canadiens* est un processus s'étant déroulé en trois phases. Les deux premières étapes consistaient à regrouper les différentes doléances des usagers, mais aussi à comprendre quelles sont leurs pratiques en matière de consommation de contenus. Lors de la première étape, le CRTC a ainsi invité les Canadiens à donner leur avis sur « leur » système de télévision. Le CRTC a reçu plus de 1 300 observations et organisé 26 conférences auxquelles ont participé des groupes de consommateurs, des associations de l'industrie, des écoles et des universités. Durant la seconde étape, un questionnaire interactif a été établi sur la base des commentaires recueillis lors de la première étape. Il s'agissait pour les répondants - environ 7 500

³ En 2013, le CRTC annonce son intention de moderniser le cadre réglementaire de la radiodiffusion, car nous serions rentrés dans « une ère de technologie numérique caractérisée par l'abondance de chaînes et le contenu sur demande disponible sur diverses plateformes (câble, satellite, Internet, appareils mobiles) » (CRTC, 24/10/2013, 1). Ainsi, selon le CRTC (24/10/2013, 5) « de plus en plus de Canadiens choisissent maintenant le moment de regarder leurs émissions, que ce soit en les enregistrant sur leur récepteur vidéo personnel, en utilisant la vidéo sur demande ou des services en ligne comme Tou.tv, Netflix ou YouTube. Aujourd'hui, on peut accéder au contenu vidéo à peu près partout et en tout temps. En conséquence, les attentes des Canadiens ont changé ». Il s'agit notamment d'adapter la réglementation des médias aux pratiques de consommation culturelle des Canadiens.

personnes - de remplir le questionnaire en réfléchissant à plusieurs scénarios qui résulteraient de changements apportés au système de télévision.

On constate donc que pour le CRTC, les attentes des usagers occupent une place centrale. Thème récurrent du colloque Panam VII au sujet de l'évolution générale du système médiatique, on retrouve l'idée de défense et promotion de la « sacro-sainte » liberté du consommateur. Notons que si définir ce qu'est l'intérêt public apparaît particulièrement complexe notamment parce que différents sens sont associés à cette notion, pour le CRTC l'intérêt public semble être avant tout l'intérêt des consommateurs.

La troisième phase de *Parlons télé* visait pour le CRTC à auditionner différents acteurs en lien avec le secteur de la radiodiffusion. C'est notamment sur cette étape que nous avons choisi de nous arrêter en nous intéressant à la manière dont se sont structurés certains rapports de force au cours des débats.

Au sujet de ce processus, précisons que dans le domaine de la radiodiffusion, le Canada se distingue par son utilisation systématique du débat public, chaque révision de la loi sur la radiodiffusion étant accompagnée d'audiences publiques dont le déroulement est formellement codifié par les *Règles de pratique et de procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*.

Ce type de processus a une visée informative en vue de l'élaboration ou de l'évolution de la norme. Les acteurs intervenants apportent un savoir technique que ne détient pas forcément le législateur. Il est également une source de légitimité dans la mesure où le législateur renonce à l'argument d'autorité pour collaborer dans la prise de décision en impliquant une série d'acteurs concernés. Le CRTC tente ainsi de se prémunir des risques de capture de la réglementation (Stigler, 1975) par certains intérêts étant donné qu'il « fournit une voie d'accès importante aux négociations politiques pour ceux qui ne jouissent pas du privilège d'avoir une position de premier plan en raison des groupes de pression industriels ou patronaux » (Raboy, 2003, 121).

Notons toutefois que, dans ce type de processus, les rapports de force sont souvent déséquilibrés et certains groupes de pression sont plus à même de faire valoir leurs intérêts que d'autres (Laspousterle, 2009) comme l'a notamment montré Marc Raboy (1995, 1996) avec l'adoption de la *loi sur la radiodiffusion de 1991*. Le chercheur canadien rappelle également le fait que dans l'étude de tout processus juridique réalisé en vue de faire évoluer la législation dans le secteur des médias, deux aspects sont à prendre en considération. Il faut ainsi tenir compte des manifestations sur la place publique prenant place dans le cadre d'événements organisés - à l'instar des audiences que nous venons de présenter -, mais également des interventions directes auprès des décideurs qui représentent une phase moins transparente du processus. Nous ne reviendrons pas sur ces dernières qui impliquent la réalisation d'entretiens plus poussés pour être décelées.

La phase d'audiences publiques : Règlement de comptes à Gatineau

Avec l'*Avis de consultation de radiodiffusion 2014-190*, le CRTC lance la troisième étape du processus *Parlons télé*. En se basant sur les enjeux et les priorités identifiés par les Canadiens au cours des deux premières étapes, le CRTC proposa de réaliser un examen formel de son approche politique à l'égard du système de télévision et de réfléchir à son évolution en appelant les partis intéressés à intervenir. Les acteurs souhaitant intervenir

dans le cadre des audiences publiques ont été invités, conformément à l'*article 26 des Règles de procédure*, à remettre leur intervention écrite au plus tard le 25 juin 2014. À la première page de leur intervention, les acteurs désirant comparaître devaient expliquer clairement pourquoi une comparution leur était nécessaire. Ainsi, même si le CRTC tient compte de l'ensemble des interventions, il sélectionne les acteurs invités à comparaître aux audiences publiques. Il est intéressant de noter que dans une volonté dite de « transparence », les différents renseignements et documents fournis par les participants au cours du processus public sont versés à un dossier accessible au public ce qui facilite notre analyse des débats et des positions de chacun des acteurs.

Ainsi, à compter du 8 septembre et durant deux semaines, à Gatineau, une quarantaine d'acteurs parmi lesquelles des entreprises de distribution et de radiodiffusion nationales comme Québecor, Cogeco, Bell et Rogers, des sociétés médiatiques internationales - Google en tant que propriétaire de YouTube, Disney et Netflix -, la Société Radio-Canada, des groupes de défense de consommateur comme l'Union des Consommateurs, des associations de créateurs et producteurs telles que l'Association des réalisateurs et réalisatrices du Québec ou l'Unifor, divers membres de la société civile comme la Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada et la fédération culturelle canadienne-française et les gouvernements du Québec et de l'Ontario ont fait part de leur avis sur la manière de modifier les règles canadiennes en matière de radiodiffusion. Ces audiences ont notamment été le théâtre d'échanges houleux entre différents partis aux intérêts opposés. Afin de structurer les débats, le CRTC avait rédigé plusieurs propositions de réforme autour desquelles ont discuté les différents intervenants. N'ayant pas la place de revenir sur chacune des propositions du CRTC, dans la présente communication, nous avons fait le choix de nous arrêter sur la question de la réglementation des plateformes en ligne qui finalement questionne la capacité du CRTC d'intervenir dans le numérique.

En premier lieu, les grandes sociétés étrangères du numérique ont fait part de leur opposition à toute idée qui viserait à réglementer les diffuseurs de contenus en ligne. Google a ainsi affirmé que de tels changements « *imposeraient des fardeaux significatifs aux services en ligne et auraient un effet dissuasif majeur pour développer ou investir dans ces plateformes au Canada* » (De Grandpré, 09/09/2014). Google mobilise ainsi un argumentaire de type économique indiquant qu'en cas de réglementation, le Canada perdrait compétitivité et en attractivité pour les investissements étrangers.

Devant le CRTC, Corie Wright, directrice des politiques publiques globales au sein de la société de Los Gatos, a pour sa part soutenu l'idée qu'il faut respecter la liberté de choix des consommateurs et a demandé à l'organisme de réglementation de laisser les forces du marché se réguler elle-même. Selon elle, les téléspectateurs devraient ainsi pouvoir « *voter avec leurs dollars et leurs yeux pour former le marché médiatique* » (Pedwell, 20/09/2014).

Corie Wright appelle ainsi à laisser le marché des médias fonctionner selon les mécanismes de ce la régulation marchande qui, s'opposant à la régulation étatique ou hiérarchique⁴,

⁴ « la régulation hiérarchique est censée se faire au nom du bien commun de la société et transcender les intérêts particuliers là où la régulation marchande les exalte » (Raboy et Vedel, 2005, 321).

« *postule un état de compétition dispersée qui met en contact des acteurs autonomes et aux intérêts indépendants les uns des autres, cherchant chacun à maximiser ses avantages individuels. L'arbitrage entre les préférences individuelles se fait à travers les prix* » (Raboy, Vedel, 2005, 319). On retrouve ici l'idée d'une « main invisible » qui permettrait naturellement au marché d'atteindre une situation efficiente en particulier pour le consommateur dont il faudrait préserver la liberté et respecter les choix.

À l'opposé, les sociétés de radiodiffusion ont réaffirmé leur besoin de conditions de concurrence plus équitables insistant sur la nécessité de changements de réglementation qui permettraient un rééquilibrage. Ces acteurs se sont globalement positionnés en faveur d'un allègement réglementaire en particulier pour faire face à la concurrence des acteurs issus du numérique et seraient plutôt pour une réglementation des plateformes qui fournissent du contenu en ligne comme Netflix et YouTube.

Dans leur rhétorique, on remarque que les EDR développent des arguments renvoyant à une forme de patriotisme économique et culturel. Elles ont besoin d'une réglementation qui leur est plus favorable pour pouvoir investir dans la production culturelle nationale. Dans la mesure où ces sociétés porteraient la mission du CRTC de favoriser le dynamisme de la production canadienne, toute réforme réduisant leur capacité d'investissement et donc réduisant leur marge bénéficiaire serait néfaste.

Enfin, la Société Radio-Canada, plusieurs groupes culturels et de production, mais également les gouvernements de l'Ontario et du Québec ont suggéré au CRTC de réglementer les services de vidéo en ligne, en particulier pour forcer ces derniers à contribuer au système de production des contenus canadiens.

S'immiscant dans les débats sans forcément y avoir été invité - déclaration par Twitter -, le gouvernement Harper a pour sa part déclaré qu'il rejetterait toute tentative visant à imposer une « *taxe Netflix ou YouTube* » (Shelly Glover, 2014). La ministre du Patrimoine, Shelly Glover, a ainsi expliqué : « *Par le passé, le CRTC a refusé de réglementer ces services en ligne, et c'est une position que notre gouvernement soutient fermement. Bien entendu, nous savons que les libéraux voudraient hausser les prix payés par les consommateurs, mais notre gouvernement va continuer à défendre les Canadiens et va rejeter toute tentative de gonfler les prix de ces services* » (Baillargeon et Buzzetti, 23/11/2014). On retrouve dans les arguments de la ministre du Patrimoine, une rhétorique proche de celle de la représentante de Netflix et au sein de laquelle domine l'idée que la défense de la liberté et des droits du consommateur est primordiale. Précisons en outre que cette intervention du gouvernement renvoie clairement à une forme d'« ingérence » auprès d'un organisme indépendant.

La troisième phase de *Parlons télé* a donc fait ressortir un ensemble de tensions et de rapports de force autour de la question de la réglementation des médias. Illustrant ces tensions, durant la phase d'audiences, le CRTC a notamment exigé que Google et Netflix fournissent une série de données concernant leur activité au Canada notamment le nombre d'utilisateurs canadiens, la croissance publicitaire envisagée dans le pays ou encore la taille des investissements en matière de production canadienne. Pour obliger Google et Netflix à accéder à sa requête, le CRTC a menacé d'effacer toutes les preuves et représentations soumises par ces sociétés dans le cadre des audiences *Parlons télé*. Le « risque » pour les géants du web était de ne pas voir leur point de vue pris en compte

dans l'évolution du cadre réglementant le domaine de la câblodistribution. Rapidement, Netflix et Google ont fait part de leur intention de ne pas se plier aux menaces de l'organisme. Selon Michael Geist ce cas est « *plus qu'une simple lutte à propos de la confidentialité des informations. C'est devenu une bataille nettement plus large à propos de la capacité légale du CRTC d'imposer des règles à l'industrie des fournisseurs de vidéos en ligne* » (Le Devoir, 24/09/2014).

Les décisions découlant de Parlons télé : le choix de la continuité

Finale­ment, en novembre 2014, le CRTC annonce qu'il n'y aura mesure visant à réguler les fournisseurs de contenu en ligne. Pour justifier cette position, le président du CRTC a ainsi déclaré :

Ça me surprendrait que ça change durant mon mandat [juin 2017], mais c'est une question de fait. Avec Shomi, le projet Latte de Bell, illico Club à volonté, il me semble qu'on a beaucoup de vigueur par rapport à l'offre audiovisuelle sur les plateformes en ligne. Shomi a annoncé que 30 % de sa programmation sera du contenu canadien, et ce, sans obligation réglementaire. Tou.tv est exploité sans licence, et beaucoup de contenu canadien y est disponible. On a atteint l'objectif sans intervention du régulateur. (Brousseau-Pouliot, 07/11/2014)

Le CRTC s'inscrit dans une vision selon laquelle les marchés s'autoréguleraient favorisant automatiquement l'intérêt public. Il n'y aurait pas besoin de réglementer les sociétés diffusant du contenu via Internet puisque « naturellement » celles-ci opteraient pour des stratégies allant dans le sens de la mission du CRTC, à savoir favoriser le développement de la production et de la diffusion de contenus canadiens. Au bout du compte, le CRTC ne change pas position sur la régulation d'Internet et reste dans la lignée de l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques* de 1999.

Entre la fin 2014 et le début 2015, plusieurs décisions ont été adoptées par le CRTC :

- Politique réglementaire de radiodiffusion et de télécom CRTC 2014-576 (6 novembre 2014) : *Interdiction des politiques d'annulation de 30 jours.*
- Politique réglementaire de radiodiffusion 2015-24 (29 janvier 2015) : *Transmission en direct des signaux de télévision et programmation locales.*
- Politique réglementaire de radiodiffusion 2015-25 (29 janvier 2015) : *Mesures visant à traiter des problèmes de substitution simultanée.*
- Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-86 (12 mars 2015) : *Aller de l'avant.*
- Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-96 (19 mars 2015) : *Un monde de choix.*
- Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-104 (26 mars 2015) : *Cap sur l'avenir - Faire des choix éclairés à l'égard des fournisseurs de services de télévision et améliorer l'accès à la programmation télévisuelle.*

Ce qui ressort de ces décisions est en premier lieu le désir du CRTC de créer un système de radiodiffusion plus flexible et plus favorable aux EDR nationales. Au sujet de ces choix, le président du CRTC a ainsi expliqué : « *Nous supprimons les obstacles à l'innovation qui ont gêné le progrès des radiodiffuseurs et des producteurs. Ce faisant, nous ouvrons la voie aux nouvelles idées – comme la découverte du contenu – et aux nouvelles approches par rapport à des concepts comme celui du contenu canadien* » (Blais, 12/03/2015). Ainsi, des décisions telles que l'allègement des quotas, l'autorisation pour les services de vidéo sur demande d'offrir du contenu exclusif aux usagers ou encore l'élargissement de la définition de ce qu'est la « programmation canadienne » visent à instaurer plus de flexibilité au sein du cadre législatif régulant le secteur des médias canadiens afin de permettre aux acteurs historiques d'être plus compétitifs.

On retrouve également une série de décisions prenant en compte certaines doléances des usagers recueillies lors des deux premières étapes du processus *Parlons télé*. Comme l'explique son président, pour le CRTC, « *Oui, le contenu demeure roi ; mais il y a une vérité incontestable : le téléspectateur est empereur* » (Blais, 12/03/2015). C'est dans cette perspective que le CRTC a adopté des mesures telles que la création d'abonnements plus abordables et plus flexibles, l'interdiction des politiques d'annulation de 30 jours ou encore la limitation de la substitution simultanée. On constate donc que la sacralisation de l'intérêt du consommateur est très présente dans les mesures découlant de l'initiative *Parlons télé*.

Précisons enfin que nous avons quand même pu déceler certaines décisions comme le maintien de la réception en direct de la télévision ou l'obligation pour les EDR de fournir un service de base abordable donnant la priorité aux émissions d'information et aux bulletins de nouvelles locales et régionales censés garantir la mission de service public⁵ que peuvent assurer les médias.

Conclusion : La régulation du numérique, tonneau des Danaïdes ?

Le cas brièvement présenté ici nous ramène à l'inéluctable question : Une régulation des acteurs du numérique est-elle possible et envisageable ?

Dans un contexte caractérisé par la convergence technologique et la mondialisation, le développement d'internet force les États à repenser leurs interventions dans le domaine des médias. Or, réfléchir à une évolution du cadre général de gouvernance des médias apparaît particulièrement complexe d'autant plus que celui-ci doit être pensé à une échelle internationale et que les différents acteurs concernés ont souvent des intérêts divergents.

Ce que l'on peut dire sur la capacité du CRTC à réguler les acteurs du numérique c'est qu'en laissant pendant des années internet se développer en dehors de sa juridiction, il est devenu extrêmement difficile pour l'organisme public d'intervenir et aujourd'hui, sans le soutien du gouvernement, c'est presque devenu une mission impossible. Ainsi, le CRTC

⁵ Nous faisons référence ici au rôle social que peuvent tenir les médias dans la mesure où ceux-ci occupent des fonctions d'« information, éducation, divertissement, publicité, structurent l'ordre du jour des débats sociaux, nous permettent de partager certaines expériences et nous fournissent la plupart des connaissances que nous avons du monde dans lequel nous vivons. » (Raboy, 2000, XVII).

aura beau multiplier les procédures visant à faire évoluer son cadre réglementaire, sans réelle volonté politique, la capacité de l'organisme de régulation à penser l'établissement d'un cadre général de gouvernance des médias en particulier en ce qui a trait au numérique s'apparente celle des Danaïdes qui tentent inexorablement de remplir leur tonneau sans fond.

Références bibliographiques

Claus, S. (2013a). *Concentration des de le propriété médiatique et Transformation de la structure des conglomerats médiatiques au Québec*. Colloque international du GRICIS : Concentration de la propriété des médias, changements technologiques et pluralisme de l'information, Université du Québec À Montréal, Montréal. Acte en ligne : http://www.cricis.uqam.ca/IMG/pdf/CRICIS_Actes_Colloque_concentration_et_pluralisme_VF.pdf.

Claus, S. (2013b). Concentration et domination des industries médiatique au Québec, un état des lieux. Dans George, É. (dir.), *Concentration, changement technologique et pluralisme de l'information*, PUQ, Montréal. à paraître.

Claus, S. (2014a). « Netflix, 4 ans après son arrivée au Canada, premier bilan ». *INA Global*. En ligne : <http://www.inaglobal.fr/television/article/ce-que-netflix-change-au-canada-7680>

Claus, S. (2014b). La montée en puissance des acteurs des tic au sein des industries de la culture, réflexion autour de l'arrivée de Netflix au Canada et au Québec. Congrès annuel de la sfsic : penser les techniques et les technologies : apports des sciences de l'information et de la communication et perspectives de recherche, universite de toulon, toulon. Acte en ligne : <http://sfsic2014.sciencesconf.org/30719/document>

Claus, S. (2014c). « Étude sur la fusion Bell/Astral ». *Cahier du CRICIS*, 4. En ligne : http://www.cricis.uqam.ca/IMG/pdf/CRICIS_CAHIERS_2014-4.pdf

Claus, S. (2015). « Gouvernance des systèmes de communication et émergence de nouveaux modèles économiques de production et de diffusion médiatique : le cas de la télévision par contournement au Québec et au Canada ». *Cahier du CRICIS*.

Demers, F. (2006). « Concentration de la propriété des médias et réaménagement de la place publique médiatique : leçons des affaires Voilà et Star Académie ». *Les Cahiers du journalisme*, 16(16), p .46-69.

Lapousterle, J. (2009). *L'influence des groupes de pression sur l'élaboration des normes, illustration à partir du droit de la propriété littéraire et artistique*. Paris : Dalloz.

Raboy, M. (1995). *Accès inégal: Les canaux d'influence en radiodiffusion*. Sillery : Presses de l'Université du Québec.

Raboy, M. (1996). *Occasions ratées: Histoire de la politique canadienne de radiodiffusion*. Québec : Presses de l'Université Laval.

Raboy, M. (2000). *Les médias québécois : Presse, radio, télévision, inforoute* (2de édition). Montréal, Canada : Gaëtan Morin éditeur.

Raboy, M. (2003). Communication et mondialisation : un défi pour les politiques publiques. Dans D. R. Cameron et J. G. Stein (dir), *Contestation et mondialisation : Repenser la culture et la communication*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.

Raboy, M. (2006). « Façonner les médias ». *Communication*, 25 (1).

Raboy, M. et Gobeil, T. (2005). La réglementation des médias traditionnels sur Internet : la Loi canadienne sur le droit d'auteur. Dans Proulx, S., Massit Folléa, F. et Conein B (dir.), *Internet, une utopie limitée*. Québec : Les Presse de l'Université de Laval.

Raboy, M. et Vedel, T. (2005). La régulation des communications à l'ère numérique. Dans Proulx, S., Massit Folléa, F. et Conein B (dir.), *Internet, une utopie limitée*. Québec : Les Presse de l'Université de Laval.

Stigler, G.J. (1975). *The citizen and the State: Essays on Regulation*, Chicago: University of Chicago Press.

Revue de presse

Baillargeon, S et H. Buzzetti (23/11/2014). « Ottawa refuserait une taxe « Netflix » ». *Le devoir*, récupéré sur le site internet du journal : <http://www.ledevoir.com/culture/television/419195/ottawa-refuserait-une-taxe-netflix>.

Brousseau-Pouliot, V. (07/11/2014). Netflix ne sera pas réglementé par le CRTC. *La Presse*, récupéré sur le site internet du journal : <http://affaires.lapresse.ca/economie/medias-et-telecoms/201411/07/01-4816650-netflix-ne-sera-pas-reglemente-par-le-crtc.php>.

De Grandpré, H. (09/09/2014). La vidéo en ligne ne doit pas être réglementée, selon Google. *Lapresse+*, récupéré sur le site internet du journal : http://plus.lapresse.ca/screens/a99c27a8-8a7b-45ad-bb44-1e29aac73e87%257C_0

Le Devoir (24/09/2014). Netflix contre le CRTC. *Le devoir*, récupéré sur le site internet du journal : <http://www.ledevoir.com/culture/television/419272/audiences-netflix-contre-le-crtc>

Pedwell, T. (20/10/2014). Les Canadiens devraient « voter avec leurs dollars » selon Netflix. *Le Devoir*, récupéré sur le site internet du journal : <http://www.ledevoir.com/societe/medias/418964/audiences-du-crtc-les-canadiens-devraient-voter-avec-leurs-dollars-estime-netflix>

Documents du CRTC :

Blais, J.-P. (12/03/2015). Jean-Pierre Blais au Cercle canadien d'Ottawa à propos de Parlons télé et de l'avenir du contenu produit par les Canadiens. Récupéré sur le site de l'organisme : <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=947239>

CRTC (17/12/1999). Avis public CRTC 1999-197, Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias. Récupéré sur le site de l'organisme : <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/1999/PB99-197.htm>

CRTC (26/07/2012). Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2012-409, Modifications à l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias. Récupéré sur le site de l'organisme :
<http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2012/2012-409.htm>

CRTC (24/11/2013). Avis d'invitation de radiodiffusion CRTC 2013-563, Parlons télé : une conversation avec les Canadiens sur l'avenir de la télévision. Récupéré sur le site de l'organisme : <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2013/2013-563.htm>

CRTC (8/09/2014). Avis de consultation de radiodiffusion 2014-190. Récupéré sur le site de l'organisme : <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2014/2014-190.htm>

CRTC (26/03/2015). Parlons télé : Le CRTC propose des mesures pour outiller les téléspectateurs canadiens. Récupéré sur le site de l'organisme : <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=955539>

MANAGING SURVIVAL: THE GOVERNANCE OF TAIWAN PTS FOR INTEGRATING INTO ASIA-PACIFIC PUBLIC SERVICE EMERGENCY BROADCASTING SYSTEM

Hamilton Cheng, PhD.

Research Fellow, Taiwan Public Television Service Foundation (Taiwan)

Email : rnd6156@mail.pts.org.tw

ABSTRACT

Taiwan suffered a long-time public service broadcasting (PSB) crisis for the following three reasons: 1) its withdrawal from the United Nations and its near complete loss of contacts with international organizations supporting PSB; 2) a lack of awareness to develop a full-fledge broadcasting industry that could be useful in times of impending disasters and climate change; 3) a weakened terrestrial broadcast technology being vulnerable to cable TV service and, later, to internet connected service. As one of the TV broadcasting networks, Public Television Service (PTS) was forced to tackle this historical problematic when it was established in 1997.

Thanks to the mandate and profession it undertook by rule of law and media democratization, PTS gradually engaged with international society from scratch. The global media assistance and intervention movements, driven by the U.N. and its allied in the first decade of the 21st century, resulted in promoting Taiwan PTS into the circle of non-governmental organization networks. Coincidentally, the Great East Japan Earthquake happened on the same day the Digital Broadcasting Symposium was held, ran by the Asia-Pacific Broadcasting Union (ABU), in the midst of a Workshop on the Early Warning Broadcasting System (EWBS) for Disaster Risk Reduction. In the aftermath, Taiwan PTS, as one of the participants, gained its momentum in the new public diplomacy. For humanitarian effort and mission, PTS has been granted the concession to implement the emergency broadcasting system locally through international training and assistance. Internally, the government is drafting a mandate making PSB the official deliverer of warning and life-saving messages. Externally, the Asia-Pacific network virtually or physically built for emergency system has strategically admitted the non-member PTS in its ranks as a one-time participant. The three problems impeding PSB in Taiwan resided within the local broadcasting system and are now being resolved globally through a new venture for PSB.

1. Introduction

Taiwan is threatened nationally by earthquake and tsunami. However, the weakness of its broadcasting media system resulted in the lack of an emergency broadcasting service, which in itself constitutes another threat to the people of this island living the climate change.

Following the decline of free-to-air broadcasting market due to lacking regulation on cable broadcasting, the Taiwan Public Television Service (PTS) started from 1997 to pursue digitalization with success, driving the national switch off in 2012. With the slogan "Go Digital", Taiwan's government aimed to bridge the convergence of broadcasting and

telecommunication. PTS recognized this reasonable reengineering project by directly strengthening the capacity of digital broadcasting and international relationship.

As we learned from the harsh lessons of the 1999 huge earthquake, radio broadcasting is the most reliable carrier for emergency messages delivery. However, the new regulator created in 2006 emphasized on the connectedness of internet media and played down the universality of broadcasting media. The importance of broadcasting media was not recognized until the Great East Japan Earthquake in Tohoku region on 11 March, 2011. In the meantime, Taiwan delegate witnessed the disaster and reduction measure in the UN-ESCAP Workshop of EWBS affiliated to ABU Digital Broadcasting Symposium.

Based on this historical encounter, PTS gained enough ground to launch a new movement to introduce the Emergency Warning Broadcasting System as digital and data-casting services. After the success of promoting warning broadcasting to government sectors, PTS is moving one-step forward into the field of digital revolution by merging its system with Telematics Industry device (car navigation) and the emergency broadcasting administrated by disaster management sectors. The broadcasting network has regained its *momentum* as Taiwan PTS solved its technology issues by focusing on climate change problems.

This research paper critically reviews the unintended progress of outdated broadcasting technology in Asia-Pacific region in general and in Taiwan in particular. Led by the agencies of United Nations, Asia Pacific Broadcasting Union, and Japan Broadcasting Corporation (NHK), a group of Asian public service broadcasters united in a joint effort to document climate change using tackling technology. This state-of-the-art preparation for climate change was finalized by the Jakarta Statement, signed during the First ABU Media Summit on Climate Change, ICTs, and DRR (Disaster Risk Reduction). As one of the Joint-statement supporters, Taiwan PTS manages the survival broadcasting network overseas and reframed the discourse on cultural and media policies concerning broadcast media future development.

This Taiwan-centered study might be broken down as follows to interpret the "Survival" governance:

- 1.1. Following the East Japan Earthquake, Early Warning Broadcasting System (EWBS) became a key topic discussed in view of an ABU-recommended legalization supported by regulators, politicians, and telecommunication operators.
- 1.2. As a result, the early warning and disaster risk reduction mission was gradually repacked into a new universal broadcasting service and written into the drafted mandate of PSB.
- 1.3. Working out a solution for installing the devices of telematic industry through the recommendations from Vehicle Information and Communication System (VICS) in Japan, and Traveller Information Service Association (TISA) organization in Belgium. Realignment of international public interest is done through a new alliance tackling the impending climate change and the urbanization growth in East Asia.

- 1.4. The active participation of NGOs and supporting agencies of the U.N. usher in a new era of public policy making at the supranational level.
- 1.5. The expansion plan for PSB in Taiwan is strengthened by this new influx, taken into accounts for its reengineering.

2. Background: Taiwan Isolation in Trouble

The outbreak of Chinese Civil War from 1945 to 1949 created a firm rivalry between the two Chinese states in Asia. Taiwan, as the counterpart of People's Republic of China, is arguably the isolated state that has been disputed for the longest time in public diplomacy (Winkler, 2012). After its membership withdrawal from the U.N., Taiwan was of no avail to most international organizations. Officially, Taiwan broadcasting industry was barred from entering the Asia-Pacific Broadcasting Union and organizations alike. However, this diplomatic setback has not been a substantive issue to tackle in the total commercialization of television broadcasting in this island nation for another 30-year.

Before the establishment of the first PSB in 1997, the leading commercial television broadcasters enjoyed a monopoly market, without doubt lacking representation in international organizations. The profit-oriented policy was the broadcasting sector's only concern (Hsu, 1978). The broadcasting mandate was kept profitable and serving political interest (Rawnsley, 2000). The advance of broadcasting in terms of technology and fulfillment of citizens' need in democratic decision-making had no place in their spectrum assignment (Cheng and Lee, 2012).

The withdrawal from international society by diplomatic setback has also increased the commercialization of Taiwan TV industry, due to the demise of formal exchanges with senior colleagues. This isolation hid the serious lack of international relationship with worldwide broadcasting industry to Taiwan for decades. There is no literature, no announcement, no proposal, and no action plan referring to this problem. Under these circumstances, the wasteland of TV industry was created not only in program making, but also through professional training in this American-dominated model of broadcasting system.

The long-time isolation gradually confronted Taiwan TV broadcasters with two risky futures. At first, the risk lied in the market's health. The short-sight operations and investments geared toward generating profits only resulted in losing the ownership of soft-content production. The second one is the "real" risk, i.e. the severe weather dangers resulting from climate change. The huge Chi-Chi Earthquake of September 11, 1999 that happened in central region of Taiwan put emergency broadcasting to the test, and the scanty experience and training in disaster preparedness and response of Taiwan broadcasting professionals was revealed.

For the passing 40-year, the international, regional, and national cooperation on broadcasting activities was systematically executed by broadcasting unions and associations (Sherman, 1978). Those activities included organizing workshops for professional issues, initiatives for major sport broadcasting deals, facilitating access to engineering training courses, maintaining regular news exchanges, pitching for program awards and co-productions, etc. After the Tsunami hit South Asia in 2004, ABU decided to run the multi-year training program of early warning broadcasting system (EWBS) for her

member stations(Shogen, 2009). Taiwan broadcasting service missed all those learning opportunities, and a risky future casts shadows over the local industry players.

As a result, the current Taiwan terrestrial broadcasting systems (including public service broadcasting)are facing their demise. Their revenue is shrinking within total media marketplace in recent years. Even the amount is below the cord-cutting of analogue cable TV broadcasting service and newspaper industry (see figure 1).

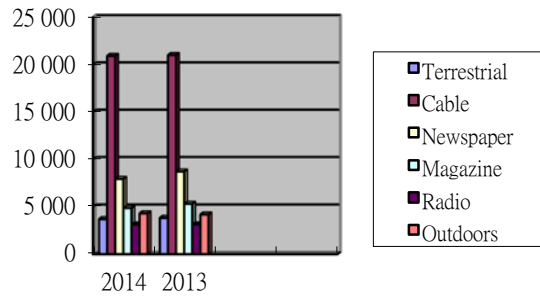


Figure 1. The Ad Revenue of Mass Media (2013-2014) Unit: Million NTD
Source: Carat Media Newsletter, 2014

Again, for transition to digitalization, the general growth of digital TV (DTV) is much less than the expected one of whole digital media. Although the terrestrial TV has completed the digital switchover process (DSO) in June 30 2012, there is only an insignificant ratio of digital TV take up (see figure 2). The growth tendency demonstrates that digital TV doesn't reach the general public, nor the younger generation who mostly adopted the wireless broadband service.

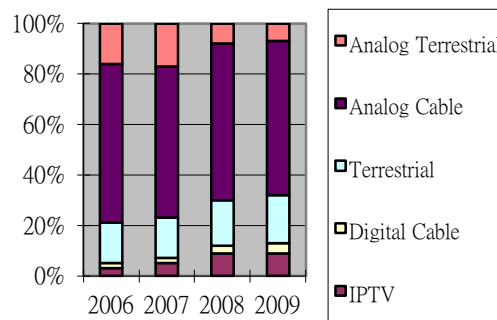


Figure 2. Digital TV take-up rate in Taiwan, 2006-2009
Source: Ko, Chang and Chu, 2011

The aim of bridging digital divide imposed on the digitization of terrestrial TV broadcasting is incomplete in Taiwanese context. The survey conducted by Market Intelligence and Consulting Institute (which belongs to the Institute for Information Industry) indicates that mobile TV (powered by smart mobile device) and internet TV will replace digital TV as the most promised carrier for video service(Ko, Chang and Chu, 2011). The unsuccessful launch

of terrestrial digital TV in Taiwan after the analog switch-off caused the vacancy of providing simple powerful solutions to most affected region in crisis. Taiwan fulfills no responsibility instructed by ITU-R Study Group 6 for tuning immediately to stations (radio and TV) “that are known to have a strong record of serving viewers by reporting and interpreting emergency situations” (Claudy and Stanley, 2013).

The Taiwan Public Television Service Foundation was established in 1997 to solve problems regarding the lack of international assistance and professional training through participation in international organization. Under the 1st term Governing Board, the Research Department has tackled this issue by delivering a first working paper to set sail intoucharted sea. This document gave PTS the firm goals to confront the “One-China policy” and to enter international organizations again, as the following table shows:

Table 1. For Entering the International Organizations List by PTS

International Organizations	Admission to	Condition for
Asia-Pacific Broadcasting Union	Full Member (naturally applied to Additional Full Member)	Approved by Administrative Council chaired by Radio TV of the People’s Republic of China
European Broadcasting Union	Associated Member	ITU membership necessary
Commonwealth Broadcasting Association	Affiliate Member	Follow Status of Hong Kong, Singapore model
North American Broadcasting Association	Member as Friend	Follow Status of NHK model
World Broadcasting Union	United Nations World TV Forum	Being member of any Continental Broadcasting Union first
Public Broadcasters International	Full Member	Mandate of Public Service Broadcasting attached

Source: Cheng, 2000

The plan’s aim was ideal rather than action-oriented. Due to the tight water created by the diplomacy policy of Democratic Progressive Party (DPP), the One-China policy was reflected alertly on each contact between PTS and the organization already including the People’s Republic of China as a full member. However, with high consensus within PTS professionals organizing international activities and cooperation, Taiwan PSB gradually achieved tangible results from peripheral organizations for global broadcasting governance.

Learning from scratch, PTS Governing Board finalized this mandate by incorporating “to broaden international cultural exchange” into one of the four Mission Goals in 2001. Concurrently, since the annual appropriation of PTS was stabilized by Parliament, the station has been capable to strengthen its news and program roll-out annually. A cross-department task force is continually created by putting programming and research professionals together. The mission has clearly defined the Vision for 2005 to 2007 as a way “to develop into a public media group that is branded with global visions” (PTS, 2007). That very vision guided the task force’s concentrated efforts to create international connections and alliances.

Taiwan PTS was for many organizations a completely new encounter. The international team staff followed an event schedule leading to associations with personnel and institute of public broadcasting. Taiwan PSB is finally recognized by key persons. This progress is restoring the optimal level of public diplomatic relationship between state broadcasters and Taiwan PTS.

After a six-year endeavour, the international status of Taiwan PTS gained little progress avert to its isolation. The stable growth of international relationship is assured by PTS's substantial performance as a PSB and its correct rhetoric to portray its remit through the international working team. Certain governing persons of Association during this critical juncture sympathized and recognized Taiwan dilemma in raising up the status of PTS as a new-born Asian PSB. The following table displays the little progress of the mission in the first-six year.

Table 2. PTS Admitting into the Activities of International Organizations (2001-2007)

International Organizations	Admission to	Condition for	Progress
Asia-Pacific Broadcasting Union	Full Member (naturally applied to Additional Full Member)	Approved by Administrative Council chaired by Radio TV of the People's Republic of China	Delegate to ABU Digital Broadcasting Symposium (2005), World Electronic Media Forum 3 (Chinese Taipei, 2007) supported by Secretary-General (David Astley) and accredited by AMIC
European Broadcasting Union	Associated Member	ITU membership necessary	EBU Technical Review and SIS Briefings Exchange
World Electronic Media Forum (2003) organized by World Broadcasting Union	Participant	Accreditation by OTI, AUB	Registered as Taiwan (2009, 2011)
Commonwealth Broadcasting Association	Affiliate Member	Follow Status of Hong Kong, Singapore model	Affiliate Member Approved by Executive Committee (2002) Chaired by George Valarino, (GM, Gibraltar Broadcasting Corporation)
Public Broadcasters International	Full Member	Mandate of Public Service Broadcasting attached	Member Approved by Steering Committee Chaired by David Barlow (BBC Advisor, 2003)

International Organizations	Admission to	Condition for	Progress
International Public Television (INPUT)	National Coordinator	PSB remit and Program Production	Member Approved by International Board/ Hans Rosenbauer, President(ARD) in 2002
Japan Prize	Participant	ITU membership	Approved by NHK in 2006
International Federation of Journalist (Public Broadcasting in the Age of Information Conference and Campaign from 2001)	Participant	Employee Union	Attending to IFJ Conference and Presented the Country Report (supported by NHK Employee Union, Nipporo)

Source: Author

The little progress demonstrates that PTS gradually lessened the isolation of Taiwan TV industry diplomatic relation in general, and PSB alliance in particular. This research will return to the international relation literature in the next section to reflect on the survival meaning of PTS at the level of international diplomacy and media governance.

3. Transnational Assistance to Taiwan under the Changing World Order

Reviewing the historical development of Taiwan TV industry, from the birth of PTS in 1997 to its growth to a real PSB status of an industrial country, should alleviate the pressure exerted on the inert broadcasting system for such long-time. One of the early Taiwan media studies analyzed the historical causes of this local case. According to Lee (1980), the research found that TV belonged to one of the critical national developments that was secured by the Nationalist Party as a propaganda organ for its one-China ideology. Without the PSB concept in mind, the authoritarian regime unexpectedly set television free from national appropriation, leaving it in the hands of local entrepreneurs and wealthy party comrades. The over-commercial TV business (three private TV networks) was endorsed by political interest in return for lucrative commercial gains and the support of investors regarding the One-China policy.

The saturation of the TV market was reached in 1970s, Taiwan holding to its One-China diplomacy at the expense of bilateral international professional exchange. In the wake of the withdrawal from the U.N., TV stations totally retreated from the ABU as well as from other worldwide broadcasting associations. Taiwan monopoly TV market players were comfortable with no reference either to U.S. model of competition and public interest or to the European model of control and public service. As a result, it exactly performed as one critic argued, “more commercially than the commercial media” (Wang, 1986). Without the pressure from international exchanges and professional training, the industry acted only like a cash cow for the monopoly of advertising market. Barred from keeping the membership of international organizations, TV industry didn't even provide ideal type for education and training institutions in college. This systematic vacant experience in structure generated the ideology of positioning TV only as entertainment media without any industrial building and appreciation (Hsu, 1978).

Historical juncture made the uniqueness of Taiwan TV criticism inquired into a conspiracy theory and plot. Internally, the Taiwan Nationalist Party controlled TV industry as their mouthpiece. In return, through monopolized advertising gained from export oriented industrials, the great fortunes contributed to the welfare of loyal local capital, party business member, and TV professionals working within this industrial chain. Externally, making good use of the retreat from the international society, the regime blinded people knowledge about the social development of TV industry worldwide. It skillfully placed the problematic on the survival point of views for rating and advertising in lamenting as a regional phenomena (Hsu, 1978: 18-19). The structure ignored the professional training and market regulation by international organization assistance could play a critical role in enhancing the level of industrial development.

As Lee remarks (1980: 165-166)

Often culture serves as an ideal, a rhetoric, and a goal; its mission is easily frustrated in the face of media economics. In Taiwan, the anomaly between politics and economics has produced uncertainty over the uses of media for culture, education, and national development. The expediency of a bureaucratic-commercial alliance has not only done little to promote the cultural cause, but it has further consolidated the commercial basis for television. Unless there is a determined effort and a far-sighted cultural policy, the status quo will be maintained. If the identity conflict between China and Taiwan is not resolved, the cultural significance will continue to remain as rhetoric but will not be reckoned with in reality.

Finally, the enduring social movement requesting better TV service has ripened in 1997 (Rawnsley and Rawnsley, 2005). The Act of Public Television has legalized the new PSB entity, which functions according to a comprehensive mandate rather than a marginal role of complementing commercial TV networks. This comprehensive mandate leads Taiwan broadcasting system on an alternate route toward the traditional public broadcasters of Europe and Asia, and not toward the commercial dominated system of the United States. Its starting point is striking, for it is grounded in Antonio Gramsci's ideas on political and economic determinism in domination.

The traditional political economy of communication research paid little attention to the Taiwan PSB issue. The media operated by politic and economic power bloc was criticized in the very first approach on terrestrial commercial TV networks (Chang, 2000; Rawnsley and Rawnsley, 2001: 26-44), and then cable TV industry. (Lee, 1999; Chen, 2002; Li, 2004; Liu and Chen, 2004) If there is no possible comparison in terms of industrial scale between Taiwan commercial TV and late-coming PTS, the latter nevertheless gained the *momentum* in recent years. (Rawnsley and Rawnsley, 2001: 89-108; Rampal, 2007). The only reason and most articulated theory for this development is found into Gramsci's thesis of the "building of socialism from below" (Gill and Law, 1988: 63-68).

Gramsci's thesis implies moving away from securing political power and encouraging a top-down revolution spreading a collective will, followed by an educational approach transforming the social sphere critically and timely. The process is spanned over a period of time. The power is accumulated by the concept of revolution at the heart of workers, or labour party. Hence, a certain idea of social movement can be attached to material

forces. Gramsci attempted to seek a counter-hegemony force by making allies within many potentially progressive ones. This possibility implied “a unity between objective and subjective forces in a given historical situation”. One step forward, the thesis was demonstrated when a certain situation occurred, where prevailing ideas worked closely with forces of production and embodied in political parties, trade unions and associations. What follows is a review of the above first-six year jobs for mission of establishing PTS’s international relationship following Gramsci’s analysis.

The first-three-year term of PTS was governed by the 1st-term Board of Directors. The international exchange program started right after the national political turnover, i.e. the passage of the ruling power from the Nationalist Party to the Democratic Progressive Party. This new political context resulted in the partial abandonment of the traditional alignment of Taiwanese domestic policies with American diplomatic ones. In matters of communication and media, Taiwan PTS discovered new possibilities coming from the Asia-Pacific and European regions. To accomplish digitization, Taiwan PTS successfully adopted Euro-origin DVB-T (Digital Video Broadcasting-Terrestrial) standard by state concession (Cheng and Lee, 2012). It was a reform strategy that introduced a new TV model in order to pave the way to form public media alliances.

Taiwan “New Government” intended to re-establish an international public diplomacy fighting back Communist China’s One-China statement. During that time, international organizations promoted media governance (The World Bank, 2002), media reform (Price, Rozumilowicz and Verhulst, 2002; WEMF Association, 2004), and media assistance (Price, 2002; Price and Thompson, 2002) through diplomatic relation and networking. Taiwan PTS gained the *momentum* by asking the government to endorse these documents.

Taiwan PTS has been assigned to transform another government broadcasting (CTS) into public broadcasting in 2003, after a Campaign for Citizen’s TV requested strongly since 1999 (Lin, 2015). The policy was legalized by the Transformation Bill in 2006. Taiwan broadcasting policy movement directly reflected the central goal of Broadcasters’ Action Plan of World Electronic Media Forum in the meantime. It placed Taiwan’s case on the international forum to test the validity of this policy proposal (Wang, 2004). Around this critical moment, PTS was admitted to Public Broadcasting International following BBC’s and RTHK’s (Radio Television Hong Kong) recommendations. Later, BBC advisors invited Taiwan delegates to present their local case at the 2006 Annual Meeting. The Commonwealth Broadcasting Association recruited PTS as an affiliated member thanks to a Gibraltar colleague who sympathized with same isolation dilemma. INPUT warmly welcomed PTS as a National entity without condition, its President having been through the GDR (German Democratic Republic) transition to democratization and the publicizing of the broadcasting. Having operated media business in Taiwan, the Secretary-General of ABU appreciated the undergone media democratization and gave PTS a proxy status to enter certain activities. Already registered as an independent journalistic employee association, Taiwan is rationally accredited by NHK Employee Union (Nipporo) to unite with workers internationally.

PTS's international movement is partially reflected in Gramscian's thoughts (Gill and Law, 1988:64),

Such an historic bloc is the product of conscious political activity, and is not simply accidental, since it implies the resolution of potential or actual conflicts between the forces of production and the relations of production..... which prevail in a given country, or across a range of countries.

Taiwan PTS was developed mainly domestically, but gained the capability to earn its survival from international relationships. Once the positioning of PTS in Taiwan successfully brought the spotlight on diplomatic platform, the media governance was gradually conceptualized into the mindset of Taiwan PSB to leverage on the international forces, in turn addressing the needs of certain survival games locally.

4. Climate Change and Disaster Prevention as the Turn for Surviving in Internet Age

The following phase of PTS international mission was disrupted by its own management change. PTS went through a turmoil of political struggle from 2008 to 2010, when DPP stepped down after the 2008 Presidential Election. The political shakeup ignited the battle to gain the governance control between the Board, employee Union and Executive power. Finally, the Government and the High Court closed this dispute by an injunction expelling 8 directors from their functions. And this order allowed the rest of Governors and Labour Union to restore the Governing Board normally (Cheng and Lee, 2014; Reports without Borders, 2010).

During these three-year, the Executive Board did not follow the successful path to strengthen the connection with ABU. On the contrary, the PTS delegate ran a political maneuver on international forum to fight back the leadership of Taiwan and Special Administrative Regions, China (Sennitt, 2008). This falling PTS Chief Executive Officer politicized the international affair and brought in confrontation between Taiwan and China again. In order to restore the normal governing function of PSB, the Employee Director proposed that PTS resume sending delegates to international events ran by ABU. In the meantime, the worker's Union officially entered the Global Union Assembly for enhancing the co-operation and negotiation between workers and management.

On March 7, 2011, with the recommendation of the PTS Governing Board, one delegate has been sent to ABU Digital Broadcasting Symposium. On the final day of the conference, the Taiwanese delegate participated for the first time to the EWBS Workshop ran by the United Nations Economic and Social Commission for Asia-Pacific (UNESCAP) and ABU. In the midst of the day, March 11, the Tohoku Region Earthquake simultaneously happened and the seminar went nowhere to avoid the real-time test for the early warning function in Japan.

Afterwards, the Taiwanese delegate brought the NHK training materials back home. The Government Information Office held an Expert Group Meeting to let PTS introduce the updated information on Japan EWBS and its functions. One month later, PTS was invited by the Parliamentary Education and Culture Committee to present the draft of the legal clause investing PSB with the mission of early warning and disaster reporting. The committee approved the draft in mandating (Executive Yuan, 2014):

1. using data broadcasting and mapping information to convey impending disaster;

2. that early warning broadcasting is necessary;
3. that a dedicated PTS channel should be cleared for emergency broadcasting.

Taiwan joined the emergency broadcasting system as the last one in the Asia-Pacific region since 2006, when ABU approved the Declaration of Implementation during its General Assembly in November at Beijing. The disaster prevention and early warning was gradually included into the mission and remit of PSB (Tanaka, 2012; Scott, 2012). Asia-Pacific was really the site for the turning point to request the rest of PSB of the world to face climate change (Kostic, 2012; Seneviratne, 2006). Japan was the first, and Australia the second, to request a new mandate including “human security” as one of PSB main functions is to serve citizens. The European colleagues now start to consider this request (Larose, 2014; Girons, 2015). There is a trend inclining the worldwide PSB in looking closely at the disaster prevention and rescue missions.

In the beginning, the terrestrial broadcasting stood on the most advantageous role to serve during emergency communication. Long before the information age in the U.S., the emergency broadcasting system was invented for the atomic age when nuclear war was looming. The CONELRAD (control of electromagnetic radiation) was launched during the war to shut down all electromagnetic spectrum carriers used in the fifties. This proposal was rejected from the National Broadcasting Association by claiming (Siegel, 2011: 291):

Here, as elsewhere in their testimony, industry representatives claimed broadcasting a vital social utility and an urgent national necessity. Radio and television were cast not only as crucial oracles of information but also as saturating and sustaining forces of common life, every bit as ambient and omnipresent as the air that carried their signals. To be sure, Miller and Hardy painted a picture in which the abrupt elimination of the country’s “normal transmissions” (to use Ankenbrandt’s term) would result in the creation of a mass communicational vacuum, an informational void breeding ignorance and insecurity.

However, the PSB literature is over dominated by European studies, which traditionally does not take into account real emergencies and impending threats. International discussions on PSB’s value or remit concerning disaster warning and report were not held until climate change loomed as real (Blumler, 1992). The pivotal event changing this situation was the Climate Change and Broadcast Media international conference organized by the UNESCO in 2009. Several Broadcasting Unions declared the commitment to act regarding this remit. Following this event, the research literature explored topics like emergency system and preparations (Lachlan et al., 2014; Veil, 2012; Burns and Eltham, 2010; Cretikos et al., 2008), broadcast media mission (Romo-Murphy and Vos, 2014; Gilroy, 2013; Winslow, 2012; Raj et al., 2010; Perry, 2007; Gow, 2007; Potter, 2006), and radio development (Kanayama, 2012; Romo-Murphy et al., 2011; Spence et al., 2011; Birowo, 2010).

As a result, Japan and Australia are not only promoting their own interest, but also guiding the concentrated efforts of the Asia-Pacific area (ITU-R, 2014). Taiwan PTS is driven by this tide of regional effort leading to a new vision re-engineering current international relationships. Thanks to its admission to the UNESCO’s broadcast conference, PTS

ventured into the new alliance with Asia-Pacific PSB by managing a Taiwan commitment to EWBS. After March 11, 2011, PTS research team organized a local effort to bridge local allies into a consensus on the availability of terrestrial broadcasting for preventing disaster. A pivotal event was held at the PTS International Symposium on Lessons from Japan's 311 in year-end.

On March 25th, PTS attended the Mid-term Review Meeting of Networked Communications Program held by the National Science Council. This forum reached a consensus through a remark of the CEO of Chunghwa Telecom on the radio/TV emergency broadcasting outperforming the cell phone. Through the above networking, PTS delegate registered the membership of Intelligent Transportation Society of Taiwan (ITS) and of Taiwan Telematics Industry Association (TTIA). The strategy adopted by PTS is to implant the TPEG (Transport Protocol Expert Group) service within current Telematics industry and advancing the RDS-TMC (Radio Data Service-Traffic Message Channel) in FM radio. Acknowledging the Central Government and National Communications Commission (NCC) lack of interest in terrestrial broadcasting for disaster prevention, PTS put the digital broadcasting application at the heart of Taiwanese industrial development's future perspectives, and resists the argument of internet replacing broadcast.

Introduced by TTIA, PTS finally exchanged the idea with TISA (Traveller Information Service Association) in Nov. 2012. The Belgium-based consortium agreed to PTS's proposal for enhancing digital broadcasting serving travel and traffic purposes. It confirmed that TPEG ran by a DVB-T carrier is reasonable in this local case, especially when the "Weather Report" (TPEG-WEA) is timely drafted by European standardization body (Francis, 2012). The main focus of this campaign was to integrate real-time data weather broadcasting to the evacuation guide service to vehicle or pedestrian (Kii, 2012). The importance of emergency evacuation was learnt from the East Japan Earthquake survival. Later on, NHK formally presented this traffic flow calculation (big data) during disaster evacuation as the crucial service in future (Abe, 2014).

One of the current carriers for traffic and travel information is the VICS (Vehicle Information and Communication System) by NHK FM radio stations. This information system could become the optimal service in the future. In May 2015, the Nomura Research Institute formally visited ITS Taiwan to assess the possibility of implementing a VICS model in Taiwan, and this visit naturally shored up telematics and broadcasting cooperation. Two months earlier, a new step toward digitalization had been reached due to the release of a radio service on ABU DBS in March 2015. Taiwan PTS also joined the WorldDMB (Digital Multimedia Broadcasting) forum to access the real implementation lessons of TPEG service in Asia Continent from India to China (World DMB, 2015).

About the exchange program, PTS delegate received sponsorship from the Interchange Association of Japan (run by its Ministry of Foreign Affairs) to study NHK emergency and data broadcasting system in 2013. Long before disbursement, Japan government announced a Bond Project to strengthen the cooperation in the field of earthquake research. An official appreciation of Taiwan assistance during the earthquake aftermath was even included in one TV Charity Appeal program shot by Taiwan Broadcasting System (CTS) and supervised by PTS Governing Board (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2013). In return, the capability of PTS is enhancing and the finished study is transferring

knowledge into Taiwan and brought NCC interest in organizing Annual Disaster Prevention Media Training Program.

In the area of public diplomacy, PTS is boldly maneuvering into new, uncharted waters. The Global Union movement for media business was re-launched at the 2010 Nagasaki Congress. A new solidarity is approaching PSB Union worldwide (Spooner, 1998; Waterman, 1996). The Taiwan PTS Enterprise Union, who appeared during the collective bargain campaign, was internally consolidated and committed its members and allies to fund the UNI Apro MEI (Asia-Pacific Regional Office of Media, Entertainment and Arts Unions, Union Network International). Through its friendship with UNI, PTS Union fostered further link with ABU. UNI MEI adopted its European approach to initiate social dialogue with broadcasting unions in Asia. The result culminated in 2012 with the signature of signing a memorandum with ABU planning the co-hosting of a training program. Through the recommendation of UNI, Taiwan PTS journalists were admitted for the first time to the health & safety training course ran by ABU (UNI MEI-ABU Joint Workshop) in March 2014. The topic mainly concerned the H&S in newsroom when a disaster is impending. The professionals are taught how to cope with disaster by following risk and hazard management policies.

In parallel with ABU DSB 2014, the above event proved again the sound cooperation between the foundation and union of PTS in an international mission. And making the alliance in Asia-Pacific is gradually realized through humanitarian involvement and interventions. On June 4, PTS successfully attended the ABU First Media Summit on Climate Change, ICTs and Disaster Risk Reduction. The exchange between professionals was enlarged and the recognition of Taiwan was confirmed by many independent diplomatic policies of Southeast Asia on humanitarian efforts. The previous two international conferences reflected the supremacy of NHK after the March 11 lesson in directing Indonesia, Thailand to implement Emergency Warning Broadcasting System (Prior, 2014). This has also indirectly confirmed the indisputable recovery and survival of terrestrial broadcasting system in spite of internet and wireless broadband competition. Finally, the Jakarta Statement proposed during the Summit has been signed and supported by Taiwan PTS.

This disaster prevention and early warning communication system is fulfilling the necessary condition of terrestrial TV and radio broadcasting existence. The survival during broad-scale disasters brought the survival of broadcasting in the first place. The importance of a new era for TV industry is continuously enforced by ABU DBS 2015, which puts the tenable cases of digital radio, DVB-T2, ISDB-T, HbbTV in real-test. One week after the DBS, Taiwan delegate also travelled to the 2nd ABU Global News Forum, held in parallel with the Third UN World Conference on Disaster Risk Reduction in Sendai (WCDRR), Japan. The climax of the event was reached when four broadcasting unions whose membership spans Africa, Arab states, the Asia-Pacific region and Europe met with Special Representative of United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR).

During the side events of WCDRR in Sendai, one of Taiwan collaborators in this affairs, Disaster Management Society of Taiwan (DMST), attended Public Forum of the Third UN WCDRR. DMST has admitted Taiwan PTS as its member in 2013. PTS delegate respectively presented EWBS research papers in the last two year and positioned the "Delivery" as one of key topics in disaster management study. DMST is the new critical member of the local

alliance for enhancing terrestrial broadcasting in disaster prevention purpose. The recent development is reflecting that this mission was timely recognized by the political organizations and NGOs and Taiwan PTS is finally recruited into the unit to acquire the global knowledge and exchange.

5. Conclusion

Finally, according to the year-end review of 2014 and its new development in early 2015, the media trend regarding climate change and disaster reporting is sharply reflected on the necessary EWBS implementations in PSB must make on terrestrial TV or radio broadcasting. Through the pioneer and unique experience learnt from NHK, the Southeast Asia, Australia, and Asia-Pacific region naturally follow suit and reached a consensus. This requirement of disaster preparation even raised the attention of European Broadcasting Union. An influx driven by this timely mission of public broadcast media converged with the long-time Taiwan aspiration of entering international society. PTS used this unexpected power leverage to strengthen Taiwan's ties with the realm of public diplomacy.

PTS international relationship governance was refined and cultivated by this venture into climate change and disaster prevention. One interesting point was realized in an horizontal axis developed by Taiwan and China diplomatic exchanges, as follows. This dynamic structure is moving forward by a balancing act strategically maintaining China-Taiwan relationship smoothly up and down.

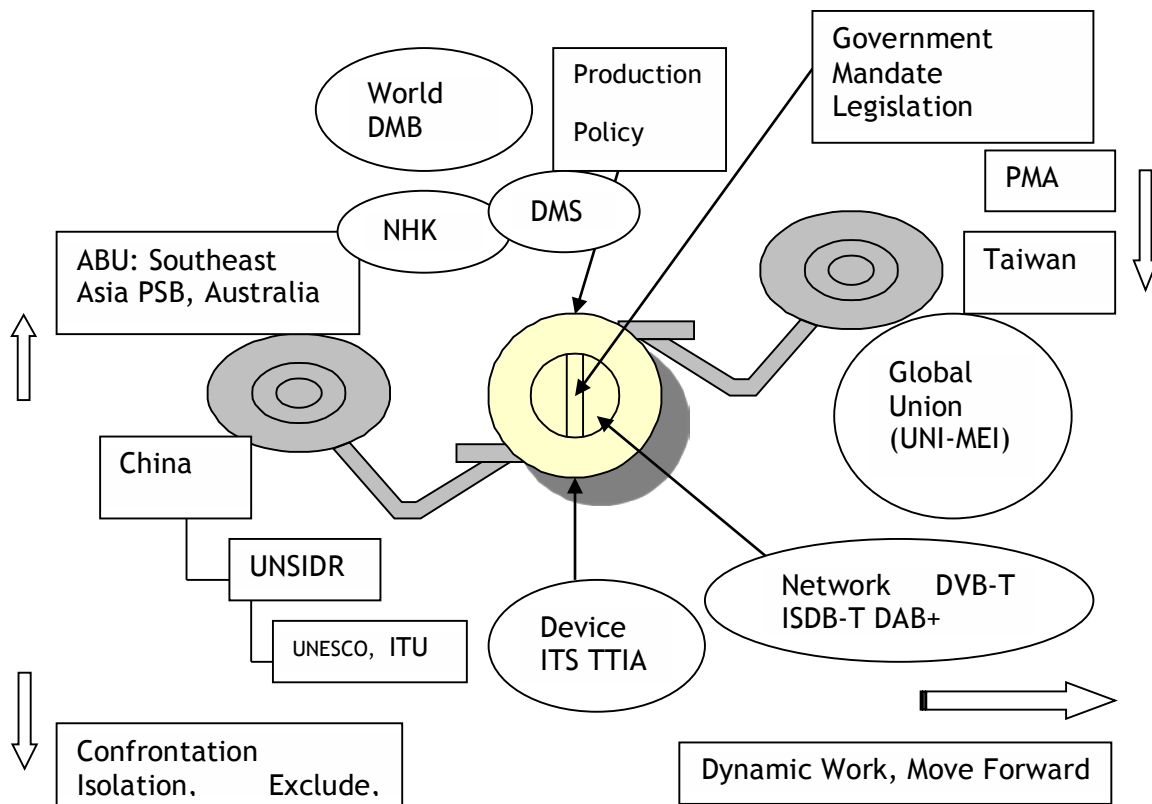


Figure 3. Taiwan Leverage on the Dynamic Structure of PSB International Organizations for Disaster Management (Source: Author)

Taiwan leverage on the horizontal axis may lead it to official recognition from the Chinese administration regarding Taiwanese participation to the talks with key stakeholders of disaster management and reporting. And this platform allows Taiwan to the requested knowledge and experience through members and events of the Asia-Pacific Broadcasting Union. The useful learning cases are the Indonesian and Thailand ones, and the critical events are the climate change and technical experts' meetings and trainings. useful learning cases are the Indonesian and Thailand ones, and the critical events are the climate change and technical experts' meetings and trainings.

The advantage of Taiwan in this region is trust and friendship with Japan. It encouraged the Central Government to assign PTS to be the official carrier of Early Warning Broadcasting like NHK. The legislation also provides the necessary logistic support to work as EWBS. In the near future, Taiwan PTS could achieve international networking and obtain resources from the Public Media Alliance (PMA, substitute for Commonwealth Broadcasting Association) and UNI-MEI. PMA is the clearinghouse for empowering the capacities of emergency warning based on the information from Australia, Canada, Pacific region, Caribbean islands, South Asia(2015), while UNI-MEI is an international alliance ensuring PTS employees maintain quality job and training in general, and health/safety in particular.

By looking at this figure, one realizes the international relationship facilitated the core of PSB remit to complete its mission. PSB's mandate of emergency communications allowed unexpectedly allowed Taiwan to gain the capacities to restore its international network and to draw a promising picture of foreign and industrial assistance. PTS accumulated efforts and decisive policy-making benefited itself and Taiwan society in general, as various levels of preparation are ready, notably:

1. Legislative mandate: the clause of Public Television Act in emergency is drafted and waiting for parliamentary approval;
2. Policy framework: the policing PTS emergency broadcasting is recognized by DMST placing government, academy, and industrial sectors' support together;
3. Network available: finishing the switchover of digital broadcasting is the base for PTS enhancing the early warning and data broadcasting with clear instructions from DVB, ISDB and HbbTV consortiums;
4. Device support: facilitating development with the assistance from telematics and navigation industry is the breakthrough to make devices available by the chain solutions of TTIA, ITS Taiwan, TISA and World DRM.

This research answered the inquiry about the preparedness for climate change and disaster reporting. The weakness of Taiwan PSB in "human security" missions was caused by a lack of internal financial support and the long withdrawal from international society. Before finances and resources were available through legislation, PTS self-regulated its strategic solution by seeking assistance overseas through the minimum contact already existing from inception year. Facilitated by institutional and unintended changes of the world system, Taiwan PTS is moving into the dialogue with key stakeholders of disaster risk reduction (DRR) beyond the old border imposed by the barrier of the One-China policy.

In retrospective, this unexpected and planning by learning route resolved three types of crisis in one step forward and earned PTS's survival for three reasons:

- 1) The lack of disaster prevention and preparation: PTS is continuously kept abreast of technology and knowledge in Emergency Broadcasting System through its own international-networking beyond the official and regulatory recognition yet.
- 2) The historical no public diplomacy of Taiwan broadcast media: PTS went directly to the issue of DRR in making friendship within international PSB related organizations where there is little progress to be achieved in the first-ten year and now is so prosperous.
- 3) The demise of business and delivery in front of fiercer competition: PTS suffered from its the late development in broadcasting industry, which was alleviated by a timely positioning on ubiquitous advantage against the devastating broadband competition and climate change

References

Abe, H. (2014, August). *Big data on disaster*. Paper presented at RIPE@2014: Public Service Media Across Boundaries, Tokyo, Japan.

Birowo, M. A. (2010). The use of community radio in managing natural disaster in Indonesia. *Bulletin of the American Society for Information Science & Technology*, 36(5): 18-21.

Blumler, J. G. (ed., 1992). *Television and the Public Interest: Vulnerable values in West European Broadcasting*. Newbury Park, CA: Sage.

Burns, A. and B. Eltham (2010). *Catastrophic failure' theories and disaster journalism: Evaluating media explanations of the Black Saturday Bushfires*. *Media International Australia*, 137: 90-99.

Carat Media Weekly Newsletter (2015, April). *Media report: Five types of media advertising spending analysis*, 784. (in Chinese)

Chang, C.-H. F. (2000). *Multiculturalism and television in Taiwan*. In French, David and Michael Richards (eds.). *Television in Contemporary Asia*, pp.405-420, New Delhi, India: Sage.

Chen, P.-H. (2002). Who owns cable television? Media ownership concentration in Taiwan. *Journal of Media Economics*, 15(1): 41-55.

Cheng (2000). A proposal for entering into global, regional public service broadcasters' organizations. (*Media Watch* no.7) Retrieved from Research & Development Dept. internet online <http://web.pts.org.tw/~rnd/p1/000828.htm> (in Chinese)

Cheng, H. and Y. Lee (2014, August). The shifting cross-boundary influences on PSM: The case study of Taiwan Public Television Service formation (2006-2013). Paper presented at RIPE@2014: Public Service Media Across Boundaries, Tokyo, Japan.

Cheng, H. and Y. Lee (2012, September). A sustainable operating model for developing Asia PSB: A case study of HiHD channel launching in Taiwan (2008-2012). Paper presented at RIPE@2012: Value for Public Money-Money for Public Value, Sydney, Australia.

Claudy, L. and G. Stanley (2013). ITU-R Report on the Importance of Terrestrial Broadcasting in Providing Emergency Information to the Public (Annex 16 to Document [6A/264](#), ITU-R) Retrieved from International Telecommunication Union-Radiocommunication website:

http://www.itu.int/dms_pub/itu-r/oth/0a/07/ROA070000330001MSWE.docx

Cretikos, M. et al. (2008). Household disaster preparedness and information sources: Rapid cluster survey after a storm in New South Wales, Australia. *BMC Public Health*, 8: 195-203.

Executive Yuan (2014). The Draft of Public Television Act Revised (Finalized by Legal Affairs Committee on March 13). Retrieved from Legal Service for 8th EY Drafts pending at LY under Review website: http://www.ey.gov.tw/News_Content5.aspx?n=875F36DB32CAF3D8&sms=7BD79FE30FDFBEE5&s=C48C9C0BD0CD4A53 (in Chinese)

Francis, D. (2012, November). TISA-building standards in automotive traffic information services. Paper presented at Telematics Taiwan 2012, Taipei, Taiwan.

Gill, S. and D. Law (1988). *The Global Political Economy: Perspectives, problems and policies*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Gilroy, A. A. (2013). Telecommunications and media convergence: Selected issues for consideration. *Journal of Current Issues in Media and Telecommunications*, 5(4): 289-301.

Girons, R. S. (2015, March). HbbTV, a standard for “Digital Switch-Over” markets. Paper presented at ABU Digital Broadcasting Symposium, Kuala Lumpur, Malaysia.

Gow, G. A. (2007). Public alerting in Canada: Renewing the emergency broadcasting system. *Canadian Journal of Communication*, 32 (2), 277-293.

Hsu, C.-S. (1978). Republic of China (Taiwan), East Asia, National Systems. In John A. Lent (ed.). *Broadcasting in Asia and the Pacific—A continental survey of radio and television*, pp 12-21, Philadelphia: Temple University Press.

ITU-R (2014). *Broadcasting for Public Warning, Disaster Mitigation and Relief*. (Report ITU-R BT.2299-0). Retrieved from ITU-R Reports Broadcasting Service Website <http://www.itu.int/pub/R-REP-BT.2299>.

Kanayama, T. (2012). Community Radio and the Tohoku Earthquake. *International Journal of Japanese Sociology*, 21: 30-36.

Kii, T. (2012, October). ITS system that contributes to rescue life at the time of disaster. Paper presented at 19th World Congress on Intelligent Transport System, Vienna, Austria.

Ko, H.-T., C. Chang and N.-S. Chu (2011). The positioning and current situation of Taiwan's digital TV. *International Journal of Digital Television*, 2 (1): 95-107.

Kostic, Z. (2012). PSM's role in the development of media technology and application: NHK and ABC. Paper presented at RIPE@2012: Value for Public Money-Money for Public Value, Sydney, Australia.

Lachlan, K. A., P. R. Spence and C. A. Eith (2014). Risk, crisis, and emergency communication in developing countries: Identifying the needs of urban populations. In Charles C. Okigbo (ed.). *Strategic Health Communication*, pp 65-76, New York: Springer-Verlag.

Laroos, H. (2014, August). Disaster in the global village. Paper presented at RIPE@2014: Public Service Media Across Boundaries, Tokyo, Japan.

Lee, C.-C. (1999). State control, media technology, and cultural concerns: The politics of cable television in Taiwan. *Studies of Broadcasting* (34): 127-151.

Lee, C.-C. (1980). *Media Imperialism Reconsidered: the homogenizing of television culture*. Beverly Hills, CA: Sage.

Li, S.-C. S. (2004). Market competition and the media performance of Taiwan's cable television industry. *Journal of Media Economics*, 17(4): 279-294.

Lin, C.-W. D. (2015). Against the grain: The battle for public service broadcasting in Taiwan. In Rawnsley, Gary D. and Ming-Yeh T. Rawnsley (eds.). *Routledge Handbook of Chinese Media*, pp. 281-297. London: Routledge.

Liu, Y.-L. and Y.-H. Chen (2004). Cloning, adaptation, import and originality: Taiwan in the global television format business. In Albert Moran and Michael Keane (eds.). *Television Across Asia: Television industries, programme formats and globalization*, pp. 54-73, London: RoutledgeCurzon.

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2013). Recent Japan-Taiwan Relations and the Taiwan Situation. Retrieved from Countries and Regions-Asia-Taiwan website : http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/taiwan/pdfs/japan-taiwan_relations.pdf

Perry, S. D. (2007). Tsunami warning dissemination in Mauritius. *Journal of Applied Communication Research*, 35(4): 399-417.

PMA (2015). Alert! New ways with emergency warnings. (28 April) Retrieved from Public Media Alliance News Archive Website: <http://publicmediaalliance.org/media-news/alert-new-ways-with-emergency-warnings>

Potter, D. (2006). If this had been an actual emergency...The alert system designed to warn people of danger breaks do all too often. *American Journalism Review*, 27(6): 68.

Price, M. E. (2002). *Mapping Media Assistance*. (Annenberg School of Communication Departmental Papers) Oxford: The Programme in Comparative Media Law & Policy, Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford. Retrieved from http://repository.upenn.edu/asc_papers/62.

Price, M. E. and M. Thompson (2002). *Forging Peace: Intervention, human rights and the management of media space*. Bloomington, IN: Indiana University Press.

Price, M. E., B. Rozumilowicz and S. G. Verhulst (eds., 2002). *Media Reform—Democratizing the media, democratizing the state*. London: Routledge.

Prior, C. (2014, March). Innovation in DVB-T2 distribution and emergency warning systems. Paper presented at ABU Digital Broadcasting Symposium, Kuala Lumpur, Malaysia.

Public Television Service Foundation (2007). *Annual Report 2006*.

Raj, S. J., M. Sahid Ullah and R. Akhter (2010). From dissemination to response: in search of new strategies for broadcast media in terms of cyclone warnings for Bangladesh. *Journal of Science Communication*, 9(4): 1-13.

Rampal, K. R. (2007). First democracy in Chinese history: Media's role in the democratization of Taiwan. In Blankson, Isaac A. and Patrick D. Murphy (eds., 2007). *Negotiation Democracy—Media transformations in emerging democracies*, pp 99-122. Albany, N.Y.: State University of New York Press.

Rawnsley, G. D. (2000). The Media and popular protest in pre-democratic Taiwan. *Historical Journal of Film, Radio and Television*, 20(4): 565-580.

Rawnsley, G. D. and M.-Y. T. Rawnsley (2005). Public Television and Empowerment in Taiwan. *Pacific Affairs*, 78(1): 23-38.

Rawnsley, G. D. and M.-Y. T. Rawnsley (2001). *Critical Security, Democratisation and Television in Taiwan*. Aldershot: Ashgate Publishing Company.

Reporter without Borders (2010, October). Government urged to respect public media's independence. Retrieved from Asia-Taiwan

<http://www.rsf.org/taiwan-government-urged-to-respect-public-01-10-2010,38478.html>

Romo-Murphy, E., R. James and M. Adams (2011). Facilitating disaster preparedness through local radio broadcasting. *Disaster*, 35(4): 801-815.

Romo-Murphy, E. and M. Vos (2014). The role of broadcast media in disaster preparedness education: Lessons learned in the scientific literature 2002-2012. *Media Asia*, 41(1): 71-85.

Scott, M. (April, 2012). Crisis: Who the public turn to. *INFORM (The CBA Journal of International Public Service Broadcasting)*, 1: 4-7.

Seneviratne, K. (ed., 2006). *Media's Challenge Asian Tsunami and Beyond*. Singapore: Asian Media Information and Communication Centre.

Sennitt, A. (2008). Public service broadcasting 'under threat' in Taiwan. (*Asia-Pacific Broadcasting Union Weekly News Digest* ended 10 October).

Sherman, C. E. (1978). Broadcasting organizations: An overview, international, regional, and national assistance/cooperation. In John A. Lent (ed.). *Broadcasting in Asia and the Pacific—A continental survey of radio and television*, pp 357-368, Philadelphia: Temple University Press.

Shogen, K. (2009). Handbook on Emergency Warning Broadcasting Systems. Kuala Lumpur, Malaysia: Asia-Pacific Broadcasting Union.

Siegel, G. (2011). Radiating emergency: The perils and promise of the broadcast signal in the Atomic Age. *Communication and Critical/Cultural Studies*, 8(3): 286-306.

Spence, P. R., J.J. McIntyre, K. A. Lachlan, M. E. Savage and M. W. Seeger (2011). Serving the public interest in a crisis: Does local radio meet the public interest. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 19(4): 227-232.

Spooner, D. (1998). Trade Union Telematics for International Collective Bargaining. In Sussman, Gerald and John A. Lent (eds.). *Global Productions: Labor in the making of the information society*, pp.277-288, Cresskill, N.J.: Hampton Press.

Tanaka, T. (2012). NHK's disaster coverage: A valued role of public service media—analysis of the TV coverage of the Great East Japan Disaster. Paper presented at RIPE@2012: Value for Public Money—Money for Public Value, Sydney, Australia.

Veil, S. R. (2012). Clearing the air: Journalists and emergency managers discuss disaster response. *Journal of Applied Communication Research*, 40(3): 289-306.

Wang, G. (1986). Information revolution in Taiwan: Economic concerns and beyond. In M. Jussawalla and D. J. Wedemeyer and V. Menon (eds.). *The Passing of Remoteness? - Information revolution in the Asia-Pacific*, pp 51-66. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Wang, V. (2004). A bright future, broadcasting: PSB in Taiwan. *InterMedia*, 32(4): 6-9.

Waterman, P. (1996). A new world view: Globalization, civil society, and solidarity. In Sandra Braman and Annabelle Sreberny-Mohammadi (ed.). *Globalization, Communication and Transnational Civil Society*, pp 37-62, Cresskill, N.J.: Hampton Press.

WEMF Association Publication (2004). World Electronic Media Forum Final Report. Geneva: Wemfmedia.

Winkler, S. (2012). Taiwan's UN dilemma: To be or not to be. (Taiwan-U.S. Quarterly Analysis 9) Retrieved from Brookings Institute, Research Website: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2012/06/20-taiwan-un-winkler>

Winslow, G. (2012). PBS stations on the alert for emergency systems. *Broadcasting & Cable*, February 6, 28.

World Bank (2002). *The Right to Tell: The role of mass media in economic development*. Washington, D.C.: The World Bank.

WorldDMB (2015). WorldDMB Global Update, Digital radio broadcasting using the DAB family of standards. (last updated 29 January 2015). Retrieved from WorldDMB Country Information website: https://www.worlddab.org/public_document/file/585/EXECUTIVE_SUMMARY_WorldDMB_Global_Update_22.06.2015.pdf?1434963060

CIVIL SOCIETY PARTICIPATION AND PUBLIC MEDIA THE ARGENTINEAN CASE

María Soledad Segura

Universidad Nacional de Córdoba - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina)

Email : sole_segura@yahoo.com.ar

ABSTRACT

While Argentina has successfully developed a public media in the second half of the XXth century, it has remained in the hands of the government and has deteriorated by chronic lack of financing and the poverty of its content. In 2009, members of the Argentinean civil society rallied around civic organizations achieved to exert influence over the definition of public broadcasting as a system guaranteed by state but independent of government and the creation of participatory institutions to advice and control public media founded by the *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*. This article will discuss the civil society's impact on policy making process, as well as the many difficulties of social participation encountered during the implementing of the 2009 law.

In Latin America, public media were barely able to develop until 2005. In many Central American and Caribbean countries they have not even existed. Meanwhile, in countries where they have emerged such as Argentina, they have remained in the hands of the government on call. The abandonment, the lack of financing, the poverty of their content and the regular changes of direction contributed to the deterioration of their credibility and their audience. They were relegated to a secondary place in the media system (Arroyo, Becerra, García Castillejo & Santamaría, 2012).

Meanwhile, communication policy making processes have been historically influenced by political and economic elites. Social actors have not achieved to have impact, even if Latin American civil society is organized around a range of demands related to communication rights. In particular, related to public media.

Nevertheless, civic organizations had an unusual participation and impact in many aspects of the communication policies reforms made in many Latin American countries during the last decade. One indicator of this impact is the creation of participatory institutions of media governance - and, specifically, of public media governance - in some of the new communication laws of the region.

In this paper, we will analyze one of these cases: the Argentinean civil society demands on public media, their impact on *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* passed in 2009, and the difficulties of social participation and achievement during the new policies implementation.

1. Frame

This analysis challenges the vision of public policies exclusively defined by political and economic elites. Instead, it recognizes the role of social actors and power disputes in policy-making processes. Therefore, it defines communication policies as controversial processes. In consequence, actors that seem weak could have some impact on political processes, as a result of civic claims to the state (Álvarez Ugarte, 2013).

Therefore, it assumes the heterogeneity of civil society and its relative autonomy from the market and the State. It does not consider it as a purely democratic sphere opposed to the market as a space only dominated by interest, and to state as an area which only aim is domination. On the contrary, it reflects the complexity of these areas and their interrelationships (Sorj, 2010).

This poses the discussion about the link between systems of representative democracy and participatory mechanisms (Del Águila & Vallespín, 2003). Citizen participation is usually considered a valuable element of democratic citizenship and decision-making (Barber, 2003). It also avoids to leave policy-making in the hands of politicians, technical experts, and lobbyists for companies.

In particular, civil society has a relevant role to play in the governance of public media in order to guarantee their purposes. It is accepted that the objectives of public media are reflecting social, economical, political, cultural and ethnical diversity of a nation; promoting the creativity of artists and local and national producers; guaranteeing access to information, expression, knowledge and entertainment in all the country; independent from governments and business, and with social participation in its production, management and control (Pasquali, 1991; Becerra, 2013; and others).

2. Tendencias and Changes

The configuration of media systems in Latin America was the culmination of decades of elite-capture policies. It resulted from the cumulative impact of policy decisions that overrepresented the interests of economic and political elites and failed to institutionalize a diversity of citizens' interests (Guerrero & Marquez, 2014). The history of communication policy making in Argentina is not an exception in the region because of the informal links between state and private media owners (Mastrini & others, 2005).

In consequence, historically, the media in Latin American countries were characterized by: private initiative and dependence on advertising for its commercial exploitation, the complementary absence of non-governmental public media with real audience together with the presence of community media confined to illegality or limited development, huge levels of private property concentration, and concentration of content production in main urban areas (Mastrini and Becerra, 2006; Becerra and Mastrini, 2009).

In this context, public media were barely able to develop. In many Central American and Caribbean countries they did not even exist. Meanwhile, in countries where they emerged - such as Mexico, Colombia, Brazil, Chile and Argentina - they remained in the hands of the government. Their use during the dictatorships of the 70s and early 80s started the lack of credibility. Their abandonment, the lack of financing and the poverty of their content in the 90s accentuated their loss of relevance. The regular changes of direction

according to the governments also contributed to the deterioration of their audience. They were relegated to a secondary place in the media system. In some countries, this secondary place worked as subsidiary: it was assumed that the audiences were satisfied by the private programming, while state media covered only some slots of contents that private operators did not explore (Arroyo, Becerra, García Castillejo and Santamaría, 2012).

History of public media in Argentina had similar characteristics in a media system with the same shape as the others in the region. Nonetheless, this country has a particular characteristic: it was the first one in the region in installing state television and this channel was one of the first four TV in Latin America. Argentinean channel functioned as monopoly during almost a decade, even if it has commercial financing and was managed by a businessman (Varela, 2013).

These tendencies started to partially revert from 2005, when, during the communication policies reforms, in a context of both confrontation between governments and the main media companies in each country and technological convergence, Latin American countries developed or strengthened their state media (Becerra, 2013). Countries that did not have them created new broadcasting stations, and those that already had some multiplied them while strengthening the existing ones, changed their profile and increased their resources. Due to this process, all the countries currently have state media. The state radio and TV stations started to revert their discredit as they competed for audiences and improved their performance. In addition, there are important regional experiences such as the regional integration in the South American multi-state TV station, *Telesur*, and *Unión Latinoamericana de Agencias de Noticias* (ULAN). However, the information, opinion and debate segments in radio and TV are frequently biased by the governmental logic and, therefore, there is scarce internal plurality (Badillo, Mastrini & Marenghi, 2015).

In Argentina, these tendencies also started to change during Néstor Kirchner's administration (2003-2007), even if there were many continuities. It increased the budget for salaries, infrastructure and new equipment. This allowed to renew the programming and to expand state TV and radio coverage. Besides, it created two new public TV: South American television *Telesur* and *Canal Encuentro*. Moreover, since 2007, it promoted the *Encuentros de Televisión Pública Argentina* to discuss the policies for national, provincial and local state media as well as national universities media and public audiovisual production centers. Nevertheless, the informative and opinion segments, especially of *Canal 7* and *Radio Nacional*, continued to be used for official propaganda (Becerra, 2013).

3. Social Demands

Civic organizations mobilized around media reforms have a broad agenda. Social demands can be joined in two groups: the ones that tend to reduce the historical dominance of the private sector in media systems; and the others that try to curb the government control of information and expression. Although organizations have collaborated at times, these two positions direct attention to different problems, strategies and solutions grounded in different philosophical conceptions about civil society, state and communication.

One of the social demands that try to reduce the discretionary use of government's power to restrict communication is the claim of strengthening public broadcasting as a system

guaranteed by state but independent of government that reflects in its governance and content the cultural, economic, social and political diversity of its country. Another social demand is to build participatory institutions of communication policies in the state in order to democratize media system governance.

Unlike demands tending to reduce the power of markets that are expressed by grassroots movements such as associations of communitarian radio stations - the oldest communication movements in the region - , demands curbing the power of states, including requests to strengthen public media, are expressed by ONGs of experts (lawyers, journalists, academics, political scientists), journalists professional associations, and some human rights organisms that emerged during the transition and consolidation of democracy in the 1980s and 1990s. They are registered as non-profit organizations and function as bureaucratic structures funded mostly by foreign donors. They usually work on different subjects related to freedom of expression and information.

In Argentina in 2004, with a new government after the crisis of 2001-2002, *ADC*, *CIPECC*, *Poder Ciudadano*, *CELS*, *Periodistas* and *FOPEA*, with the financing of Article XIX and the British Embassy, published a Decalogue for a public media as a result of debates among different social, professional, academic and political actors. These principles claimed that public media must: respect regional diversity in content production; be regulated; be independent from government and business or particular interests; assure editorial independence; have a directory that make general policies guarantee the control of their management; be financed substantially by public funds. In addition, it recommended the creation of a *Consejo de Asesoramiento Ad-Honorem* formed by specialists and organizations to collaborate in general policies of the media (ADC, 2004).

At the same time, the *Coalición por una Radiodifusión Democrática* was created to demand a new broadcasting act. This alliance was forged by one of national associations of community media and also included national universities, workers' unions, human rights organisms, native communities, cooperative, native and SME media, womens' movements, social organizations and political parties (Segura, 2011). *ADC*, *CIPECC*, *Poder Ciudadano* and *CELS* integrated the *Coalición* in the beginning. *Coalición* presented *Los 21 Puntos por una Nueva Ley de Radiodifusión para la Democracia*. These principles included, among others, claims for public and non-governmental media that provide broad variety of informative, educative, cultural, fiction and entertainment program; to guarantee citizen participation and attention to population needs. In addition, it claims that the public media authority should represent the federal system, civil society organizations, and workers unions. (Coalición, 2004)

Four years after, in 2008, during its confrontation with a private group of media, national government took the civil society agenda. *Coalición por una Radiodifusión Democrática* was the first group convoked by the president Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015) when she announced that the broadcasting law would be changed. Besides, one of their members was one of the bill writers in collaboration with governmental functionaries. Government has also organized 24 debate forums in each province of the country. Finally, when the bill was discussed in the National Congress, there were public audiences to suggest amendment. *Coalición's* members took part in all of these participatory mechanisms. By then, *ADC*, *CIPECC* and *Poder Ciudadano* had left the *Coalición* because

of disagreements over the relationship with national government (Segura, 2011; Álvarez Ugarte, 2013).

4. Impact

Social organizations that work for communication rights in Latin America, in the particular political junctures of the region in this century, succeeded to impact on legislative reforms in different levels and ways. They had relative influence in more than thirty cases of regulation changes about general broadcasting, community broadcasting, paid television, and public information access as well as in the decriminalization of disrespect laws.

In Argentina, the *Coalición por una Radiodifusión Democrática's* proposal was the foundation of the *Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual* (LSCA) passed by National Congress in 2009. The law recognizes four types of audiovisual services providers: public state, public non-state, private for-profit and private non-profit. Among the public non-state actors are the Catholic Church and native media. Among public state actors stand the ones owned by national state, provincial and local states, national universities and national university institutes.

The LSCA also regulates public media following the principles proposed by Argentinean civil society and international organisms such as the United Nations (UN) and Organization of American States (OAS). The LSCA creates *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado* (RTA SE) that has to manage, operate and develop the broadcasting services of the national state (LSCA, art. 119). This state society only includes Canal 7, Radio Nacional and Radio Argentina al Exterior. Nevertheless, there are seven others specific television signals managed by different areas of national government, started since 2010 and only transmitted by digital television. These digital channels have made innovations in the quality, diversity and federalism of their contents, and in their educational, cultural and entertainment proposal. Media of RTA SE, on contrary, have stayed more linked to the official message and their innovations did not reach the magnitude of other state channels.

The LSCA establishes that public state media should assure the coverage in the whole country, promote human rights, pluralism and national identity; guarantee the information right; contribute to education and culture; make own production; transmit national, regional, Latin American and independent audiovisual production; offer infantile programming and attend to the needs of the population sectors that are not fulfilled by commercial media. In this way, it overcomes the subsidiary role assigned to these media by the ancient law 22285 (Linares, 2014).

The law 26522 -as civil society have proposed- creates the *Consejo Consultivo Honorario de Medios Públicos* composed by at least two representatives of national universities with Communication or Journalism career, six others from the regions of the country, one of native communities, one of *Consejo Federal de Educación*, and one of *Consejo Nacional de Comunicación Audiovisual e Infancia* (CONACAI) (LSCA, art. 124). The *Consejo Consultivo* should control the observance of the law. It can convoke public audiences to evaluate the programming, contents and functioning of RTA SE, make proposals to improve their functioning, establish channels for direct communication with citizens, monitor the fulfillment of the aims of the law and denounce its non-observance with the *Comisión*

Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, convoke the directorate of RTA SE to inquire about its management and present its conclusions about this inquiry to the Congress commission (LSCA, art. 130).

The implementation of civil society claims expressed in law 26522 is too slow. It has been difficult because of the lack of governmental will, the attitude of opposition political parties and the resistance of private media (cfr. Becerra, Mastrini & Marino, 2010). In particular, the social participation in the governance of public state media that the law establishes does not take place.

Unlike the other two participatory institutions created by LSCA - *Consejo Federal de Comunicación Audiovisual* (COFECA) and *Consejo Nacional de Comunicación Audiovisual e Infancia* (CONACAI) - that functioned very well since shortly after the law was passed, the members of *Consejo Consultivo Honorario de Medios Públicos* proposed by their institutions were nominated by the president only January 2015 and its first formal meeting was in September 2015. Thus, six years after the law was passed, it has not started to work yet. This dilation prevents the realization of public audience with open participation, making citizen proposals or demands, and evaluating the functioning of public state media.

Even if expectations of social organizations that promoted the legislative reform are not yet satisfied, associations of community media, cooperative media, SME media and native media participate actively in COFECA and CONACAI, collaborate informally with AFSCA and *Defensoría del Público*, and also keep on requiring for the law fulfillment. On the contrary, there is no organized civil society that promotes state public media. The delay on the designation and functioning of the public media council was denounced only in 2012 by the two national associations of Communication university careers, by eight national deputies and a national senator in 2013.

Conclusions

Why, six years after its creation by law, isn't the public media council in Argentina working, while the two others participatory institutions of media governance, created by the same law and involving different actors and interests, are functioning and producing shortly after the law was passed?

Our hypothesis combines two variables to understand the delay:

1. The lack of political will of the national government and RTA SE directorate in starting a social control entity with plural and diverse representation of political parties, regions of the country, universities, union workers, native communities, publics and human rights organisms to monitor and improve the public state media that remains under their control. This lack of interest is manifest in the delayed designation of council members and the no call to its first meeting. This attitude is understandable because the media that the council should supervise are not all state media, but just the ones that have been most used for government propaganda, especially in their informative and opinion segments, and the less open to innovation, diversity and experimentation.

2. Even if there were social organizations that initially promoted principles to ground a public media regulation, nowadays there is no social movement that strongly demands the implementation of what LSCA establishes for them and, in particular, for the participatory institute of public media control. It could be understandable because public media must attend common interest, but any sectoral interest is represented by them or their *Consejo Consultivo*. In this council there is not represented any sector directly interested on public media. On the contrary, associations of community media, cooperative media and SME media, unions and audiovisual producers organizations that defend specific interests of the people and institutions they represent have mobilized and lobbied for the other participatory institutions to start working, to include them and express their claims and proposals.

Why is there no strong social movement promoting public media in Latin America and, in particular in Argentina nowadays, claiming the implementation public media regulation of law 26522? In order to answer, we propose the combination of four variables:

1. Public media are of general interest of citizenship, but they are not of particular interest of any entity such as the community, cooperative, alternative, university or SME ones. Thus, there is no organization that promotes them actively.
2. NGOs that have an agenda -among others- the subject of public media, left the alliance of organizations that promoted the new broadcasting law because of disagreements about the negotiation with the government.
3. The others civics organizations that promoted the legislative reform concentrate their advocacy efforts to achieve the implementation of specific measures provided by law favoring their sectors, considering that the whole implementation of the law is having difficulties and delays.
4. Finally, the continuity in governmental use of state media - despite the innovations already mentioned - even after the law that regulates them as public and non-governmental media was passed, inhibit public involvement with their proposals and even more with their management and control.

In summary, the challenge of increasing participation of various social and political sectors in state media and, in particular how the participatory institutions of governance and control proposed by LSCA operate, are linked not only to the political will to implement them, but also to civil society initiatives and mobilization to make them productive and meaningful. If these two conditions would take place, the process can renew participatory political culture for public media system in Argentina and the region.

References

- Alvarez Ugarte, R. (2013). "Una mirada desde los movimientos sociales al pasado, presente y futuro de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual", in: *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, Vol. 14, N° 1, 1-15 pp.
- Arroyo, L., M. Becerra, A. García Castillejo & O. Santamaría (2012). *Cajas Mágicas. El renacimiento de la televisión pública en América Latina*, Tecnos, Madrid, 184 pp.

- Badillo, A.; G. Mastrini & P. Marengi (2015). “Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina y los gobiernos progresistas”, in: *Cultura y Sociedad*, N° 24, Universidad de Guadalajara, 95-126 pp.
- Barber, B. (2003). “Democracia fuerte”, in: Del Águila, R. & Vallespín, F. (2003). *La democracia en sus textos*, Alianza, Madrid.
- Becerra, M. (2013). “La televisión pública en América Latina: condicionantes y desafíos”, in: Alfaro, R. M. et alt. *Pensar la televisión pública. ¿Qué modelos para América Latina?*, La Crujía, Buenos Aires.
- Becerra, M. & G. Mastrini (2009). *Los dueños de la palabra*, Prometeo, Buenos Aires.
- Becerra, M., G. Mastrini & S. Marino (2010). “El proceso de regulación democrática de la comunicación en Argentina”, in: *Oficios Terrestres*, N° 25, UNLP, 11-24.
- Del Águila, R. & F. Vallespín (2003). *La democracia en sus textos*, Alianza, Madrid.
- Guerrero, M. A. & M. Marquez R. (2014). “The ‘capture’ of media systems, policies and industries in Latin America”. Palgrave MacMillan.
- Linares, A. (2014). “Servicio Público de Radiodifusión en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina (2009-2014)”, in: *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 3, FLACSO, Buenos Aires, 156-170 pp.
- Mastrini, G. (2005). (comp.) *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*, La Crujía, Buenos Aires.
- Mastrini, G. (2013). “Medios públicos y derecho a la comunicación”, in: Mastrini, G; Bizberge, A. & De charras, D. (eds.) *Las políticas de comunicación en el siglo XXI*, Buenos Aires, 53-73 pp.
- Mastrini, G. et alt. (2005). “Palabras finales”, in: Mastrini, G. (comp.) *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*, La Crujía, Buenos Aires.
- Mastrini, G. & M. Becerra (2006). *Periodistas y magnates*, Prometeo, Buenos Aires.
- Monje, D. (2010). Políticas del audiovisual en el marco de la integración regional mercosureña. Período 1991-2007, PhD Thesis, UNLP.
- Pasquali, A. (1991). “Qué es una radiodifusión de servicio público”, in: *El orden reina. Escritos sobre comunicaciones*, Monte Ávila, Caracas.
- Segura, M. S. (2011). *Las disputas por democratizar las comunicaciones. Las tomas de posición de las organizaciones sociales (Córdoba, 2001-2009)*, PhD Thesis, UBA. Available at: <http://democratizarcomunicacion.eci.unc.edu.ar/tesis/>
- Sorj, B. (2010). *Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina, Siglo XXI*, Buenos Aires.
- Varela, M. (2013). “Televisión pública en América Latina: instrumento político, experimento estético y audiencia nacional”, in: Alfaro, R. M. et alt. *Pensar la televisión pública. ¿Qué modelos para América Latina?*, La Crujía, Buenos Aires.

LE FACTEUR NETFLIX & CO. : LE DISCOURS DE LÉGITIMATION DU SERVICE PUBLIC MÉDIATIQUE CANADIEN PAR SOCIÉTÉ RADIO-CANADA ET LES CRÉATEURS DE CONTENU CANADIENS

Oulai Bertrand Goué

Doctorant Université de Montréal (Canada)

Courriel : oulai.goue@umontreal.ca

Svet Doytchinov

Doctorant Université du Québec à Montréal (Canada)

Courriel : doytchinov.svetoslav@courrier.uqam.ca

RÉSUMÉ

Cet article vise à identifier dans les discours de Société Radio-Canada et des créateurs de contenus canadiens une articulation tendant à légitimer le service public médiatique canadien dans le contexte de l'arrivée de fournisseurs de services de contenu en ligne - Netflix & Co.- et des impératifs subséquents de créativité et d'accessibilité du contenu canadien. On observe que Société Radio-Canada attire l'attention d'un certain nombre de parties prenantes (Parlement, CRTC, citoyens canadiens, société civile, etc.) sur la nécessité d'examiner la menace que ces nouveaux acteurs représentent pour la survie des cultures canadiennes. Les créateurs de contenu, eux, préviennent des conséquences de la libéralisation de l'industrie et mettent avant un agenda de programmation en faveur des intérêts nationaux canadiens.

S'il était une image qui résume dans une certaine mesure les enjeux actuels de gouvernance de l'espace public médiatique canadien, elle serait peut-être à trouver du côté des audiences publiques *Parlons télé* (2014) du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Tour à tour se présentant devant le président de cet organisme régulateur sont les représentants de CBC/Société Radio-Canada, des créateurs de contenu, des fournisseurs de contenu sur Internet comme Netflix et bien d'autres organisations venues offrir leur approche du « bien gouverner » l'espace public médiatique canadien.

C'est que l'environnement médiatique national connaît quelques transformations importantes liées notamment aux activités de fournisseurs de contenu sur Internet. Ces nouveaux joueurs font partie d'une économie numérique disruptive qui pose un certain nombre de difficultés aux acteurs de la radiodiffusion traditionnelle ainsi qu'aux créateurs de contenu. Au sujet de ces compagnies telles que Netflix, on a fait remarquer qu'elles sont des « fournisseurs de service par contournement » et que non seulement ne sont-elles « pas assujetties à des restrictions réglementaires significatives », mais elles ont, par ailleurs, « plus facilement accès au marché des capitaux mondiaux pour financer leurs activités et tirer entièrement profit des modèles d'affaires axés sur les demandes des

consommateurs sans aucune restriction réglementaire en matière d'assemblage, de tarification et de choix des services ». (CRTC, 2011)

Ici se pose le problème de la concurrence entre des biens culturels canadiens qui seraient légitimes sur le territoire canadien, et des biens culturels venant de l'étranger et véhiculés par ces « services de contournement », et cela en dehors du cadre réglementaire canadien. Pour le radiodiffuseur canadien ainsi que pour les créateurs de contenu, il s'agit de préserver la culture canadienne entendue comme un bien de l'espace public médiatique national. Le mandat de la Société Radio-Canada, rappellent-ils, est moins d'opérer dans une logique commerciale que de travailler à promouvoir la culture canadienne, sans considération pour le caractère rentable des programmes diffusés.

Les discours de la Société Radio-Canada et des créateurs de contenu consistant à défendre les biens culturels canadiens dans l'espace public canadien pourraient s'observer à partir des logiques d'acteurs que l'on pourrait analyser sous plusieurs dimensions. D'un côté la Société Radio-Canada articule son discours de légitimation autour de (1) sa contribution au Canada, de (2) sa protection du bien culturel canadien et (3) sa sauvegarde du radiodiffuseur public. D'un autre côté les créateurs de contenus construisent un discours de légitimation tendant à mettre en avant (1) « qui nous sommes » en tant que créateurs de contenus et de biens culturels canadiens, (2) la libéralisation financière ayant cours dans l'industrie et les risques afférents pour l'espace public médiatique canadien et (3) la nécessité de conserver le mandat public de CBC/Radio-Canada.

À propos de Radio-Canada, notre corpus se focalise sur l'intervalle 2010-2015¹ et est constitué de documents officiels produits par le radiodiffuseur – rapports annuels allant de 2010 à 2015 ; plans d'entreprise allant de 2010 à 2020 ; plans stratégiques quinquennaux de 2015 et de 2020 et autres discours de la direction générale en lien avec les changements dans les consommations de communications numériques – et de rapports d'audiences du CRTC.

Quant aux créateurs de contenus, nous avons étudié leurs discours à travers les rapports annuels de leurs organisations, communiqués de presse et autres informations disponibles sur leurs sites Internet, la documentation liée à leurs contributions se rapportant aux audiences organisées par le CRTC.

1. Société Radio-Canada : contribution, protection et sauvegarde

Alors que le discours de contribution affirme les réalisations du radiodiffuseur en lien avec le nouvel environnement numérique, le discours de protection vise à poser le radiodiffuseur comme un rempart face à l'arrivée massive d'acteurs comme Netflix dont l'activité fragilise voire met en péril l'espace public médiatique canadien. Quant au discours de sauvegarde, il vise à insister sur le fait que dans un tel contexte, le rôle du radiodiffuseur en particulier est encore plus important et qu'il est impératif de lui donner les moyens de faire face à la compétition.

¹ Rappelons que Netflix faire son entrée sur le marché canadien en 2010.

1.1 Contribuer au Canada

Légitimer la place du radiodiffuseur dans l'espace public médiatique canadien dans le contexte des mutations des communications numériques en évoquant sa contribution au Canada pourrait sembler simplement s'aligner sur le discours ambiant et traditionnel qui est celui de la Société lorsqu'elle a par exemple à justifier des crédits qu'elle reçoit du Parlement fédéral. Sauf que la contribution dont il est fait mention ici sert à désigner les efforts du radiodiffuseur à embrasser les changements qui ont lieu dans l'environnement médiatique avec les usages liés au numérique. On le voit dès la planification stratégique du plan quinquennal 2010-2015 (Partout, Pour tous) dont le troisième axe porte spécifiquement sur une « programmation numérique »² (CBC/Radio-Canada, 2011).

Il s'agit d'établir « des liens avec les Canadiens sur les plateformes numériques à leur convenance et dans leur quotidien. » (p. 4) C'est d'ailleurs ainsi que la Société se montre résolument investie en s'engageant à :

- « maintenir une position concurrentielle de chef de file dans l'environnement médiatique numérique ;
- offrir notre contenu sur les plateformes qui seront pertinentes pour les Canadiens en 2015 et après 2015 ;
- mettre en place une suite multiplateforme complète de destinations canadiennes de marque. Outre le contenu d'information, nous nous concentrerons sur un contenu d'arts et de divertissement qui se démarque ;
- chercher à créer de nouveaux partenariats pour améliorer nos services numériques existants ;
- doubler le niveau de nos investissements actuels dans le numérique pour qu'ils atteignent au moins cinq pour cent de notre budget de programmation en 2015 afin d'accroître la quantité et l'accessibilité du contenu original en ligne, de développer une offre régionale en ligne solide et de nous permettre d'investir dans l'innovation et l'expérimentation. » (p. 5)

À partir de la première année de l'implémentation de cette nouvelle orientation stratégique, CBC/Radio-Canada (2011) se félicite des résultats initiaux en mentionnant que « près de deux millions de Canadiens ont utilisé la Boussole électorale, un outil offert sur les sites web de CBC | Radio-Canada » ou que « TOU.TV, le plus important site webtélé de divertissement en langue française du Canada, conçu par Radio-Canada, a généré 30 millions de flux vidéo » (p. 13).

Pour le président-directeur général de la Société, Hubert Lacroix (2010), ces transformations s'imposent, car toute l'industrie vit « un virage technologique. Dans son

² Ce qui apparaissait déjà comme des signes avant-coureurs de nouvelles orientations dans le rapport annuel 2009-2010 (nous devons distribuer notre contenu sur toutes les plateformes médias, et le rendre accessible à nos auditoires, à leur convenance, p.9) ou même dans le plan d'entreprise 2009 (un contenu plus riche et plus fouillé, auquel les auditoires ont accès sur la plateforme de leur choix, p.2) deviendra une orientation à part entière dès le premier plan stratégique quinquennal de la Société rendu publique en février 2011.

discours d'assemblée publique annuelle de 2010, il fait part de la nécessité de pousser « l'innovation et le développement de nos plateformes en ligne » et rappelle que la Société est « un chef de file dans l'utilisation des sites de réseautage social comme Twitter, Facebook et YouTube ».

Cette façon d'affirmer la capacité de CBC/Radio-Canada à non seulement comprendre ce qui est en jeu dans cette ère du numérique, mais aussi à agir en conséquence par de nombreuses contributions est observable tout au long du quinquennat. La Société souhaite démontrer qu'en dépit des mouvements de concentration et de forte concurrence, elle est toujours pertinente et qu'elle s'est adaptée.

En 2011, devant le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Hubert Lacroix (2011) désignait la Société comme « un radiodiffuseur multimédia qui offre du contenu sur toutes les plateformes... un chef de file dans le domaine du numérique. » De même, dans le sommaire du plan d'entreprise 2012-2017 (2012), il parle de « plus d'espaces numériques » (p. 1) où les Canadiens pourront « participer aux conversations et aux débats publics, chacun à leur manière. » (Idem) Par ailleurs, dans le rapport annuel 2012-2013, Hubert Lacroix affirme que pour lui, « [u]ne chose est claire : que ce soit sur votre téléphone, sur votre tablette ou sur votre page Facebook, vous devez y trouver les contenus et le radiodiffuseur public. » (p. 9)

De nouveau, en 2014, devant l'assemblée publique annuelle de la société, Hubert Lacroix (2014) rappelait « l'entrée de nouveaux joueurs comme VICE News [dont le] site YouTube attire bien plus de 130 millions de personnes par mois... [l]e phénomène de la télévision mobile [avec de] nouveaux sites de services de programmation alternatifs (OTT) comme Netflix... [l]a transformation de journaux traditionnels en journaux mobiles... [l]a technologie prêt-à-porter [avec Google ayant] investi 500 millions de dollars ». Face à ces mouvements dans l'industrie, Hubert Lacroix réaffirme pour la Société « la responsabilité de suivre de près les préférences des citoyens, les tendances de l'industrie et de demeurer pertinents - peu importe la plateforme ou la taille de l'écran. »

Tout récemment, en février de cette année, et alors qu'il est devant le Comité sénatorial permanent des Transports et des communications, Hubert Lacroix (2015) évoque un univers médiatique « dominé par les géants mondiaux des plateformes numériques comme Google, Facebook, Amazon, Apple et Netflix » et affirme l'objectif de la Société de « doubler la portée numérique de CBC/Radio-Canada d'ici 2020 et d'avoir 18 millions de Canadiens - soit un sur deux - qui utilisent nos services numériques chaque mois ».

Comme on le voit, en face de fortes turbulences que connaît l'industrie médiatique canadienne, la Société affirme que sa contribution au Canada s'adapte, qu'elle suit les tendances en termes de pratiques des consommateurs et qu'elle innove en proposant des contenus sur l'ensemble des plateformes.

Dans un second volet, le discours de légitimation passe par un discours visant à la protection des cultures canadiennes menacées par des produits étrangers, américains notamment, qui bénéficient d'importants soutiens financiers.

1.2 Protéger le Canada

Le deuxième pan de la stratégie de légitimation pour CBC/Radio-Canada réside dans son discours visant à mettre en avant la protection des cultures canadiennes face aux contenus étrangers et plus particulièrement l'ogre américain qui, lui, a des acteurs qui sont mieux financés et plus à même de disruption dans l'espace public médiatique canadien.

En effet, dans le plan stratégique quinquennal 2015-2020 (Un espace pour nous tous), la Société rappelle qu' « il y a tout près de 80 ans, le Canada courait le risque de voir son identité modelée par des intérêts étrangers au détriment de ses propres expériences » et bien que « [l]'environnement médiatique global d'aujourd'hui est tout aussi exigeant qu'aux débuts de la radiodiffusion, » « nous avons la responsabilité de transmettre cet héritage aux générations futures. » (p. 1)

En fait d'héritage et de protection des cultures canadiennes, Hubert Lacroix (2010) rappelait aussi lors de son discours à l'assemblée publique annuelle, faisant allusion à CBC/Radio-Canada, que « [nous] sommes des créateurs et les protecteurs d'un espace public où les Canadiens peuvent échanger des idées, faire connaître leur culture et leurs expériences et où ils peuvent débattre. ». De même, dans le sommaire du plan d'entreprise 2012-2017, la Société insiste sur ce nouveau contexte dans lequel le radiodiffuseur opère et sur le fait que « la distribution numérique accroît la nécessité d'appuyer le système canadien de radiodiffusion, car elle rend le contenu étranger beaucoup plus accessible. [Ainsi, s]ans soutien public, la programmation canadienne serait réduite de façon importante. » (p.9)

Pour Hubert Lacroix (2014), ce sont des enjeux « sérieux ». En effet, « CBC/Radio-Canada a été créée pour faire en sorte que le Canada puisse se retrouver sur ses propres ondes, qu'il ne soit pas inondé par des émissions américaines et que des intérêts étrangers commerciaux ne forgent pas notre identité au détriment de nos propres expériences ». Tel est entre autres ce qui ressort du discours du président-directeur général de la Société à l'occasion de son adresse au Cercle canadien de Montréal. Il poursuit :

« Nous avons besoin d'une voix. Nous avons besoin de préserver nos langues et nos cultures. Nous avons besoin d'une lunette pour nous permettre de voir et de comprendre notre pays. Aujourd'hui, à mesure que l'environnement médiatique se mondialise, se fragmente et ne connaît plus de frontières, que notre industrie est contrôlée par de moins en moins de compagnies, qui sont de plus en plus grosses, et que les Canadiens ont de moins en moins de temps, le désir et le besoin d'avoir notre propre espace n'a jamais été aussi grand. »
(Idem)

Pour la Société, ces nouveaux joueurs présentés comme des fournisseurs de services alternatifs (OTT) sont une menace pour la pérennité des cultures canadiennes. Ils inondent l'espace public médiatique canadien de contenus, américains pour leur majorité, en profitant de réglementations qui le permettent. C'est un argument qui est revenu dans les audiences publiques du CRTC de 2014, Parlons télé : une conversation avec les Canadiens, et formulé par les intervenants lors du passage de CBC / Radio-Canada devant les représentants de l'organisme de régulation.

En l'occurrence M. Molnar, membre de la commission du CRTC, soulignait :

« There's issues from a regulatory perspective when companies are coming forward and talking about perhaps inequities between their obligations and the obligations of some of the newer platforms and newer delivery methods. So we've got this regulatory potential inequity where some people are paying to support the objectives of the Act and some are not. » (CRTC, 2014)

Ce qui est ici mis en évidence dans la conversation entre les officiels de la Société et ceux du CRTC c'est la nécessité d'une équité. Car ce que dénoncent Hubert Lacroix et son équipe c'est le fait que Netflix & Co. ne paie pas la taxe de 5% des revenus versée au Fonds des médias du Canada et servant à financer le contenu canadien, alors que ces nouveaux joueurs opèrent dans une industrie qui l'impose aux autres acteurs. Pour CBC/Radio-Canada, le régulateur devrait implémenter des « solutions pour l'ensemble du système qui établissent des pratiques commerciales et des règles de fonctionnement équitables pour tous. » (Idem)

La troisième et dernière dimension du discours de légitimation consiste pour le radiodiffuseur à soutenir que dans le contexte tel qu'il se présente à l'heure actuelle, CBC/Radio-Canada a un rôle d'une extrême importance tant qu'il s'agit de préserver les cultures canadiennes et l'espace public médiatique canadien, et qu'il faudrait lui donner les moyens nécessaires.

1.3 Sauvegarder Radio-Canada

C'est le cœur de l'intervention de CBC/Radio-Canada lors de son intervention devant le régulateur à l'occasion des audiences Parlons télé : une conversation avec les Canadiens de septembre 2014. Pour les représentants de la Société, sauvegarder l'espace public médiatique canadien et donc les cultures canadiennes passe par la sauvegarde du radiodiffuseur dans un environnement où il lui est assigné le mandat de service public le plus important.

Afin d'atteindre cet objectif, CBC/Radio-Canada demande au CRTC que, compte tenu des « forces du marché »³, qu'il lui soit permis l'option de « mettre hors service leurs émetteurs et d'alimenter les EDR [entreprises de distribution de radiodiffusion] avec toute autre technologie de transmission qu'ils jugent appropriée. » (CRTC, 2014), car ce que vise CBC/Radio-Canada ici c'est à pouvoir être vertical dans son offre ou autrement dit à pouvoir avoir une maîtrise de la dimension « distribution de contenus».

Le radiodiffuseur demande aussi à être logé à la même enseigne que la plupart de ses concurrents, à savoir avoir des revenus qui viennent, certes, de crédits parlementaires mais aussi de ventes d'espaces publicitaires et même d'abonnements. Pour CBC/Radio-Canada le modèle économique dans lequel il opère en ce moment est dépassé : le radiodiffuseur soutient qu'une frange importante des Canadiens paie déjà pour les

³ D'une part la fragmentation des audiences avec l'arrivée de services spécialisés comme la vidéo à la demande, les services sur téléphone mobile, les services par contournement, etc. Et d'autre part des acteurs qui arrivent notamment de l'étranger (Netflix & Co.) qui sont moins sujets à la réglementation (quota de contenus canadiens, taxe sur les revenus notamment) et qui ont une grande force de distribution de contenus.

contenus, ce qui fait qu'un abonnement à une offre du radiodiffuseur publique pourrait être accepté contrairement à ce que préjuge le régulateur⁴.

La possibilité de négocier avec les EDR et de maîtriser le circuit de distribution, et la recherche de sources de revenus sont pour CBC/Radio-Canada des voies et moyens qui permettraient au radiodiffuseur public de faire face à des géants des médias comme Netflix, Google, Apple, Amazon pour lesquels les canaux de distribution et les sources de financement ne semblent pas poser problème. Car, soutiennent Hubert Lacroix et son équipe, si la Société n'est pas en mesure de proposer des contenus canadiens qui fassent poids à l'invasion de la programmation américaine, ce sont les cultures canadiennes qui sont en péril.

Si le statut de CBC/Radio-Canada qui est une entreprise d'État est très clairement défini par la loi, que pourrions-nous entendre par légitimation dans le cadre d'un nombre très large d'acteurs impliqués dans le débat public et la prise de décisions, incluant des institutions publiques nationales et internationales, des organismes et organisations avec des statuts très différents, y compris des entreprises privées, réunis dans des associations variées? La deuxième question qui se pose dans cette situation est : est-ce que ces institutions, organisations et associations, représentant souvent des intérêts privés, sont vraiment des composantes de la « société civile » et est-ce que leur implication est suffisante pour pouvoir admettre l'existence d'une « gouvernance citoyenne »?

Pour aborder cette analyse et étant donné cette variété d'acteurs impliqués, nous avons divisé le grand groupe des créateurs de contenu et des joueurs apparentés en trois sous-groupes - les ayants droit, les organismes de soutien et les organisations de protection des droits d'auteur.

Dans le groupe des ayants droit, nous pouvons inclure tous les acteurs ayant un rapport direct avec la création et la production : ACTRA (Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists), AQPM (Association québécoise de la production médiatique, ancienne APFTQ), parmi d'autres.

Dans le groupe des organismes de soutien nous pouvons inclure les institutions et les organismes, qui ont un rapport direct avec le financement de la création et la production audiovisuelle et médiatique au Canada : CALQ (Conseil des arts et des lettres du Québec), CCA (Canada Council for the Arts), CMF (Canada Media Fund, qui est créé en 2010 suite du fusionnement de ses prédécesseurs, le Fond canadien de télévision et le Fonds des nouveaux médias), CQAM (Conseil québécois des arts médiatiques), ONF (Office National du Film), SODEC (Société de développement des entreprises culturelles), Téléfilm Canada, ainsi que les crédits d'impôt.

⁴ Lors de l'audience CBC/Radio-Canada, les membres de la commission du CRTC ont à plusieurs reprises exprimé leur réserve voir leur doute quant à la possibilité que les Canadiens acceptent de voir leur radiodiffuseur proposer des abonnements. Pour eux cela est en contradiction avec la mission traditionnelle du radiodiffuseur.

Il y a aussi le groupe des organisations de protection des droits d'auteur, incluant entre autres : ACCESS (Access Copyright), ACTRA RACS (Recording Artists' Collecting Society of ACTRA), AQAD (Association québécoises des auteurs dramatiques), CARCC (Canadian Artists Representation Copyright Collective), etc.

Ces acteurs ont un rapport direct ou indirect avec la création de contenu et la protection des droits d'auteur sur ce contenu, et bénéficient d'un statut défini par une ou plusieurs lois, c'est-à-dire qu'ils sont plus ou moins institutionnalisés par l'État. En tant que bénéficiaires de ces statuts ils prennent un rôle actif dans les débats ainsi que dans la prise de décisions sur ce qui concerne la Société Radio-Canada et son mandat public. Il est évident que dans ce cas il n'est plus uniquement question de rationalité, traditions, charisme, mais aussi et davantage d'un accord social, qui pourra « unir l'économie et la politique ».

2. Le discours des créateurs de contenu

Si la légitimité des créateurs n'est pas fondée uniquement sur la rationalité, la tradition et le charisme, mais aussi sur une forme d'accord (existant ou potentiel) il faut tout d'abord définir l'objectif essentiel d'un tel accord. Dans son texte *La légitimité n'existe pas Éléments pour une théorie des institutions*, Frédéric Lordon (2007) nous rappelle :

« ...il faut tout de même se souvenir que le concept de légitimité a d'abord eu partie liée avec les théories de la domination. (Lordon 136)

Dans cette optique, le discours de légitimation de chaque acteur est évidemment dans le domaine des moyens, dont les fins sont de créer et maintenir un certain ordre de domination, ou bien d'équilibre pour éviter une domination défavorable à cet acteur en question. Le paradoxe dans cette situation est la coexistence entre la coercition et l'accord obtenu grâce à la violence symbolique qui résulte de cette coercition, qui finalement assure la légitimation des créateurs de contenu. Ceci explique aussi la nécessité de formation d'organisations spécialisées de protection de leurs droits et intérêts, car comme nous dit encore une fois Lordon :

« Ces entreprises se différencient par leur puissance affirmative et leur capacité de rassemblement. Quoiqu'à des degrés divers, toutes ont en commun de se ramener à un même et unique schème qui n'est en définitive pas autre chose que la pure expression du droit naturel comme justification tautologique de conatus s'exclamant ici: "c'est légitime parce que c'est nous". Il n'y a strictement rien au-delà de ce cri - à part l'avenir encore mal connu d'un jeu de forces. » (Lordon, 2007, p. 153)

Pour analyser cette thèse, il sera peut-être nécessaire de faire une petite synthèse du discours d'autoreprésentation des créateurs de contenu à travers leurs organisations.

2.1. Le « qui nous sommes », utilisé comme moyen de légitimation

Voici quelques extraits de synthèse d'autoreprésentation des certaines organisations de créateurs, qui confirment la thèse de légitimation à travers un accord social, résultat de la violence symbolique de leurs propres discours :

L'Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists se définit comme l'union nationale des acteurs professionnels, qui œuvrent en langue anglaise au Canada. ACTRA représente les intérêts d'environ 22 000 membres dans toutes les provinces, c'est-à-dire la majorité de tous les acteurs - interprètes du pays.

L'Association des réalisateurs et réalisatrices du Québec se présente en tant qu'une association professionnelle de réalisateurs et réalisatrices pigistes, qui compte plus de 700 membres, œuvre principalement en français dans les domaines du cinéma et de la télévision. L'ARRQ s'emploie à la défense des intérêts et des droits professionnels, économiques, culturels, sociaux et moraux de tous les réalisateurs et réalisatrices du Québec.

La Directors Guild of Canada se légitime comme une organisation nationale professionnelle, qui représente les personnes clés dans l'industrie du cinéma, télévision et médias numériques. Ses membres comptent plus de 3 800 professionnels dans 47 catégories différentes dans les domaines de la réalisation, la production, le montage et le design de la production cinématographique, télévisuelle et médiatique du Canada.

L'Union des artistes se positionne comme un syndicat professionnel représentant les artistes œuvrant en français partout au Canada. Avec plus de 7 500 membres actifs et 4 350 membres stagiaires, l'UDA a pour mission l'identification, l'étude, la défense et le développement des intérêts économiques, sociaux et moraux des artistes.

2.2 La libéralisation du marché

D'après les créateurs de contenu la libéralisation du marché qui inévitablement influencera le public canadien, dont les goûts seront inévitablement modelés par l'expansion d'un contenu étranger (surtout américain), parallèlement avec l'expansion des nouvelles plateformes en ligne, prise en compte, pose des risques importants non tellement devant les diffuseurs privés, mais plutôt devant la Société Radio-Canada et sa mission unique de télédiffuseur publique, ainsi que devant les professionnels de l'industrie.

« Broadcasters and cable need to stop this tit-for-tat game-playing and tell Canadians what they are going to do to stop flooding our airwaves with U.S. content and ensure that Canadians can see our own stories on our TVs in prime time, » said Downey. ACTRA is urging the CRTC to step in and impose spending and content requirements for Canadian drama on broadcasters. » (ACTRA Press release, 08.10.2009)

Les actions et la position prise par les créateurs vis-à-vis des changements proposés par le gouvernement à propos des lois de droit d'auteur (tout d'abord B-32 et ensuite C-11), démontrent aussi une préoccupation non seulement de leurs propres intérêts économiques dans l'état actuel du marché audiovisuel canadien, mais aussi vis-à-vis de son futur; lequel reste incertain à cause des nouvelles technologies et de l'expansion des services en ligne américains vers le nord.

« The Kiefl Report notes: If Netflix, Apple TV and other OTT services were to operate in Canada with little or no Canadian content or regulations to ensure Cancon expenditure and scheduling, CMRI estimates that over the

next ten years the audience share of Canadian programming would decline from its current level of about 33% to just under 27%, a decline of some 6 share points. To put that in context, it would mean that Canadians would be spending about 2 billion fewer hours annually watching Canadian content and instead would be spending that time with foreign, mostly U.S. programs (and U.S. content providers). » (Broadcasting and Telecom Notice of Consultation CRTC 2011-344, Joint Submission of ACTRA, APFTQ, CMPA, DGC and WGC, 05.07.2011, p. 20)

Dans cette situation particulière, les efforts de légitimation des créateurs de contenu sont un catalyseur naturel de l'union entre économie et politique.

2.3 Le mandat public de CBC/Radio-Canada

Une partie importante des préoccupations des acteurs de l'industrie audiovisuelle est aussi liée à la programmation de CBC/Radio-Canada, qui ne doit surtout pas entrer en compétition directe avec les diffuseurs privés.

« Considérant le virage de Radio-Canada ces dernières années vers une télévision et une radio qui rivalisent de plus en plus avec la radiodiffusion privée, nous croyons que le CRTC devrait continuer à encadrer la programmation de la Société, particulièrement dans les catégories d'intérêt national, d'émissions pour enfants et pour la jeunesse, et de musique et de variétés, selon les modalités énoncées dans le présent document. » (UDA-SARTEC-ARRQ-AQTIS, Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2011-379, Renouvellement des licences de Radio-Canada, 05.10.2012, p.5)

D'après certains représentants de l'industrie, essayer de mettre CBC/Radio-Canada dans une situation de compétition de marché est une démarche inappropriée et ne correspond ni à son rôle ni à son statut tels que définis par la loi de la radiodiffusion. Les mesures nécessaires d'après l'industrie sont non seulement au niveau du financement de la Société Radio-Canada, mais aussi au niveau de sa programmation. L'industrie soumet au CRTC ses propositions concrètes au cours de la procédure du renouvellement de la licence de la Société Radio-Canada / CBC, qui se déroule en 2012.

« Ces coupures entament sérieusement la capacité de Radio-Canada à poursuivre ses objectifs prescrits par la Loi. Qui plus est, elles condamnent Radio-Canada à poser des gestes qui nuisent à ses services et à ses publics. » (UDA-SARTEC-ARRQ-AQTIS, Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2011-379, Renouvellement des licences de Radio-Canada, 05.10.2012, p.10)

Une grande partie des recommandations reçues pendant la procédure se rapporte à la diversité et la qualité des émissions télévisuelles. D'autres recommandations concernent la réglementation, nécessaire pour la protection de la production canadienne.

« L'AQPM s'oppose fermement à l'idée de supprimer purement et simplement les obligations de diffusion d'émissions canadiennes des services de programmation canadiens. » (AQPM, Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190, 25.06.2014, p.16)

Dans cette optique, les problèmes liés au financement d'un contenu canadien deviennent fondamentaux pour l'industrie. La raison est très simple, pour correspondre aux besoins d'un marché qui se libère de plus en plus vers des joueurs extérieurs, il faut réussir à garder un niveau compétitif suffisant.

Conclusion

À l'examen, le discours de légitimation du service public médiatique par CBC/Radio-Canada dans le contexte Netflix & Co. s'articule sur trois dimensions : (1) démontrer que le radiodiffuseur reste pertinent dans le nouvel environnement et continue à contribuer aux cultures canadiennes à travers des choix stratégiques et des investissements dans une programmation numérique qui donnent des résultats ; (2) porter l'attention des parties prenantes (Parlement, CRTC, citoyens canadiens, société civile, etc.) sur la réalité de ces nouveaux joueurs et susciter l'examen de la menace que ces nouveaux acteurs représentent pour la survie des cultures canadiennes ; (3) argumenter sur le fait que le radiodiffuseur est le mieux à même de remplir le mandat de service public et par conséquent lui donner les moyens de la compétition.

Quant aux créateurs de contenus canadiens, ils construisent leur discours sur trois niveaux : (1) rappeler « qui nous sommes » en tant que garants des cultures canadiennes et donc du service public canadien ; (2) prévenir les constituants canadiens en général et les autorités des conséquences que la libéralisation de l'industrie permet en matière de menaces de produits culturels étrangers envahissant le territoire canadien ; et (3) prendre le parti d'un meilleur financement du radiodiffuseur public, CBC/Radio-Canada, qui n'a pas vocation à concurrencer les diffuseurs privés, mais plutôt à garder une programmation qui focalise sur les intérêts culturels nationaux face à la forte concurrence de programmes étrangers.

Les efforts du radiodiffuseur sont perceptibles et les différents rapports annuels, plans stratégiques quinquennaux, plans d'entreprises, discours de la direction indiquent une volonté de saisir le facteur Netflix dans toute la menace (potentielle) qu'il représenterait. La récente décision du régulateur de ne pas astreindre Netflix & Co. aux règlements du système audiovisuel du territoire canadien - et notamment à la taxe du Fonds des médias du Canada - augure d'une période encore trouble à la fois pour CBC/Radio-Canada et les créateurs de contenus canadiens. La capacité pour ces derniers à maîtriser leur système de distribution reste au cœur de la problématique que leur pose Netflix & Co. On peut certes y voir l'un des enjeux majeurs pour la pérennité de CBC/Radio-Canada et les créateurs de contenus canadiens, mais aussi pour la survie du service public médiatique national et donc des cultures canadiennes.

Références

ACTRA, Press release (October 8, 2009).

ACTRA, Press release (November 16, 2009).

ACTRA, Press release (December 9, 2009).

ACTRA, Press release (November 5, 2010).

ACTRA, Bill C-32 Copyright Backgrounder (November 5th, 2010).

ACTRA, Press release (November 16th, 2010).

ACTRA, Press release (November 17, 2010).

ACTRA, Press release (November 25th, 2010).

ACTRA, Press release (December 6th, 2010).

ACTRA, Press release (December 14th, 2010).

ACTRA, Press release, New Copyright Bill C-11 stuck in the past (sans date, 2011).

ACTRA, Press release, For Your Consideration.... ACTRA Talks TV (sans date, 2012).

ACTRA, Press release (September 4, 2014).

ACTRA, Press release (September 16, 2014).

ACTRA, Press release (November 26, 2014).

ACTRA, Press release, Government Must Step In to Support the CBC (sans date, 2014).

AQPM, Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190 (25 juin 2014).

AQPM, Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190, Intervention orale (11 septembre 2014).

AQPM, Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190, Observations écrites finales, 3

CBC/ Radio-Canada (2013), Rapport annuel de CBC/Radio-Canada 2012-2013

CBC/Radio-Canada (2012), Sommaire du plan d'entreprise 2012-2013 à 2016-2017

CBC/ Radio-Canada (2011), Rapport annuel de CBC/Radio-Canada 2010-2011

CBC/ Radio-Canada (2010), Rapport annuel de CBC/Radio-Canada 2009-2010

CBC/ Radio-Canada (Juillet 2009), Plan d'entreprise 2009

CRTC (2014) Parlons télé : une conversation avec les Canadiens. Repéré à <http://www.crtc.gc.ca/fra/transcripts/2014/tb0912.htm>

CRTC (2011) 2015 : Partout, pour tous : Plan stratégique quinquennal de CBC | Radio-Canada

CRTC (2011) Résultats de la collecte de renseignements sur les services de programmation par contournement, 2011

DGC, Broadcasting and Telecom Notice of Consultation CRTC 2011-344, Fact-finding exercise on the over-the-top programming services in the Canadian broadcasting system, Joint Submission of ACTRA, APFTQ, CMPA, DGC and WGC, July 5, 2011

DGC, Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2011-379 (- License renewals for the Canadian Broadcasting Corporation's French- and English-language services, October 5, 2012

Lacroix, H. (2015). Notes pour une allocution d'Hubert T. Lacroix, président-directeur général, au Comité sénatorial permanent des Transports et des communications. Repéré à <http://www.cbc.radio-canada.ca/fr/centre-de-presse/2015/02/17/>

Lacroix, H. (2014). Notes pour une allocution d'Hubert T. Lacroix, président-directeur général, à l'assemblée publique annuelle. Repéré à <http://www.cbc.radio-canada.ca/fr/centre-de-presse/2014/11/19b/>

Lacroix, H. (2014). Notes pour une allocution d'Hubert T. Lacroix, président-directeur général, CBC/Radio-Canada, au Cercle canadien de Montréal. Repéré à <http://www.cbc.radio-canada.ca/fr/centre-de-presse/2014/05/5a/>

Lacroix, H. (2011). Notes pour une allocution d'Hubert T. Lacroix, président-directeur général, CBC/Radio-Canada, prenant la parole devant le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. Repéré à <http://www.cbc.radio-canada.ca/fr/centre-de-presse/2011/06/23a/>

Lacroix, H. (2010). Notes pour une allocution d'Hubert T. Lacroix, président-directeur général, CBC/Radio-Canada, à l'occasion de l'assemblée publique annuelle de 2010. Repéré à <http://www.cbc.radio-canada.ca/fr/centre-de-presse/2010/10/20a/>

UDA-SARTEC-ARRQ-AQTIS, Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2011-379,

Renouvellement des licences de Radio-Canada, 5 octobre 2012

UDA-SARTEC-ARRQ-AQTIS, Présentation orale, Renouvellement des licences de Radio-Canada, 21 novembre 2012

UDA-SARTEC-ARRQ, Parlons télé, 25 juin 2014

UDA-SARTEC-ARRQ, Parlons télé, Présentation orale, 10 septembre 2014

UDA-SARTEC-ARRQ, Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190 - Parlons télé- Observations écrites, 18 septembre 2014

WGC, Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2014-190, Let's Talk TV, June 27, 2014

WGC, Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2014-190-3, Final Submission, Let's Talk TV, October 03, 2014

Loi sur le droit d'auteur, L.R.C. (1985), ch. C-42, À jour au 15 décembre 2014, Dernière modification le 9 décembre 2014, publié par le ministre de la Justice à l'adresse suivante: <http://lois-laws.justice.gc.ca>

Loi sur la radiodiffusion, L.C. 1991, ch. 11, À jour au 15 décembre 2014, Dernière modification le 16 mars 2012, publié par le ministre de la Justice à l'adresse suivante: <http://lois-laws.justice.gc.ca>

LA NUMÉRISATION DES ARCHIVES SUR INTERNET : ENTRE GESTE POLITIQUE ET REDÉFINITION D'UN MODÈLE DE GOUVERNANCE LE CAS DES COMMUNIQUÉS DE PRESSE DES CONSEILS DES MINISTRES EN FRANCE (DEPUIS 1945)

Camille Rondot

Docteure de l'université Paris-Sorbonne (CELSA) (France)

Courriel : camille.rondot@gmail.com

Emeline Seignobos

Docteure de l'université Paris-Sorbonne (CELSA) (France)

Courriel : emeline.seignobos@wanadoo.fr

RÉSUMÉ

Cette contribution questionne la notion de « gouvernance » dans une perspective politique et culturelle autour d'une initiative particulière : la numérisation et la mise en ligne des communiqués de presse des conseils des ministres depuis 1945 conservés aux Archives nationales. Entre légitimation et relégitimation de l'institution elle-même, cette réalisation pose un modèle de gouvernance des systèmes de communication propres à la conservation et à la médiatisation des archives tout en réactivant les problématiques récurrentes de « transparence » et d'accessibilité.

Les Archives, en tant qu'institutions publiques, n'ont pas seulement vocation à conserver des « documents », elles reposent sur une conception de la gouvernance à la fois politique et culturelle. D'un point de vue politique, c'est une logique de transparence de l'action publique et d'accessibilité démocratique qui a accompagné la création des Archives nationales françaises en 1789. D'un point de vue culturel, elles s'appuient sur une logique d'organisation de la « mémoire »¹, sur un modèle de gouvernance du savoir et de la connaissance dont la finalité est la création d'une identité commune.

Nous nous intéressons ici aux enjeux particuliers de l'introduction de l'internet dans la gestion des systèmes d'archives. Notre propos est d'interroger la place croissante prise par les technologies de l'information et de la communication dans la gouvernance des systèmes de communication, c'est-à-dire particulièrement ici dans la mise en communication des communiqués de presse des conseils des ministres. Tout d'abord, nous nous demandons dans quelles mesures le recours croissant à la numérisation s'inscrit dans une entreprise de légitimation et de re-légitimation de l'institution au regard de sa

¹ Le terme « mémoire » est couramment employé pour décrire les archives. Or, il nous semble ici que les archives relèvent davantage d'un patrimoine, au sens où l'entend Jean Davallon : elles sont selon nous le résultat d'un geste de patrimonialisation institutionnalisé et initié par une institution faisant autorité (Davallon, 2006). À des fins de clarté, nous garderons le terme « mémoire » entre guillemets pour faire référence aux discours portés sur les archives.

mission de service public. Ensuite, nous questionnons l'investissement de l'internet à travers les conditions de possibilités portées par le dispositif médiatique.

Dans cette perspective, cette contribution pose un ensemble de questions propres à la numérisation : accessibilité des contenus, leur interopérabilité, leur préservation ou encore leur pérennité (Desprès-Lonnet, 2009). Elle soulève aussi la spécificité de la numérisation au regard de la mission particulière des Archives, de leur statut et de leurs missions.

Notre propos s'appuie sur une analyse des enjeux sociopolitiques amenant à la numérisation des communiqués de presse des conseils des ministres ainsi que sur une analyse techno-sémiotique du dispositif concerné. Dans un premier temps, il s'agit de poser la spécificité du système de gouvernance propre aux Archives nationales. Ces éléments permettent d'interroger l'archivage et la mise en communication de documents dont la vocation première est d'être communiqués. Dans un second temps, nous nous intéressons à la façon dont ces enjeux sont portés et sémiotisés dans un dispositif particulier, la salle des inventaires virtuelle (SIV).

1. Les archives nationales, gouvernance et enjeux de numérisation

Les éléments historiques présentés dans cette première partie, s'ils n'ont pas prétention à l'exhaustivité, ont pour fonction de prendre la mesure des enjeux liant notre propos (et notre terrain) à la notion de gouvernance. Dans un second point, il sera question des modalités de mise en œuvre de la numérisation : techniques, symboliques et politiques. Il s'agit d'aborder la « gouvernance » selon deux entrées complémentaires : la gouvernance comme principe de gestion d'un État et comme principe d'organisation des connaissances. Nous partons de l'institution, les Archives nationales ; puis de sa mission particulière, l'archivage et la conservation.

1.1. Les Archives nationales, institution historique pour une nouvelle gouvernance politique et culturelle

L'Assemblée constituante, lors de ses premiers travaux en juillet 1789, a pensé la conservation de ses actes comme fondement de sa légitimité politique et du nouveau et révolutionnaire modèle de gouvernance. Cet acte de naissance repose ainsi sur cette volonté républicaine de se doter d'une « mémoire » institutionnalisée et systématique pour assurer la bonne tenue des séances et pour asseoir la continuité et de la pérennité de l'État. Elles ont vocation à être un « instrument » de légitimité, de pouvoir, éminemment politique, intrinsèquement historique, profondément symbolique, mais aussi le socle d'une nouvelle logique de « transparence » de l'action publique et d'accessibilité démocratique en frontale opposition avec le « secret du roi ». La libre communication des archives publiques, en résonance avec la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et 1793 (posant dans l'article 15 le droit de demander compte à tout agent public de son administration), sera édictée dans la loi du 7 messidor an II (25 juin 1794) qui organise les archives de la République.

Les Archives nationales, en tant qu'institution publique, dès leur création dans la suite de la Révolution, ont ainsi inscrit au cœur de leurs missions la « mémoire » comme

constitutive d'un nouveau paradigme de gouvernance, un paradigme qui ne fera pourtant pas fi de l'Ancien Régime.

1.2. Médias informatisés et numérisation : enjeux archivistiques et modèle de gouvernance des systèmes de communication

La question du « numérique » a très tôt occupé et préoccupé les institutions patrimoniales et notamment les archives. En outre, le développement des médias informatisés a appelé un ensemble de reconfigurations, à la fois dans les pratiques documentaires de l'institution, des usagers, mais aussi dans la matérialité du document. Ces reconfigurations sont d'autant plus vertigineuses pour les archives tant leur histoire est ponctuée d'interrogations souvent angoissées (conditionnement, conservation, place) face à cette masse exponentielle, « hallucinogène » (Melot, 1986), cette matérialité composite, « envahissante comme les marées d'équinoxes, les avalanches ou les inondations » (Farge, 1989 : p.10). La « dé-matérialisation » prônée des documents nativement « numériques » a déplacé les préoccupations sur la sécurité, l'authenticité, l'intégrité, l'obsolescence des supports, le stockage, les conditions de collecte. Elle a également profondément modifié la « topographie » des fonds.

À ces enjeux, s'ajoutent les campagnes de numérisation de « documents » papiers, c'est-à-dire la « dématérialisation » des documents sous forme d'images, qui vont nous intéresser plus particulièrement dans le cadre de cette contribution. Nombreux sont les (grands) corpus documentaires et objets numérisés mis à la disposition du public (notamment en ligne) et ce dans différents cadres institutionnels (bibliothèques, archives municipales, départementales et nationales...). Gallica et Europeana figurent ainsi parmi les « bibliothèques numériques » les plus connues en France et en Europe. Néanmoins, si la « bibliothèque numérique » constitue un point de comparaison incontournable, la nature même du document d'archives (son unicité, son aspect intrinsèquement non commercial contrairement au livre...) pose la question de la numérisation en d'autres termes scientifiques, économiques, symboliques, techniques et institutionnels². Elle permet d'envisager la dimension fondamentale de la spécificité des Archives nationales et de ses façons de recourir à la numérisation.

De nombreux programmes de numérisation d'archives (disponibles dans la « salle des inventaires virtuelle », SIV³) participent ainsi d'une véritable mise en visibilité de la « mémoire » de l'État. Les campagnes de numérisation d'archives semblent réactualiser, dans leurs promesses du moins, les missions et valeurs premières qui ont présidé à la naissance des Archives nationales (accessibilité, « transparence », libre communication au citoyen).

De telles campagnes vont d'ailleurs de pair avec l'un des plus grands bouleversements connus par l'institution depuis son installation dans le quadrilatère du Marais : le déménagement d'une partie des fonds (post-révolutionnaires) dans un nouveau bâtiment

² Pour une appréhension croisée des archivistes et des bibliothécaires face « à la mort du papier », se référer à Yann Potin (Potin, 2011 : p.61 et suiv.).

³<https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/cms/content/display.action?uuid=Accueil1RootUuid&onglet=1>

situé en Seine-Saint-Denis, en dehors de Paris, et dont l'architecture tout en transparence incarne cette mise en visibilité de l'accessibilité. Ce déménagement a entraîné une refondation des départements et des services et l'affirmation (ou la « ré-affirmation ») des missions des Archives nationales par un certain nombre de « gestes » (dont la gratuité de l'inscription des lecteurs et bien sûr l'optimisation de l'interface informatisée de l'institution et la mise à disposition de volumineux contenus scientifiques et de corpus exhaustifs d'archives). La campagne de communication qui a accompagné cette récente ouverture au public en 2013 pose d'ailleurs comme signature, sous la forme du clin d'œil historique à l'hymne national, un significatif « Aux archives, citoyens ».

Enfin, la gouvernance dont il est question ici est bien à la fois celle de l'État et des Archives nationales. Dans le premier cas, ces dernières permettent de légitimer et de re-légitimer l'exercice de l'État. Dans le second cas, il s'agit d'envisager les façons de faire des archivistes en prenant la mesure du rôle de la « fabrique » des archives et de leurs évolutions au gré des systèmes de gestion en allant progressivement vers les médias informatisés et les enjeux de la numérisation.

2. La numérisation des communiqués de presse des Conseils des ministres

Figurant parmi les orientations du Programme scientifique, culturel et éducatif (PSCE) des Archives nationales, la numérisation des communiqués de presse des conseils des ministres depuis 1945⁴ constitue un terrain pertinent pour illustrer cette réflexion posant en regard archives, numérisation et gouvernance. Elle permet d'envisager le processus de médiation et de médiatisation des archives, et d'en interroger la dimension patrimoniale, au sens que lui donne Jean Davallon. Il convient alors de considérer la patrimonialisation comme un processus continu en abordant ses spécificités liées à l'opération de numérisation.

2.1. Archiver des communiqués de presse et communiquer ces archives par la numérisation

Le conseil des ministres, prévu par la constitution, se réunit traditionnellement à l'Élysée, hebdomadairement (du moins depuis l'avènement de la V^e République) et regroupe, sous l'égide du président de la République, le premier ministre et l'ensemble des ministres de plein exercice. Fortement ritualisée autour de trois parties (partie A : présentation et adoption des projets de lois et de décrets, partie B : nominations et décisions individuelles, partie C : communications de certains ministres en vue d'informer le conseil), cette réunion de l'exécutif incarne le mode de gouvernance politique de chaque gouvernement en même temps que le lieu de décisions (ou de validation de décisions). Seul le communiqué de presse est rendu public et nulle « fuite » n'est tolérée.

Ce cas particulier - la nature du fonds, les conditions de sa numérisation et les perspectives de mise à disposition - autorise plusieurs remarques intéressantes sur les modalités de gouvernance des systèmes de communication propres à la conservation et à la

⁴Cette numérisation (entreprise en novembre 2014 pour une mise en ligne dans la SIV au printemps 2016) est accompagnée par le programme de recherche DÉFI (Figures de décideurs en régime médiatique) réunissant des chercheurs du GRIPIC (CELSA) dans le cadre des projets Convergence (IDEX Paris-Sorbonne).

médiation des archives. Il permet également d'appréhender la gouvernance à un autre niveau, politique celui-ci, comme mise en « mémoire » de l'État par lui-même.

La première remarque prend en compte la phase préparatoire à la numérisation, numérisation prise en charge par un prestataire extérieur : la « collection » des communiqués de presse des conseils de ministres depuis 1945 n'existe en tant que telle que par et pour la numérisation. En effet, les communiqués de presse réunis de manière exhaustive sont tirés de plusieurs cotes issues de différentes séries d'archives (secrétariat du conseil des ministres, secrétariat général du gouvernement, présidence de la République), et donc sortis de différents lieux et contextes, soit neuf fonds au total. En ce qu'une telle démarche porte atteinte à l'intégrité des fonds, qui est l'un des principes fondateurs de l'archivistique française, cette « collection » n'a eu de réalité matérialisée que le temps de la numérisation et n'a existé matériellement qu'en dehors des Archives nationales. Nous nous trouvons donc face à un fonds « factice » créé de toutes pièces (ou presque) pour l'occasion, un artefact, un construit dont la structure sémiotique correspond à une anticipation de la pratique tout en répondant à un ensemble de contraintes liées au support.

Si nous nous plaçons d'un point de vue diachronique, cet outil de recherche inédit, retraçant l'histoire des faits et gestes de l'exécutif et les modalités exclusives de leur publicisation auprès des médias et de l'opinion publique, est une création de l'institution publique, en lien avec Matignon. Gardiennes de la « mémoire » de l'État, les Archives nationales en sont également les médiatrices et, dans une certaine mesure, les instigatrices.

La deuxième remarque concerne l'« inventaire numérique », bâti sur l'arborescence hiérarchisée, qui doit permettre au lecteur d'accéder le plus rapidement possible à l'item informatisé. Un détour par la salle des inventaires virtuels permet de prendre la mesure des enjeux archivistiques qui sous-tendent cette mise à disposition (Potin, 2011 : p. 66).

En effet, la démarche de recherche archivistique demeure et invite le lecteur-visiteur, contrairement à Gallica par exemple, à « prendre le temps » de se plonger dans la logique des fonds inhérente au monde des archives. Comme si s'ouvraient des cartons et boîtes d'archives en ligne.

Mais encore, la médiatisation et la médiation des communiqués de presse par l'intermédiaire de la salle des inventaires virtuelle sont à l'origine de leur décontextualisation et de leur recontextualisation. D'un côté, ils sont sortis de leurs dossiers d'origine et, de l'autre, ils sont rassemblés dans le cadre de la numérisation. Dans cette perspective, les communiqués de presse ne sont plus considérés comme un élément particulier dans un ensemble documentaire, mais comme une catégorie à part qu'il faudrait donner à lire. En outre, leur présentation par années et par mois, au lieu d'une organisation par gouvernements ou par présidence, crée une forme d'aplanissement de leurs spécificités sociopolitiques. Leur rassemblement inédit suggère une nouvelle lecture de l'histoire.

Ainsi, cette numérisation postule une nécessité : celle de pouvoir appréhender l'ensemble des communiqués de presse des conseils des ministres, au-delà des gouvernements et de l'entité effectivement présente à chaque conseil. Elle signifie aussi une attention

particulière donnée à ces documents eux-mêmes définis par leur communicabilité. Celui qui consulte ce nouveau « fonds », créé uniquement par la numérisation, peut appréhender l'histoire communiquée des décisions prises par le conseil des ministres. Cette campagne de numérisation donne alors une valeur particulière à ces objets et traduit une hypothèse fondamentale dans l'anticipation des pratiques : celle d'une utilisation de ce fonds.

2.2. Les conditions de possibilité du dispositif : la salle des inventaires virtuelle

Ce fonds prend corps dans un dispositif particulier : la SIV. Il vient s'ajouter à un ensemble d'artefacts numérisés lors de précédentes campagnes. S'il n'est pas encore visible au moment où nous achevons ce texte⁵, son insertion est déjà pensée et organisée. Nous nous intéressons ici aux conditions de possibilités portées par le dispositif, en somme à ses potentialités techniques, aux pratiques envisagées sémiotisées et permises.

ARCHIVES NATIONALES
Fontainebleau - Paris - Pierrefitte-sur-Seine

SALLE DES INVENTAIRES VIRTUELLE

Identifiant :
Mot de passe :
[Mot de passe oublié ?](#)

[Enquête en ligne : faites connaître votre avis sur la SIV](#)

Accueil | **Conseils pour la recherche** | Plan d'orientation général | Recherche multicritères | Consultation et services en ligne

Bienvenue en salle des inventaires virtuelle

La salle des inventaires virtuelle offre désormais accès à plus de 20 000 inventaires en ligne, plus de 10 000 notices producteurs et plus d'un million de pages d'archives numérisées.

Pour plus d'information, vous pouvez consulter les pages [Inventaires](#) et [Documents en ligne](#) du [site internet des Archives nationales](#).

Elle continuera à être alimentée progressivement compte-tenu des entrées de nouveaux fonds d'archives et des futures campagnes de dématérialisation d'inventaires. Par ailleurs, certaines mises en page doivent être revues et des fautes corrigées : merci de votre compréhension. Toutes vos observations seront bienvenues.

Vous disposez de quatre onglets :

Consultation et services en ligne

En quelques minutes vous pouvez créer votre espace personnalisé, à partir duquel il vous sera possible :

- ▶ de réserver un document ;
- ▶ d'effectuer une demande d'orientation de recherche ou de reproduction ;
- ▶ de solliciter une dérogation, une autorisation ou toute autre levée de restriction à la consultation.

Conseils pour la recherche

Une centaine de fiches thématiques d'aide à la recherche, très simples (orientation) ou plus détaillées, sont disponibles. Elles présentent les ressources à consulter pour trouver aisément réponse à votre question. Vous devez les consulter en priorité.

Plan d'orientation général

Les fonds conservés aux Archives nationales sont présentés en quatre grandes rubriques : Ancien Régime, période contemporaine, archives d'origine privée (personnes, familles, associations), minutes des notaires de Paris. *Attention : les rubriques sont en cours de construction et certaines notices ne sont pas encore rédigées.*

Un champ de recherche vous permet également de saisir directement quelques mots pour accéder aux notices correspondantes. Cela peut vous permettre de commencer une première recherche. Toutefois, nous vous invitons à aller au-delà pour être sûr de ne rien oublier.

Pour chaque rubrique, la recherche peut se poursuivre selon le cadre de classement alphanumérique, ou par regroupement des fonds (ce dernier choix permet d'accéder aux archives entrées depuis 1970 qui ne sont pas réparties selon le cadre de classement).

Figure 1 : Page d'accueil de la salle des inventaires virtuelle

⁵ Si le texte a été rédigé entre juin et juillet 2015, les communiqués de presse ont été intégrés au printemps 2016 sur la SIV.

Les communiqués de presse ont vocation à être intégrés dans la SIV des Archives nationales. Ils s'inscrivent ainsi dans un dispositif particulier mobilisant un ensemble de formes archivistiques et documentaires permettant à la fois de comprendre les pratiques envisagées et une certaine conception de la médiation archivistique. Dans cette perspective, le vocabulaire employé sur la plateforme est propre au domaine des archives. S'il lui est propre, il se déploie aussi sur plusieurs plans : un plan formel mobilisant des outils propres, comme le fonds, l'inventaire, la notice ; mais aussi un plan procédural, avec la mention d'étapes spécifiques à la consultation des archives, « solliciter une dérogation », une « levée de restriction », etc. L'organisation du contenu et l'analyse de l'arborescence permettent d'envisager la SIV comme porteuse d'une ambition mimétique : celle de reproduire les archives sur ce dispositif médiatique. Elle reprend ainsi un « plan d'orientation général » organisé en quatre fonds spécialisés : « Ancien régime », « De 1789 à nos jours », « Notaires de Paris » et « Archives de personnes, de familles et d'associations ». L'entrée dans les Archives/archives se veut fidèle à la logique documentaire prévalant au principe et à l'histoire même de l'institution. L'ambition mimétique est aussi décelable dans la présence d'un ensemble d'images dont la fonction est à la fois iconique et symbolique : d'un côté, elles se veulent les traces⁶ d'une période et, de l'autre, elles représentent la dimension fondamentale de la matérialité des objets concernés (figure 2).

⁶ Nous employons sciemment le terme « trace ». Il nous permet d'explicitier la dimension foncièrement construite de la représentation et au contraire la prétendue évidence du recours à ces formes : ceci nous permet d'envisager la rencontre entre dimension iconique et symbolique.

Enquête en ligne : faites connaître votre avis sur la SIV

Accueil **Conseils pour la recherche** Plan d'orientation général Recherche multicritères Consultation et services en ligne



Ancien régime

Archives des institutions centrales : Trésor des chartes, départements ministériels (hors Guerre et Affaires étrangères), cours souveraines. Archives de la ville et du diocèse de Paris (évêché, paroisses, établissements ecclésiastiques). Archives personnelles et familiales séquestrées à la Révolution.

[Accéder](#)



De 1789 à nos jours

Archives des chefs d'Etat et de gouvernement, des ministères (hors Défense et Affaires étrangères), des établissements publics et des hautes juridictions (Cour de Cassation, Cour de sûreté de l'Etat, Cour des comptes, etc.). Archives des organismes liés aux deux guerres mondiales.

[Accéder](#)



Notaires de Paris

Minutes et répertoires des notaires de Paris de l'origine au début du XXe siècle.

[Accéder](#)



Archives de personnes, de familles, d'associations

Archives de personnes, de familles et d'organismes privés qui ont joué un rôle historique d'importance nationale (hors archives d'entreprises).

[Accéder](#)

Rechercher: [Rechercher](#)

[Archives nationales](#) [Contacts](#) [Mentions légales](#)

Figure 2 : Onglet "Plan d'orientation général" de la SIV

L'organisation du SIV et les discours portés traduisent sa dimension spécialisée : le vocabulaire est propre au domaine considéré, mais n'est pas explicite. Ce qui prédomine est l'explicitation des pratiques suggérées pour et par le dispositif. Ainsi, la page d'accueil est en réalité un mode d'emploi (figure 1). En outre, la présence, dans un deuxième onglet, de « conseils pour la recherche » et du recours à des caractères de couleur rouge donne une dimension contrainte au dispositif. Il répond à un ensemble de pratiques envisagées et présentées selon une échelle graduelle permettant d'envisager plusieurs types de publics, des néophytes « Pour commencer », des habitués « Pour aller plus loin » et des experts « Guides thématiques du minutier central » et « Guides thématiques XIX^e-XX^e siècles ».

Le dispositif repose sur la mise en scène d'une double compétence concernant l'institution : celle de l'archiviste formant et informant le fonds et celle du médiateur expliquant ce qui peut et ce qui doit être fait. En outre, il porte une conception de la médiation archivistique propre, mais dominée par une ambition mimétique : celle de reproduire les Archives/archives.

De telles considérations nous amènent à penser la matérialité du dispositif et les translations sémiotiques en jeu. En effet, au contraire de ce qu'énoncent les discours sur la « dématérialisation », nous considérons la numérisation dans sa dimension matérielle :

celle du dispositif et celle des objets numérisés⁷. Le dispositif en lui-même est porteur d'une prétention : être la « salle des inventaires virtuelle ». Son nom postule une matérialité, celle de l'espace du web. Mais encore, la représentation des lieux des Archives et des cartons a pour vocation de donner à lire et à voir l'archive dans sa dimension matérielle (figure 3).

ARCHIVES NATIONALES
Fontainebleau - Paris - Pierrefitte-sur-Seine

SALLE DES INVENTAIRES VIRTUELLE

Identifiant :
Mot de passe :
[Mot de passe oublié ?](#) [Se connecter](#)

[Enquête en ligne : faites connaître votre avis sur la STV](#)

[Accueil](#) [Conseils pour la recherche](#) [Plan d'orientation général](#) [Recherche multicritères](#) [Consultation et services en ligne](#)

[Ancien régime](#) | De 1789 à nos jours | [Notaires de Paris](#) | [Archives de personnes, de familles, d'associations](#)

[Plan d'orientation général](#) > De 1789 à nos jours - choix du type de recherche

Recherche par le cadre de classement
Répartition thématique des documents selon le cadre alphanumérique mis en place au XIXe siècle (documents « législatifs », séries A à D ; ministères, séries BB (Justice) et F ; juridictions spéciales, séries W et Z ; chefs d'Etat, série AG, etc.
À consulter si vous connaissez déjà la série ou la sous-série qui vous intéresse.
Attention : les archives entrées après 1970 (y compris celles qui remontent au XIXe siècle) ne sont pas décrites dans le cadre de classement.

Recherche par fonds
Présentation des documents par service d'origine. Cette recherche est à privilégier si vous connaissez mal l'organisation des Archives nationales. De plus, elle permet d'accéder aux versements effectués depuis 1970.

Aide à la recherche
Il existe de nombreuses fiches thématiques d'aide à la recherche. Elles vous permettent de repérer les fonds et les séries. Vérifiez s'il y en a une qui vous intéresse.

Rechercher: [Rechercher](#)

[Archives nationales](#) [Contacts](#) [Mentions légales](#)

Figure 3 : Onglet "Plan d'orientation général" > "De 1789 à nos jours"

Le dispositif parce qu'il mobilise les technologies de l'information et de la communication est à l'origine d'un redoublement des médiations. Il est le lieu d'une rencontre entre une médiation archivistique (à la fois propre aux Archives nationales et aux archives en général) et une médiation technique, portée par le dispositif. En ce sens, son utilisation nécessite et traduit une double compétence : d'un côté, l'utilisation requiert une maîtrise

⁷ Plusieurs chercheurs démontrent l'existence d'un allongement des médiations : (Souchier, Jeanneret et Le Marec, 2003), (Jeanneret, 2007).

du vocabulaire archivistique et du web ; de l'autre côté, il traduit la coexistence entre deux cultures professionnelles, celle de l'archiviste et celle de l'informaticien⁸.

Dans cette perspective, l'insertion des communiqués de presse des conseils des ministres questionne le geste même de leur numérisation. S'ils sont par essence communiqués à la suite de chaque conseil des ministres nous nous demandons ce que leur numérisation vient traduire, à la fois pour les Archives et pour les archivistes déployés dans les ministères. Nous avançons l'idée que cette campagne de numérisation opère non seulement comme une réactualisation des missions de l'institution patrimoniale, mais aussi comme une opération de re-légitimation de l'État lui-même. En ce sens, la centralisation de ces communiqués aux Archives permet d'inscrire l'exercice de l'État dans l'histoire en donnant aux décisions une dimension patrimoniale. Ils deviennent alors les témoins et les repères de l'action politique (Damien, 1995 : p.298).

Se situant à l'origine d'un ensemble de translations sémiotiques, la numérisation donne à ces communiqués un nouveau statut : leur reproductibilité consubstantielle semble ici neutralisée. En effet, au contraire de ce que la numérisation semble suggérer, l'accessibilité et la possibilité de reproduire à l'infini, l'artefact construit et sémiotisé sur le dispositif est promu au rang de document patrimonial, d'archive.

Le recours croissant aux technologies de l'information et de la communication, quand il s'agit de la gestion des archives et plus particulièrement des Archives nationales, met en lumière le processus continu de légitimation de l'institution patrimoniale. Il suggère aussi la dimension fondamentale des systèmes dits de gouvernance pour analyser la posture de l'État et sa re-légitimation. En outre, les TIC redimensionnent les archives, elles questionnent leur statut sémiotique. En ce sens, si le recours au web signifie une forme d'accessibilité, et les imaginaires qui lui sont associés, il fait d'artefacts comme les communiqués de presse des objets de plus en plus sacratisés, voire inaccessibles. Ce qui semble importer aujourd'hui est davantage la mise en communication et l'accessibilité de contenus que les objets. Ceci nous amène à considérer la dimension largement dévalorisée de la matérialité portée par le web et les TIC. Mais encore, cette analyse questionne la posture d'autorité de l'archiviste : il peut agencer un fonds « factice » à partir d'archives⁹, définissant leurs modalités de médiation et de médiatisation. Or, l'auctorialité, c'est-à-dire l'autorité manifestée par l'écriture, des archivistes ne peut être comprise qu'au regard des spécificités du dispositif considéré : les archives sont contraintes par le dispositif tout en bénéficiant de ses capacités techniques et des valeurs qui lui sont associées, comme l'accessibilité et la « transparence ». Le tout vient créer une forme de cercle vertueux dont la limite fondamentale est le non-questionnement des modifications du statut des objets considérés.

⁸ Marie Desprès-Lonnet analyse cette coexistence entre plusieurs cultures professionnelles à propos des musées et de la base de données Joconde.

⁹ Dans le cas des communiqués de presse une notice est introduite pour expliciter la démarche des Archives.

Références bibliographiques

Archives nationales. (2008). *Les Archives nationales. Des lieux pour l'histoire de France*. Paris : Archives nationales/Somogy.

Damien, R. (1995). *Bibliothèque et Etat : naissance d'une raison politique dans la France du XVII^e siècle*. Paris : Presses Universitaires de France.

Davallon, J. (2006). *Le don du patrimoine*. Paris : Hermès-Lavoisier.

Després-Lonnet, M. (2009). L'écriture numérique du patrimoine, de l'inventaire à l'exposition : les parcours de la base Joconde. *Culture et musées, Volume 14-1*, 19-38.

Farge, A. (1989). *Le Goût de l'archive*. Paris : Seuil.

Geneste, P. (2012). Présidents, que faites-vous de vos archives ? *L'Histoire* 374, 10-12.

Jeanneret, Y. (2007). Logistiques de l'écrit, *Médium* 10, 41-50.

Melot, M. (1986). Des archives considérées comme une substance hallucinogène. *Traverses* 36, 14-19.

Meyriat, J. (2006). Pour une compréhension plurisystémique du document (par intention). *Sciences de la société*, 68, 10-26.

Potin, Y. (2011). Institutions et pratiques d'archives face à la « numérisation ». Expériences et malentendus. *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 58-4bis, 57-69.

Souchier, E. (2007). Formes et pouvoirs de l'énonciation éditoriale. *Communication & langage* 154, 23-38.

Souchier, E., Y. Jeanneret et J. Le Marec, dir. (2003). *Lire, écrire, récrire. Objets, signes et pratiques des médias informatisés*. Paris : BPI.

Quatrième partie

LE RÔLE DE L'ÉTAT, DU SECTEUR PRIVÉ ET DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LA GOUVERNANCE DES SYSTÈMES DE COMMUNICATION

LES STRATÉGIES DE LÉGITIMATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE MOBILISÉE SUR DES ENJEUX DE GOUVERNANCE DES COMMUNICATIONS

France Aubin

Professeure, Communication sociale, Université du Québec à Trois-Rivières (Canada)

Courriel : France.Aubin@UQTR.CA

RÉSUMÉ

À l'heure où se signent des centaines d'accords commerciaux, certains acteurs occupent une situation plus enviable que d'autres dans le rapport de forces qui se met en place, notamment les acteurs économiques (les entreprises transnationales). Pour sa part, la société civile ne jouit que d'une légitimité limitée, lui octroyant tout au plus un pouvoir délibératif. Dans le but d'acquérir un pouvoir décisionnel, la société civile déploie différentes stratégies de légitimation dont nous proposons ici une typologie préliminaire en nous attardant aux enjeux de la communication et de la culture.

Il existerait de par le monde au moins 400 accords commerciaux (Organisation mondiale du commerce, 2015). Le Canada aurait à lui seul signé 43 accords de libre-échange (Affaires étrangères, Commerce et développement Canada, 2015) et au moment où nous rédigeons ce texte, il vient tout juste de signer un accord avec l'Ukraine, accord dont la portée politique n'échappe à personne : « En signant cet accord bilatéral, le Canada montre qu'il se tient aux côtés de l'Ukraine dans son processus de réforme, un geste apprécié par l'électorat canadien d'origine ukrainienne » (Radio-Canada, 2015).

Dans le même ordre d'idées, on peut lire sur le site officiel du gouvernement canadien (Affaires étrangères, Commerce et développement Canada, 2015) :

En plus d'offrir d'importants avantages commerciaux aux entreprises canadiennes, l'ALECU soutiendra les autorités ukrainiennes dans leurs efforts de réforme économique et de développement, renforcera le partenariat canado-ukrainien pour la paix et la prospérité et contribuera, à long terme, à la sécurité, à la stabilité et au développement économique à grande échelle de l'Ukraine.

Étant donné la grave crise financière que traverse l'Ukraine, il est clair pour tout le monde que l'objectif de l'accord n'a que peu à voir avec le développement économique du Canada malgré le fait que ce soit habituellement sur cet objectif que les responsables politiques mettent l'accent lorsqu'ils souhaitent convaincre l'opinion publique de l'importance des accords commerciaux. C'est particulièrement le cas pour les deux accords encore en négociation au moment d'écrire ces quelques lignes, soit l'Accord économique général commercial (AÉCG) :

L'AECG ouvrira de nouveaux marchés pour les exportateurs canadiens dans l'ensemble de l'UE et générera des retombées importantes pour tous les Canadiens. Le gouvernement du Canada a fait de l'ouverture de nouveaux marchés au moyen d'accords comme l'AECG une priorité, et c'est l'un de ses outils pour créer des emplois et des occasions pour les Canadiens dans chaque région du pays (Affaires étrangères, Commerce et développement Canada, 2015).

et le Partenariat transpacifique (PTP) :

De pair avec notre accord de libre-échange fructueux avec la Corée, nos discussions bilatérales continues avec le Japon et d'autres initiatives en cours, le PTP constitue un moyen de réaliser notre plan ambitieux visant à stimuler le commerce et les exportations afin de créer des emplois et des occasions pour les Canadiens (Affaires étrangères, Commerce et développement Canada, 2015).

Au cœur des accords commerciaux dits de libre-échange figurent des éléments récurrents comme le traitement national (OMC, 2015), mais aussi le droit des investisseurs (Benyekhlef, 2014). C'est ce droit des investisseurs qui avait fait avorter l'Accord multilatéral sur les investissements (AMI) à la fin des années 1990 (George, 2001). On se souviendra qu'à l'origine du refus de l'AMI se trouvait la mobilisation de la société civile et des mouvements sociaux. Au Québec, le mouvement SALAMi s'était lié notamment à des universitaires pour produire et diffuser une contre-expertise permettant aux dirigeants européens de mieux comprendre la portée de l'accord. On connaît la suite : après la diffusion de l'accord sur le Web par les mouvements opposés à l'accord, la France annonçait en octobre 1998 son intention de ne pas reprendre les négociations et l'OCDE abandonnait le projet quelques jours plus tard (Stern, 1998).

Quelques années plus tôt, l'opposition à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) n'avait pas réussi à infléchir le cours des événements et ce n'est qu'au début des années 2000, alors que se discutait le projet de Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), que le chapitre 11 sur le droit des investisseurs s'était transformé en objet de controverse (Bachand, 2001). Plus de vingt ans après l'adoption de l'ALENA, les avis demeurent partagés, mais selon Benyekhlef (2014) et Sinclair (Blatchford, 2015), le chapitre 11 coûte cher au Canada, faisant de lui le grand perdant de l'ALENA. Au moment où nous écrivons ces lignes, le droit des investisseurs est au cœur du litige entre l'Union européenne et le Canada, l'Allemagne et la France s'y opposant avec force (Barbière, 2015).

La mobilisation collective peut prendre différents visages selon qu'elle soit portée par la société civile ou les mouvements sociaux¹ ou encore portée conjointement par l'un et

¹ En nous inspirant de Neveu (2005), nous distinguons les deux selon leur rapport à l'institutionnalisation et donc selon la proximité qu'ils ont avec l'État. La société civile est institutionnalisée (elle est intégrée au moins partiellement dans le fonctionnement de l'État), contrairement aux mouvements sociaux. Bien sûr, il s'agit davantage d'un continuum que de catégories fixes qui permettraient de départager absolument les deux types de regroupements. Les stratégies de légitimation contribuent cependant à leur classement dans l'une ou l'autre catégorie. Ainsi, les acteurs participant à la Coalition pour la diversité culturelle sont plus institutionnalisés que les membres de l'organisme Open Media et donc plus

l'autre type de regroupements, à l'occasion de moments forts comme les sommets ou les forums mondiaux. Une mobilisation conjointe augmente la possibilité de participer à la définition des enjeux ou des problèmes publics (Gusfield, 2009). Ainsi, au Forum Social Mondial de 2005, la communication a été reconnue comme un enjeu de premier plan. Néanmoins il ne suffit pas à la société civile de reconnaître un enjeu pour que lui soit attribué le rôle d'un acteur essentiel, prenant part aux décisions.

Afin de mieux comprendre les processus de légitimation de la société civile, nous rendrons compte ici des stratégies déployées par la société civile mobilisée sur des enjeux de gouvernance des communications et de la culture. Dans la première partie, nous reviendrons brièvement sur le sens que recouvrent les expressions société civile et légitimation. Puis, nous présenterons une esquisse de typologie des secteurs d'intervention de la société civile. Nous terminerons en évoquant la nécessité pour la société civile d'acquiescer le statut de sujet de droit.

Société civile, gouvernance et légitimité

Pour réfléchir au sens que l'on donne de nos jours à l'expression de *société civile*, il faut d'abord se demander à quoi renvoie le terme *civile*. On apprend ainsi qu'à l'origine, la société civile était opposée à *l'état de nature*. De ce point de vue, l'expression paraît aujourd'hui tautologique puisque l'idée même de société suppose un processus d'intégration minimale ou de « civilisation » se distinguant de l'état de nature. La société civile a ensuite été conçue par Hegel non pas en opposition à l'état de nature, mais au pouvoir politique. La société civile renvoyait à la bourgeoisie marchande à l'origine du capitalisme du même nom. Ce que la société civile demandait alors à l'État, ce n'était pas de jouer un rôle dans les affaires politiques, mais que le politique n'en joue aucun dans ses affaires à elle. De fait, bien avant les accords commerciaux, la société civile bourgeoise établissait les fondements de la *lex mercatoria*, un ensemble de règles visant à organiser les échanges marchands. La société civile hégélienne prendra goût néanmoins aux affaires de la Cité et participera au développement de différentes sphères d'activités, dont la sphère publique bourgeoise, qui lui permettra de s'affirmer comme un acteur collectif. L'évolution accordée au sens donné par l'expression *société civile* permet de voir, en creux pour ainsi dire, l'évolution de la conception relationnelle des acteurs de la Cité et les rôles occupés par chacun d'eux. Ainsi la société civile hégélienne constituait-elle déjà un contre-pouvoir puisqu'elle représentait une nouvelle classe d'acteurs, qui, forte de l'accumulation de ressources générée par le capitalisme commercial, pouvait tenir tête au monarque.

De nos jours, la société civile évoque plutôt ce qui n'est ni le système politique ni le système économique, mais plutôt le réseau associatif non lucratif (Fraser, 2005). La société civile s'inscrit donc désormais dans un rapport de distinction, voire d'opposition, à deux grandes catégories d'acteurs : le marché (les acteurs économiques dominants) et l'État. Ce rapport de la société civile aux deux autres catégories d'acteurs l'oblige entre autres à adopter des stratégies pour établir et consolider sa légitimité. La société civile, entendue ici comme le réseau associatif d'organisations qui ne sont ni économiques ni

franchement associés à la société civile qu'à un mouvement social, contrairement à Open Media dont la reconnaissance repose en partie sur les associations auxquelles il s'associe et non sur un lien indirect avec l'État.

politiques, est d'autant plus interpellée à marquer son territoire qu'elle a été identifiée, depuis la fin de la Guerre froide, par différentes instances internationales, comme l'une des catégories d'acteurs participant à la gouvernance globale, c'est-à-dire à la définition d'un nouvel ordre mondial. Selon ce scénario, la société civile aurait été conviée à la discussion aux côtés du Marché et des États. Le contexte serait celui du dépassement de l'État-nation et de son corollaire, le passage du gouvernement à la gouvernance (Benyekhlef, 2008). Puisque, comme le disait Madame Wasko lors de sa conférence, les entreprises s'organisent, s'allient et bataillent pour la conquête de l'opinion, il semble impératif que la société civile fasse de même.

Gouvernance : un pouvoir distribué inégalement

Selon Baron (2003, p. 338) :

La gouvernance correspond à des modes de coordination associant aux acteurs publics (État, collectivités locales, etc.) des acteurs privés, qu'ils appartiennent au monde de l'entreprise (entreprises nationales ou transnationales) et/ou à la société civile comprise au sens large (associations, organisations non gouvernementales, syndicats, etc.), pour faire face à un problème complexe caractérisé par une multiplicité d'acteurs et d'échelles d'intervention (par exemple, dans le cas de l'élaboration d'un projet de ville, dans le cadre de reconversions industrielles, dans le contexte de la construction européenne, etc.).

En comparaison avec la régulation étatique traditionnelle (le gouvernement), la gouvernance suppose donc un nombre accru d'acteurs à la discussion et une distribution du pouvoir, mais ce pouvoir est inégalement distribué. La légitimité actuelle de la société civile ne lui octroie pas de pouvoir décisionnel, mais un pouvoir délibératif qu'elle partage avec les autres acteurs, c'est-à-dire l'État et le marché. Au niveau mondial, où se négocient les questions de gouvernance mondiale, s'ajoutent les organisations internationales comme l'UNESCO, l'UIT et l'OMC ainsi que des acteurs non étatiques très puissants, comme les firmes de notation (Graz, 2005).

Pour aborder ces différents pouvoirs dans la gouvernance, on peut faire appel à Nancy Fraser et à ses concepts de public faible et de public fort (Fraser, 2005). Un public faible est un public qui discute seulement, et donc qui participe uniquement aux délibérations. Un public fort est un public qui discute et décide. La société civile est donc un public faible.

La gouvernance des communications et de la culture

Au Canada, la situation de la société civile présente des caractéristiques intéressantes du point de vue de la gouvernance des communications et de la culture puisque la participation du public (que nous associons ici rapidement à la société civile) fait partie intégrante du fonctionnement du système de radiodiffusion (Raboy, 2000). Au Québec, les lois québécoises relatives au droit d'auteur (sur le statut de l'artiste) témoignent également de la volonté du législateur de déléguer une partie de l'arbitrage (négociation de tarifs) aux acteurs concernés de la société civile, par exemple les sociétés de gestion de droits, les associations d'artistes ou de producteurs. (Azzaria, 2006). La société civile

est donc un public surtout faible, mais parfois *un peu fort* pour ce qui concerne la gouvernance des communications et surtout de la culture. Cette particularité de la société civile s'explique par l'intérêt du législateur canadien pour la souveraineté culturelle et le rôle identitaire de la culture au Québec.

Pour devenir (un public) plus fort, il faut plus de légitimité à la société civile. Or, la société civile et l'État sont engagés dans un processus de légitimation mutuelle : la participation de la société civile aux travaux de l'État confère à l'État une légitimité. L'État paraît plus démocratique s'il peut faire valoir la participation de la société civile. En retour, l'invitation à participer aux travaux de l'État confère une légitimité à la société civile. Néanmoins, la légitimité de la société civile reste dépendante de l'État alors que la légitimité de l'État continue de reposer sur le système électoral.

Stratégies de légitimation de la société civile

Pour documenter les stratégies de légitimation de la société civile, nous nous sommes inspirée entre autres d'un ouvrage de la juriste Mireille Delmas-Marty (2011) sur l'avenir mondial de la démocratie et de la citoyenneté. Delmas-Marty n'est évidemment pas la seule juriste à s'intéresser à l'évolution du droit et même à l'évolution des normativités (dont la normativité juridique), mais c'est une auteure qui, contrairement à d'autres (dont Benyekhlef, 2008), pense que la société civile pourrait finir par devenir un sujet de droit. À noter que Delmas-Marty parle non pas de société civile, mais d'acteurs civiques.

Pour présenter nos observations, nous avons préparé un tableau qui distribue respectivement en trois colonnes :

- le secteur d'intervention (ou le type de capacité de la société civile) ;
- le type de production concrète par la société civile ;
- et enfin, la nature de la contribution de la société civile, qui peut se traduire comme une source de légitimation pour l'État, dans le processus de légitimation mutuelle, que je viens d'évoquer.

Les secteurs du financement et de l'organisation, que nous verrons dans les tableaux 2 et 3 sont des catégories inductives, en « travail ». Elles demandent à être peaufinées, voire revues, entre autres parce que la légitimation produite n'est pas nécessairement mutuelle, c'est-à-dire que pour ces secteurs, la légitimité de la société civile ne rejaillit pas toujours sur celle de l'État.

Stratégies de légitimation de la SC

Secteurs d'intervention	Type de production	Nature de la contribution (légitimation État)
Législatif & réglementaire	Participation aux consultations (CRTC, mémoires, audiences, mémoires soumis aux comités parlementaires, etc.) Participation à l'élaboration de la Convention de l'UNESCO sur la diversité des expressions culturelles	Sanction de « l'opinion publique » Expertise et contre-expertise
	Autres réactions aux propositions de loi, notamment dans les médias (ex. Open Media : Kill Bill C-51)	Veille de l'opinion publique
	Production participative (Crowdsourcing <i>Canada's privacy Plan</i> Open Media)	Normes alternatives

Tableau 1. Les stratégies législatives et règlementaires de la société civile

Secteurs d'intervention législative et réglementaire

L'espace manque pour expliquer le détail des tableaux, mais trois exemples nous serviront à illustrer partiellement la première série de stratégies : les mémoires déposés au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC); les propositions d'Open Media ; et la contribution de la Coalition pour la diversité culturelle. Le premier et le troisième exemples illustrent des stratégies de légitimation mutuelles alors que le second favorise surtout la société civile.

Société civile et CRTC

L'organisme de réglementation de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes tient des consultations publiques sur les services de téléphonie cellulaire, puis indique qu'il souhaite réagir à ces consultations en adoptant une série de mesures. Selon le CRTC, les mesures proposées sont élaborées à partir des demandes du public et donc aussi de certaines associations composant la société civile, comme l'Association nationale des consommateurs. Enfin, l'État canadien (par l'entreprise de son ministre de l'Industrie) s'appuie sur les consultations réalisées par le CRTC pour affirmer qu'il a bien entendu la population canadienne, ce qui lui confère une légitimité démocratique. La société civile apporte à l'État la sanction de l'opinion publique tout en participant éventuellement à la construction de l'expertise dans le cas par exemple d'organisations spécialisées dans la question à l'étude.

Open Media

L'organisme Open Media réagit à différents projets de loi fédéraux notamment sur la vie privée en proposant des normes alternatives qu'il dit appuyer sur des consultations

réalisées en ligne à partir de ses différents médias sociaux. À son tour, l'organisme fait donc valoir qu'il est à l'écoute des Canadiens. Dans le cas d'Open Media, la sanction de l'opinion publique (les résultats de la consultation) ne rejaillit pas sur l'État, mais sur l'association et sur ses partenaires associatifs, comme Greenpeace ou la Ligue des droits et libertés. Lorsqu'il se contente d'attirer l'attention du public sur un enjeu sans formuler de contre-proposition, Open Media contribue, au moyen de métriques communautaires variées (nombre de retweets par exemple), à informer les acteurs politiques de l'attention accordée par le public (veille de l'opinion publique).

La CDC (Coalition pour la diversité culturelle)

Un dernier exemple, qui se distingue par l'importance de la reconnaissance formelle qui lui est attachée, c'est celui de la participation de la société civile à l'élaboration même de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. La participation de la société civile est en effet soulignée dans le texte même de la Convention dans un article qui lui est consacré.

Stratégies de légitimation 2 : secteurs juridictionnel et de financement

Stratégies de légitimation 2

Secteurs d'intervention	Type de production	Nature de la contribution
Juridictionnel	Plaintes aux instances de réglementation ou d'autoréglementation Poursuites	Veille de l'opinion publique, Veille des mécanismes d'autoréglementation Jurisprudence
Financement (stabilité)	Financement traditionnel (membership individuel, appuis de syndicats ou autres assos)	Sanction de l'OP (et mise à jour des alliances - donc aussi veille de l'OP)
	Financement participatif (crowdfunding)	Veille de l'OP (moins stable, mais plus dynamique)
	Financement de l'État Ex. de la CDC	Sanction de l'OP par l'institutionnalisation au moins partielle d'un acteur qui cesse d'être un adversaire potentiel.

Tableau 2. Les stratégies juridictionnelles et financières de la société civile

Sur le plan juridictionnel, la société civile peut déposer des plaintes aux différentes instances de réglementation (comme le CRTC) ou d'autoréglementation comme le Conseil de presse du Québec, l'ombudsman de Radio-Canada ou de CBC ou encore à l'Association canadienne des radiodiffuseurs pour ne nommer que les principaux. La société civile peut

aussi engager des poursuites comme celle de la société de gestion de droits d’auteur Copibec contre l’université Laval pour non-respect de la loi canadienne du droit d’auteur.

Quant au secteur d’intervention du financement, comme nous l’avons déjà évoqué, nous sommes un peu moins certaine de sa pertinence ou de sa dénomination, mais il apparaît évident que pour être légitime, la société civile doit avoir une certaine stabilité et une certaine indépendance financière. Cette indépendance peut venir de dons individuels ou associatifs, ce qui dans le milieu associatif, lui confère une grande légitimité, mais aussi une certaine instabilité. En contrepartie, lorsqu’elle est financée par l’État, la société civile risque de disparaître dès lors que son agenda ne correspond plus à celui de l’État, comme on l’a déjà vu pour différents organismes, dont la Coalition canadienne pour la diversité culturelle qui a perdu son financement fédéral sous le gouvernement conservateur et qui survit grâce à l’intervention financière du Québec.

Bien entendu, pour le gouvernement du Québec, le fait de financer la Coalition *canadienne* lui donne une certaine légitimité dans les milieux culturels, voire politique pour ce qui est des pays qui ont milité, avec le Québec et le Canada, pour l’adoption de la Convention. L’annonce récente des compressions imposées à l’Observatoire québécois de la culture est cependant de bien mauvais augure. L’austérité ici aussi fragilise les acquis de la société civile.

Stratégies de légitimation 3 Organisationnel

Stratégies de légitimation 3

Secteurs d’intervention	Type de production	Nature de la contribution
Organisationnel	Mobilisations ponctuelles (pétitions, lettres, appels aux candidats politiques, vidéos, réseaux sociaux, participation à des coalitions)	Veille de l’OP proche du répertoire d’actions collectives des MS Éventuellement sanction (endogène) OP (représentativité)

Tableau 1. Les stratégies organisationnelles de la société civile

Enfin, la capacité d’organisation ou de mobilisation de la société civile, qui la rapproche du répertoire d’actions collectives des mouvements sociaux, génère certainement une légitimité pour elle-même, mais selon les circonstances, cette légitimation peut être considérée par l’État comme une source de délégitimation de son propre pouvoir. Il peut arriver, comme dans le cas du mouvement étudiant de 2012, que ce soient alors les acteurs politiques de l’Opposition (politique au Parlement) qui, en appuyant la société civile mobilisée, tirent - d’aucuns diront usurpent - une légitimation pour eux-mêmes.

Une mobilisation massive recoupe le critère démocratique de la représentativité, ce qui explique les différences d'interprétation quant au nombre réel des participants à une manifestation.

Société civile cherche sujet de droit

En bref, la société civile a mis au point différentes stratégies de légitimation pour tenter de passer du statut de public faible à celui de public fort. Toutefois, dans le contexte de la gouvernance globale, il lui reste encore à acquérir le statut de sujet de droit international pour participer pleinement aux processus délibératifs et décisionnels et acquérir une légitimité comparable aux autres acteurs de la gouvernance. Rappelons que selon la définition classique, le sujet de droit est à la fois créateur et destinataire du droit. Les sujets de droit international sont des acteurs internationaux dotés en prime de la personnalité juridique internationale (Tourme-Jouannet, 2013). L'acteur discute, le sujet décide.

Avec le passage de l'État-nation à la gouvernance globale - matérialisée dans les accords commerciaux et autres modalités financières comme celles qui ont été imposées à la Grèce, « avec un fusil sur la tempe », comme le disait Pierre Maisonneuve un peu plus tôt -, on a vu augmenter le nombre de sujets de droit, ou à tout le moins d'acteurs disposant d'un pouvoir d'influence conséquent.

Ça ne surprendra personne ici, mais les acteurs qui ont pris du galon sont des acteurs économiques. Les militants des droits de la personne qui attendaient que soit enfin reconnu l'être humain comme un sujet de droit international ont plutôt assisté à la montée du droit des investisseurs. En clair, il s'agit du droit pour un investisseur privé de saisir directement une instance arbitrale (dans le cas de l'ALENA ou de l'OMC), droit que les investisseurs privés sont seuls à détenir. Ni les États ni la société civile ne détiennent pareil droit. À la rigueur, les ONG, les syndicats peuvent faire entendre leur voix en tant qu'amis de la cour dans les procédures arbitrales en matière d'investissement (Benyekhlef 2008, p. 361). Autrement dit, la société civile, dans le meilleur des cas, peut s'exprimer.

Écueils en vue

Pour terminer tout à fait, il faut se rappeler que la Commission trilatérale (Crozier, Huntington et Watanuki, 1975), qui dénonçait dès 1975, « les excès de la démocratie », ne semble pas avoir baissé les bras. La montée de la répression qu'on observe vis-à-vis des mouvements sociaux s'observe également du côté de la société civile (INCLC, 2013 ; Gould-Wartofsky, 2015 ; Voices/Voix, 2015 ; Marquis-Boire et Galperin, 2016.). La répression prendra sans doute différents visages, comme celui de la législation « antiterroriste », qui vient d'être adoptée au Canada, qui menace le droit à la dissidence, limitant considérablement la marge de manœuvre de la société civile.

On peut s'attendre aussi de la part des autres acteurs de la gouvernance à des stratégies de délégitimation de la société civile dans la bataille de l'opinion publique pour savoir qui décidera aujourd'hui de quoi demain sera fait. D'où l'importance de chercher à comprendre comment la société civile peut travailler elle-même à sa propre légitimation.

Références bibliographiques

Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada. 2015. Les accords de libre-échange du Canada. Repéré à <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/fta-ale.aspx?lang=fra>

Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada (2015). Accord de libre-échange Canada-Ukraine. Repéré à <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ukraine/index.aspx?lang=fra>

Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada (2015). Canada-Union européenne : Accord économique et commercial global (AECG). Repéré à <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/index.aspx?lang=fra>

Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada (2015). Partenariat Transpacifique (PTP). Repéré à <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/tpp-ptp/index.aspx?lang=fra>

Azzaria, G. (2006). *La filière juridique des politiques culturelles*, Québec, Les Presses de l'Université. Laval.

Bachand, R. (2001). Les poursuites intentées en vertu du chapitre 11 de l'ALENA : Quelles leçons en tirer ? Repéré à http://www.ieim.uqam.ca/spip.php?page=article-ceim&id_article=29

Barbière, C. (2015). Paris et Berlin veulent réviser l'accord UE-Canada. Repéré à <http://www.euractiv.fr/sections/commerce-industrie/paris-et-berlin-veulent-reviser-laccord-ue-canada-311550>

Baron, C. (2003). La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique. *Droit et société*, 54(2), 329-349.

Benyekhlef, K. (2008). *Une possible histoire de la norme. Les normativités émergentes de la mondialisation*, Montréal, Éditions Thémis, 934 p.

Benyekhlef, K. (2014). Sur la protection des investisseurs étrangers. Repéré à <http://www.karimbenyekhlef.ca/blogue/2014/08/11/sur-la-protection-des-investisseurs-etrangers/>

Blatchford, A. (2015, 14 janvier). Le chapitre 11 de l'ALENA coûte cher au Canada. *Métro*. Repéré à <http://journalmetro.com/actualites/national/702412/le-chapitre-11-de-lalena-coute-cher-au-canada/>

Crozier, M., S. Huntington et J. Watanuki (1975). *Commission sur la gouvernance des démocraties* (mieux connue sous le nom de Commission trilatérale). New York University Press, 1975.

Delmas-Marty, M. (2011). *Vers une communauté de valeurs. Les Forces imaginantes du droit*. Paris, France : Éd. du Seuil.

Fraser, N. (2005). *Qu'est-ce que la justice sociale? : reconnaissance et redistribution*. Paris, France : Éditions la découverte.

George. É. (2001). *L'utilisation de l'Internet comme mode de participation à l'espace public dans le cadre de l'AMI et au sein d'ATAC*, Thèse de doctorat en communication, UQAM.

Gould-Wartofsky, M. (2015). The Wars Come Home. *Guernica*. Repéré à <https://www.guernicamag.com/daily/michael-gould-wartofsky-the-wars-come-home/>

Graz, J.-C. (2005). La gouvernance mondiale. *Asymétries. Analyses de l'actualité internationale 1*, pp. 8-10. Athéna Éditions.

Gusfield, J. ([1981] 2009). *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Économica, coll. « Etudes Sociologiques », 2009

International Network of Civil Liberties Organizations (INCLO) (2013). The Global Suppression of Protest. Repéré à <https://www.aclu.org/blog/global-suppression-protest?redirect=blog/free-speech/global-suppression-protest>

Marquis-Boire, M. et E. Galperin (2016). A brief history of governments hacking human rights organizations. Repéré à <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2016/01/brief-history-of-government-hacking-human-rights-organizations/>

Neveu, É. (2005). *La sociologie des mouvements sociaux*. Paris : La découverte.

Organisation Mondiale du Commerce (OMC) (2015). Accords commerciaux régionaux : Faits et chiffres. Repéré à https://www.wto.org/french/tratop_f/region_f/regfac_f.htm

Organisation Mondiale du Commerce (OMC) (2015). Les principes qui inspirent le système commercial. Repéré à https://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/fact2_f.htm

Raboy, M. (2000). *Les médias québécois : presse, radio, télévision, inforoute*. Montréal : Gaëtan Morin

Société Radio-Canada (2015). Accord de libre-échange imminent avec l'Ukraine. Repéré à <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2015/07/13/002-ukraine-accord-libre-echange-canada.shtml>

Stern, B. (1998, le 22 octobre). L'accord multilatéral sur l'investissement a été discrètement enterré à l'OCDE, *Le Monde*.

Tourme-Jouannet, E. (2013). *Le droit international*, Paris : PUF, Que sais-je

Voices/Voix (2015). Dismantling Democracy: Stifling debate and dissent in Canada. Repéré à <http://voices-voix.ca/en/document/dismantling-democracy-stifling-debate-and-dissent-canada>

PARESSE DU POLITIQUE. DU GOUVERNEMENT DE LA CULTURE À LA GOUVERNANCE CRÉATIVE

Pierre Moeglin

Professeur des universités en sciences de l'information et de la communication à l'Université Paris 13 (France)

Membre senior de l'Institut Universitaire de France

Courriel : pierre.moeglin@wanadoo.fr

RÉSUMÉ

En France, les radios et télévisions de service public doivent composer avec le désengagement de l'État et affronter les nouveaux acteurs du Web dans un contexte où le financement public et les revenus publicitaires sont à la baisse. La disqualification des principes du gouvernement de la culture au profit des principes d'une gouvernance créative – misant sur la flexibilité organisationnelle et le rendement individuel – a pour conséquence « la paresse du politique ». À partir de recherches et de documents officiels de Radio France et de France Télévision, ce texte propose une analyse des contraintes actuelles pesant sur les radios et télévisions de service public.

En France comme ailleurs radios et télévisions de service public sont confrontées à des bouleversements sans précédent¹. Si contextes et acteurs varient d'un pays à l'autre, ces chaînes ont néanmoins toutes en commun d'être brutalement soumises à deux injonctions : composer avec le désengagement de l'État, affronter les acteurs du Web. Ceux-ci sont d'autant plus redoutables qu'ils forment l'ensemble hétérogène où voisinent les plates-formes de réseaux sociaux, tels YouTube et Dailymotion, proposant des contenus archivés, celles qui font de la radio ou de la télévision de rattrapage et enfin les plus offensives, qui valorisent séries et films à l'unité (VOD) ou sur abonnement (SVOD), tels Netflix, Amazon, Hulu, Canal Play. Des unes aux autres, les frontières sont d'ailleurs poreuses, ainsi qu'en témoignent les premiers pas de YouTube en SVOD.

Or, ces deux injonctions sont contradictoires, l'affrontement exigeant des investissements à la hausse, tandis que financement public et recettes publicitaires sont à la baisse. La question est donc de savoir quelles stratégies les chaînes adoptent face à cette contradiction. S'agissant de la situation française, notre hypothèse est que les

¹ Je remercie le LabSic pour sa prise en charge de ma participation à Panam 2015. Je suis reconnaissant à Chantal Duchet, professeure à l'université Sorbonne Nouvelle et membre du Labex ICCA, aujourd'hui décédée, d'avoir bien voulu revoir et améliorer cette contribution.

responsables de Radio France² et France Télévisions³, ainsi que les représentants des ministères de tutelle (culture, économie, industrie) sont conscients de la situation, mais ne sont pas pour autant en mesure de concevoir des stratégies efficaces. De leur impuissance découlerait alors la disqualification des principes du gouvernement de la culture, reposant sur le critère de l'accès du plus grand nombre à des programmes de la meilleure qualité possible, au profit des principes d'une gouvernance créative misant sur la flexibilité organisationnelle et le rendement individuel et faisant appel à des critères quantitatifs de production. Ainsi s'opérerait le glissement d'une logique culturelle à une logique managériale, conséquence de ce que nous proposons d'appeler « la paresse du politique ».

Pour illustrer cette hypothèse, l'analyse emprunte aux travaux de chercheurs en économie politique de la communication (Garnham, 2005, Schlesinger, 2007, Tremblay, 2008, Bouquillion *et al.* 2013) ; elle s'appuie sur l'étude de documents officiels, parmi lesquels des rapports ministériels et les dossiers de deux candidats à la présidence de France Télévisions, soumis en avril 2015 au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) : celui de Delphine Ernotte, qui sera nommée, et celui de Didier Quillot, tenu pour son concurrent le plus sérieux. Seule, une partie des résultats sera évoquée ici, déclinée en deux volets : le premier, pour examiner comment sont appréhendées les contraintes pesant sur les radios et télévisions de service public ; le second, pour examiner les conséquences de la paralysie de ces mêmes radios et télévisions.

1. Face aux menaces

Les changements actuels ne signifient pas que la rivalité entre chaînes publiques et chaînes privées perd de son intensité. Cette rivalité est au contraire redoublée par les concurrences nouvelles dues aux acteurs du Web. Quelles sont ces concurrences ? Comment les enjeux en sont-ils perçus ? De quelle manière le défi en est-il relevé ?

1.1 Une prise de conscience

La nouvelle donne tient au fait que les plates-formes ne cherchent plus à conquérir des parts d'audiences pour capter des recettes publicitaires, selon le modèle du flot. Elles valorisent des offres de VOD à l'unité (modèle éditorial), au débit (modèle du compteur) ou à l'abonnement (modèle du club) ; elles collectent également un grand nombre de données sur les consommateurs, leurs pratiques et leurs goûts, qui leur permettent de proposer et éventuellement de produire des contenus correspondant à leurs attentes. Ainsi leur fonctionnement se rapproche-t-il du modèle du courtage informationnel.

² Radio France est une société anonyme détenue par l'État ; elle est composée de 7 chaînes de radio : France Inter, France Info, France bleu (44 antennes de proximité), France culture, France musique, Fip et Mouv'. Son chiffre d'affaires est de 645 millions d'euros en 2014, pour 4 300 salariés environ. Relèvent également des radios de service public (mais sans qu'il en soit question ici) : Radio France Internationale, propriété de la holding France Médias Monde (ministère de la culture et de la communication), Arte Radio (création d'Arte France) et les radios associatives de statut semi-public, financées par le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (État) et les collectivités territoriales.

³ France Télévisions est une entreprise publique qui comprend notamment 5 chaînes de télévision nationales - France 2, France 3, France 4, France 5 et France Ô, 24 antennes régionales dépendant de France 3 et 9 antennes ultramarines. Son chiffre d'affaires est de près de 3 milliards d'euros en 2014 pour 3 500 salariés environ.

Comment les responsables des radios et télévisions de service public réagissent-ils à cette guerre des modèles ? L'étude des documents à notre disposition montre qu'ils en mesurent les risques, mais que leurs initiatives ne peuvent déboucher sur des ripostes efficaces. Ainsi le projet d'Ernotte évoque-t-il le lancement d'une plate-forme numérique de programmes « jeunesse » et le recours aux réseaux sociaux. Mais cette évocation est si allusive qu'aucune perspective précise n'en découle : « la qualité des programmes jeunesse [de France 3] est reconnue. C'est une opportunité pour construire une plateforme numérique autour des marques fortes Ludo et Zouzous et en partenariat avec d'autres acteurs de jeux ou de livres pour enfants. Un réseau social pourrait être structuré autour de France 4 » (Ernotte 2015, p.19). L'on note déjà ici le recours au *branding* – « marques fortes » – pour promouvoir de simples émissions « Ludo » et « Zouzous ».

Même manque d'éléments concrets dans le passage consacré à la télévision de rattrapage : « Afin de créer une passerelle directe avec les usagers une nouvelle plateforme numérique basée sur un algorithme de recommandation doit rendre la télévision de rattrapage plus accessible sur le modèle de Netflix par exemple » (Ernotte 2015, p.20). Le problème est que, telles qu'envisagées ici, ces recommandations n'ont rien à voir avec les *analytics* aidant Netflix à concevoir son offre et à orienter ses productions. Qu'on en juge plutôt : « France Télévisions doit mettre en place une stratégie relationnelle avec ses usagers, s'appuyer sur les outils professionnels de la relation client [...] Ces nouvelles techniques sont essentielles pour accroître le lien avec chaque usager, accroître son attachement à ses chaînes publiques et instaurer un dialogue » (Ernotte 2015, p.20).

Significativement, lors de son audition du 28 octobre 2015 par la Commission des Affaires culturelles de l'Assemblée nationale, Ernotte, devenue présidente de France Télévisions, continue de parler indifféremment d'un « Netflix à la française » et d'un « Google de la création ». Et si la direction envisage depuis peu de jouer sur la relation entre linéarité de la grille et délinéarisation des services à la demande, ce n'est qu'en assimilant les programmes à des marques, ainsi que nous l'avons vu plus haut. C'est-à-dire selon une pratique plus proche du *e-commerce* que des méthodes habituelles dans la promotion de produits culturels.

1.2 Des réactions timorées

Pourtant, dès le début des années 2010, il est patent que VOD et SVOD ne peuvent que se répandre. L'enquête réalisée pour la Commission européenne en 2013 par l'Observatoire Européen de l'Audiovisuel (2014, p.133) recense en France 434 services de ce type (toutes catégories confondues). Celle du Cabinet Deloitte Digital (2015) indique qu'entre 2013 et 2014, le chiffre d'affaires de la seule SVOD en Europe croît de 23%, pour un marché de 833 millions d'euros. Par le nombre de services de VOD et SVOD qu'elle accueille, la France vient d'ailleurs en deuxième position, derrière la Grande-Bretagne (682), mais devant l'Allemagne (330), la Suède (153), l'Italie (151), etc.

Certes, le marché français est complexe : chronologie des médias, piratage, manque d'attractivité des programmes en langue française, baisse de la consommation télévisuelle peuvent expliquer qu'un an après son lancement, Netflix ne compte que 500 000 abonnés, résultat très en deçà des prévisions initiales. Toutefois, le processus est enclenché et la mise sur le marché par YouTube et Disney, en octobre 2015, de SVOD illimités l'accélèrera nécessairement, de même que le lancement de la TV Box d'Apple.

Le risque d'une intervention exogène serait-il d'ailleurs provisoirement conjuré, le problème central n'en reste pas moins celui de la concurrence que les plates-formes spécialisées, françaises ou non, font aux chaînes de service public. D'autant plus surprenante est donc *a contrario* la volonté des experts d'atténuer la portée du phénomène. Significatifs sont à cet égard les propos de Marc Schwartz (2015, p.2-3), auteur d'un rapport sur l'avenir de la télévision publique pour les ministères de tutelle. L'avènement des plates-formes commence par y être présenté comme un processus naturel : « La télévision de rattrapage s'est imposée comme un prolongement naturel de la télévision linéaire [...] En complément se sont développés des services de vidéo à la demande par abonnement ». Quelques lignes plus bas, il est vrai, le rapport évoque l'éventualité d'une rupture : « la S-VOD porte en elle un facteur de rupture potentiellement très puissant, comme en témoigne son succès aux États-Unis, où Netflix, avec 40 millions d'abonnés, a désormais largement dépassé HBO (30 millions d'abonnés) ». Pourtant, dans la suite du rapport, le problème n'est plus abordé que sous l'angle de la nationalité des acteurs, états-uniens en l'occurrence : « Ce nouvel environnement [...] facilite l'apparition sur le marché français de nouveaux acteurs étrangers (Google/YouTube, Amazon, Netflix) qui disposent de moyens financiers considérables, déploient une stratégie mondiale et ont la faculté de se soustraire à la réglementation nationale par une domiciliation à l'étranger ».

Ce phénomène est important, effectivement. Plus importante est cependant la question de la menace que la VOD en général fait planer sur la viabilité même des télévisions généralistes publiques. De fait, ce n'est pas seulement leur trésorerie qui est fragilisée. Le sont aussi leurs missions, selon la définition qu'en donne l'UNESCO (2001, p.7) : « la radiotélévision publique trouve sa raison d'être dans le seul accomplissement du service public. [...] Elle s'adresse à chacun en tant que citoyen. Elle encourage l'accès et la participation à la vie publique. Elle développe les connaissances, élargit les horizons et permet à chacun de mieux se comprendre en comprenant le monde et les autres ».

Parfois, il est vrai, experts et responsables se réfèrent encore à cette définition. En témoigne par exemple le document adressé au CSA par les ministères de tutelle (ministère de l'Économie *et al.*, 2015, p.4) pour encadrer l'élection du PDG de France Télévisions : « le service public de l'audiovisuel doit jouer un rôle de premier plan dans la refondation d'une culture politique et civique, en offrant une information pluraliste, ambitieuse et gratuite, qui favorise la mise en perspective, le décryptage et l'investigation, le développement du sens critique ». Ce rappel n'empêche toutefois pas la référence politique et civique d'être mise à mal deux pages plus bas, quand il est question des restrictions budgétaires : « la trajectoire des ressources publiques de France Télévisions qui sera arrêtée lors de la conclusion du contrat d'objectif et de moyens (COM) sera au mieux stable, et pourrait plus probablement s'inscrire dans l'évolution à la baisse constatée ces dernières années » (ministère de l'Économie *et al.*, 2015, p.7). De fait, le contrat d'objectifs 2015 affiche une baisse de 4,8% par rapport à 2014.

2. Une réponse en trompe-l'œil : la gouvernance créative

Le problème est encore aggravé par les difficultés liées à la greffe des missions nouvelles sur les anciens cahiers des charges. Il faut en effet aux chaînes de service public opérer très vite d'importantes transformations. Faute de quoi, gesticulation rhétorique et

importation de modes organisationnels inadaptés ne masqueront pas longtemps l'impuissance de leurs directions.

2.1 Des faiblesses structurelles

Quatre conditions en particulier paraissent difficiles à remplir à cet égard.

- Premièrement, les acteurs du service public ont à consolider leurs relations avec les producteurs. Ce qui suppose des moyens financiers que, pour la plupart, ces acteurs n'ont pas. Le problème est encore compliqué par la faiblesse du volume de la production en France, dont les 800 heures annuelles sont très loin des 2000 heures en Allemagne.

En outre, le terrain est très mouvant, car les producteurs sont impliqués dans des stratégies de fusion (Endemol et Shine en 2014, Zodiak Media et Banijay Group en 2015, par exemple) et d'intégration (rachat de Flab Prod par Vivendi, importantes prises de participation de Canal Plus dans Mars Film - que Vivendi avait vendu lors de son redressement -, projet de rachat de Newen par TF1 en 2015, etc.). Par ailleurs, Canal Plus, dont les chaînes diffusent 400 films nouveaux par an, occupe une position dominante renforcée par ses investissements annuels de près de 800 millions d'euros et ses 200 millions d'achats et préachats de films.

Les chaînes de service public ne sont donc pas en bonne position pour renégocier les contrats de coproduction, étendre les droits de diffusion et droits de suite aux nouveaux supports et obtenir des garanties à long terme sur la fourniture de programmes destinés à des catalogues attractifs. En témoigne rétrospectivement l'impuissance de France Télévisions face au rachat de Newen par TF1 annoncé le 30 octobre 2015, alors que, troisième producteur français de flux, Newen est le principal fournisseur de France Télévisions..

- Deuxièmement, la double vocation des programmes, en diffusion linéaire et en VOD, demande à être envisagée très en amont. Ernotte (2015, p.20) a donc raison de signaler qu' « un programme ne doit plus seulement être pensé en fonction de sa place dans la grille, mais aussi en fonction de ses usages à tout moment et dans tous les contextes ». Elle ajoute toutefois que, si la monétisation de la seconde vie des programmes est primordiale, l'obligation des 42 mois d'exclusivité en limite la portée. Restriction considérable, en effet !

De son côté, Quillot (2015, p.69) évoque le recrutement d'un « directeur(trice) général(e) délégué(e) aux programmes, antennes, contenus et création, dont la mission sera de mettre en œuvre la complémentarité éditoriale et l'harmonisation du bouquet de chaînes et de plateformes de diffusion ». Mais l'on ne voit pas quelles modalités concrètes cette synergie emprunterait. On ne le voit pas davantage dans le rapport Schwartz (2015, p.4), bien qu'y soit mentionné l'intérêt d'une « combinaison » entre flot et accès à la demande : « Les usages se juxtaposant, c'est justement la combinaison du linéaire et du non linéaire, du classique et du numérique qui est féconde et qui constitue un atout déterminant de la télévision ». Mais comment exploiter cet « atout déterminant » sans, par exemple, commencer par étoffer la régie publicitaire sur le numérique ?

- Troisièmement, les chaînes ont à se restructurer pour tirer parti des synergies entre diffusion traditionnelle et accès à la demande. Cette réorganisation est d'ailleurs souvent

justifiée par la diminution des budgets depuis 2011, pour les ressources publicitaires, et, depuis 2012, pour la dotation de l'État, essentiellement issue de la contribution à l'audiovisuel public (ex-redevance). Certes, ces diminutions sont moins fortes que celles affectant Radio Canada et la BBC, mais les ordres de grandeur ne sont pas non plus les mêmes. À titre indicatif, le budget 2015 de France Télévisions avoisine 3 milliards d'euros, dont 2,5 d'argent public, alors que celui de la BBC est d'environ 7 milliards d'euros, pour 5,5 milliards d'argent public. Enfin et surtout, les progrès de la managérialisation suscitent malaise et méfiance chez les personnels, ce qui explique notamment la grève à Radio France (évoquée plus bas). À France Télévisions, les assises sur l'organisation du travail prévues en 2016 peuvent aussi bien canaliser ce malaise que l'exacerber.

- Quatrièmement, les chaînes doivent se montrer vigilantes sur le suivi des productions. Ernotte (2015, p.15) y fait brièvement allusion : « Pour parvenir à innover, France Télévisions doit transformer son processus de création. Il faut passer par une généralisation du pilote dans le domaine de la fiction, afin d'avoir une meilleure appréhension des programmes [...] Par ailleurs il est prioritaire de raccourcir les délais de création ». Et observer qu'il « est aujourd'hui courant qu'une idée originale mette de trois à quatre ans pour être portée à l'écran ». Le problème est toutefois qu'à nouveau, il n'est pas du tout certain que les chaînes aient les moyens d'une gestion plus rigoureuse.

À défaut d'en avoir les moyens dès maintenant, que peuvent faire leurs responsables ? Préparer les esprits. Telle est, pour nous, la raison de la récurrence du thème de la gouvernance créative. Et ce, à la faveur d'un glissement de « gouvernement » à « gouvernance » et d'un jeu sur les deux sens de « créatif » : objet de la gouvernance (activités de création) et modalités (créatives) de cette gouvernance, gouvernance de la création et gouvernance créative.

2.2 Rhétorique de la créativité

La rhétorique de la créativité est une réponse - pas la seule, sans doute pas la meilleure non plus - à l'opacité de la gouvernementalité, elle-même tributaire de la complexification des jeux d'acteurs. Il est plus facile en effet de prôner les vertus de la flexibilité organisationnelle que de travailler à la mise en œuvre d'un projet de démocratisation culturelle.

Significative est à cet égard la fréquence du terme « créativité » : il revient à sept reprises dans le projet de Quillot, lequel va jusqu'à citer longuement (p.57) l'extrait d'un discours de la présidente de l'UNESCO, en date du 21 mai 2014, sur la diversité culturelle comme « stimulateur de créativité ». Si le terme n'apparaît que deux fois dans le projet d'Ernotte, « audace », « collaboratif » et « prise de risque » y sont présents respectivement sept, cinq et quatre fois. Quant à « agile » et « agilité », ils n'apparaissent pas moins de trois fois dans les 15 000 signes de la feuille de route adressée au CSA par les ministères de tutelle, huit fois dans le rapport Schwartz, neuf fois dans le projet Quillot et deux fois dans celui d'Ernotte. L'on est en droit d'interpréter ces récurrences comme l'indice du tropisme managérial saisissant les responsables de l'audiovisuel public et de leur tendance à vouloir compenser dans l'ordre de la gestion organisationnelle ce qui leur échappe dans celui de la politique culturelle.

2.3 Tropisme managérial

Significatif est à cet égard le rapport Schwartz (2015, p.50), préconisant de « mesurer [...] l'économie des moyens employés pour atteindre les résultats (efficacité) ». Du registre du *Wert* - ainsi qu'aurait pu dire Max Weber - nous passons à celui du *Zweck*, qui privilégie l'adaptation des moyens aux fins.

De fait, les dirigeants privilégient d'autant plus la gestion « en mode projet » et la gestion « matricielle », telle qu'utilisée à Orange lorsqu'Ernotte y exerçait (entre 1989 et 2011), qu'ils sont pour la plupart issus de milieux et formations consacrés au management. Autant de méthodes qui, sous des allures participatives, soumettent en fait individus et services aux contraintes de l'évaluation permanente et de la mise en concurrence généralisée. Comme Ernotte (2015, p.12) l'indique sans ambages, « dès mon entrée en fonction, je ferai également en sorte de mieux rentabiliser l'outil de production de France Télévisions. Pour ce faire, il est indispensable d'augmenter la charge de travail de cet outil ».

Quillot (2015, p.20) est plus explicite encore : « [cette transformation] implique aussi de rationaliser le management et la gouvernance, de clarifier l'organisation, afin que les responsabilités soient clairement identifiées, et que le management puisse être moteur de la transformation et contribue à ce qu'elle s'opère dans un climat social serein ». Le management volerait-il au secours de la « capacité créatrice du travail » ? Il est à craindre en tout cas que ces méthodes - qui ont rarement fait leurs preuves ailleurs - ne les fassent moins encore dans l'audiovisuel public

Conclusion : à l'épreuve des faits

D'ores et déjà les faits sont là. La grève exceptionnellement longue à Radio France, entre les 19 mars et 16 avril 2015, n'est pas seulement due à des facteurs circonstanciels : rénovation mal maîtrisée des locaux, hostilité systématique des syndicats à l'égard d'une direction très maladroite, conflits catégoriels, etc. L'élément clé est le rejet de la gouvernance créative par le personnel, soutenu par une partie de l'opinion publique. En effet, bien des responsables de l'audiovisuel public donnent l'impression de céder au tropisme managérial pour se dérober aux questions fondamentales : quelles synergies créer entre programmation linéaire et catalogue délinéarisé ? comment concilier ouverture à l'inattendu et conformité aux attentes des publics ? comment accroître le rendement sans sacrifier la qualité du service ?

Pour avoir posé ces questions, au sortir de la grève de France culture, le président de cette chaîne, Olivier Poivre d'Arvor, professionnel reconnu et respecté, est brutalement démis de ses fonctions le 9 juillet 2015 par Mathieu Gallet, président de Radio France. Mais quelle faute grave motive-t-elle donc cette soudaine éviction ? Une déclaration publiée le jour même : « Aujourd'hui, Radio France a besoin d'un projet, d'une vision [...] Aujourd'hui, Radio France a besoin de souffle. Car on ne peut entraîner personne avec un projet construit uniquement sur une logique budgétaire et comptable » (cité par Le Drollec, 2015). Entre cette protestation et la réaction qu'elle provoque, tout est dit de l'opposition entre gouvernement de la culture et gouvernance créative.

Références

Bouquillion, P., B. Miège, B. et P. Mœglin (2013). *L'industrialisation des biens symboliques : les industries créatives en regard des industries culturelles*. Grenoble, France : Pug.

Deloitte Digital (2015). *Les acteurs médias & entertainment dans le monde digital*. Repéré à <http://www.deloittedigital.fr/les-acteurs-medias-entertainment-dans-le-monde-digital/>

Ernotte Cunci, D. (2015). *Projet stratégique pour France télévisions*. Paris, France. Repéré à <http://www.csa.fr/Espace-Presses/Communiqués-de-presses/Le-CSA-publie-le-projet-strategique-de-Delphine-Ernotte-Cunci-pour-France-Televisions>

Garnham, N. (2005). From Cultural to Creative Industries. An analysis of the implications of the 'creative industries' approach to arts and media policy making in the UK. *International Journal of Cultural Policy*, 11(1), 15-29.

Le Drollec, A. (2015). Stéphane De Groodt va rejoindre France Culture. Repéré à <http://teleobs.nouvelobs.com/le-grand-oral/20150513.OBS8885/olivier-poivre-d-arvor-stephane-de-groodt-nous-rejoindra-la-saison-prochaine.html>

Ministère de l'économie, ministère de l'industrie, ministère de la culture (2015). *Les enjeux et missions de France Télévisions*, Paris, France. Repéré à <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Presse/Dossiers-de-presses/Les-enjeux-et-missions-de-France-Televisions>

Observatoire européen de l'audiovisuel (2014). *On-Demand Audiovisual Markets in the European Union*. Strasbourg, France. Repéré à <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/demand-audiovisual-markets-european-union-smart-20120028>

Quillot, D. (2015). *Projet stratégique 2015-2020 France télévisions*. Paris, France. Repéré à http://issuu.com/didier_quillot

Schlesinger, P. (2007). Creativity : from discourse to doctrine?. *Screen*, Oxford University Press, 48(3), 377- 387.

Schwartz, M. (2015). *Rapport sur l'avenir de France Télévisions. France Télévisions 2020. Le chemin de l'ambition*. Paris, France. Ministère de la culture et de la communication, 4 mars. Paris, France. Repéré à <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Ressources/Rapports/Rapport-sur-l-avenir-de-France-Televisions>

Tremblay, G. (2008). Industries culturelles, économie créative et société de l'information. *Global Media Journal . Canadian Edition*, 1(1), 65-88. Repéré à http://www.gmj.uottawa.ca/inaugural_tremblay.pdf

UNESCO (2001). *La Radiotélévision publique. Pourquoi ? Comment ?*. Paris, France. UNESCO. Repéré à <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001240/124058fo.pdf>

WHEN PRIVACY MATTERS: THE EU-US NEGOTIATIONS ON THE SAFE HARBOUR AGREEMENT IN THE LIGHT OF SNOWDEN'S REVELATIONS

Kristina Mikhnevich

Masters student, (FASOS, "European Studies on Society, Science and Technology"), Maastricht University (Netherlands)

Email : mihnevichk@gmail.com

ABSTRACT

In the wake of Edward Snowden's revelations, the discussions on the future of the Safe Harbour Agreement, a seemingly unrelated treaty between the EU and the US, revealed the profound divergences of these two major political bodies on the question of data regulations and citizens' privacy. This article explains how the EU and the US saw Safe Harbour after Snowden's revelations, how the main themes - such as privacy and economy - emerged in the EU-US discussions on Safe Harbour, and how the EU and the US argued about those themes.

Safe Harbour has become both a practical factor and a symbol of the problem that we have with EU data transfers and the problem that we have with trust between the European Union and the United States.⁴

Historically, the different approaches to privacy in the European Union (EU) and the United States of America (US) led to the development of different national legislations and regulations. However, rapid Information and Communications Technology (ICT) development and increasing cross-border data flows showed that national legislations are inadequate for performing business on a global scale and required that countries collaborate on the development of an interoperable international standard. After several attempts, in 2000 the EU and the US adopted the Safe Harbour Agreement. The Agreement seemed to have reconciled the divergence in EU-US regulations on privacy by providing US companies a simplified way to adhere to the EU's Data Protection Directive⁵ and to process EU citizens' data outside the EU borders. Despite some initial controversies, the Agreement had seemed a workable solution for almost 13 years. However, Snowden's revelation in the summer of 2013 of the NSA's⁶ ubiquitous access to personal data of EU citizens, undermined that belief, unveiled the EU-US existing differences in privacy regulations with new vigour and put under question the future of the Safe Harbour Agreement. This paper provides the results of my research on the process of re-mastering Safe Harbour Agreement and how the interested parties negotiate on its future through their debates, correspondence and communications. I mostly concentrated on the macro level of the discussions, acquiring relevant information from the media, the EU-US official

⁴ Claude Moraes, European Parliament debate, 2014, January 15.

⁵ European Commission (1995). Directive 95/46/EC

⁶ the US National Security Agency

correspondence and the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE) hearings related to Safe Harbour. To facilitate the analysis, I used both, SCOT theory⁷ (to present actors involved and their interpretative flexibility⁸ attached to ICT), and discourse analysis (to define the main arguments and language patterns of interested parties). As negotiations were still ongoing, I limited my empirical research to the period from the first Snowden revelations (June 2013) to the debate on Safe Harbour future in the European Parliament (15 January 2014). My main research questions were: How does the EU and the US see Safe Harbour after Snowden's revelations? How did the main themes emerge in the EU-US discussions on Safe Harbour? How do the EU and the US argue about those themes?

The empirical part of the research has shown that the main themes of the Safe Harbour negotiations emerged explicitly and implicitly through the language and wordings used in the EU-US arguments during their discussions and correspondence on Safe Harbour. Those themes were distinguished by applying to them a discourse analysis. The negotiations on a seemingly small business agreement, Safe Harbour, uncovered the EU-US controversies on several much broader subjects triggered by ICT development, such as free data flows and national borders, development of international standards on privacy, and the role of Safe Harbour in re-establishing trust between the EU and the US.

1. Do the Gardens Need Water?

To state my findings, I will start with the issue that initially forced countries to re-think the Safe Harbour Agreement, i.e. ICT development and enormous technological possibilities of the Internet that as we saw in the NSA and PRISM examples, might be used for quite controversial purposes. My analysis shows that the EU and the US attached rather different meanings to ICT. The EU was mostly concerned about ensuring EU citizens' data protection in the Internet; thus, its arguments related to the necessity for strict privacy regulations that assure the EU's borders in cyberspace. European Commissioner Veviane Reding emphasized her personal conviction that “only a strong data protection regime . . . contribute[s] to stability and growth in the digital economy.”⁹ Some EU representatives explicitly underlined the necessity of drawing lines that define the EU jurisdiction in the Internet: Axel VOSS, European People's Party, “within this globalised world, within the flood of data also globalised by the Internet . . . it is important to reflect on where lines must be drawn”¹⁰ and Peter Hustinx, EDPS, “we must therefore be prepared to 'draw a line in the sand'.”¹¹ Meanwhile, Carlos Coelho, PPE, emphasised that the establishment of national borders in the Internet should be achieved by “strong and clear rules,”¹² pointing

⁷ Social Construction Of Technology

⁸ implies that there is not only one solid meaning of technology; the different relevant social groups may attach to the artifact different meanings (Bijker, 2001, p. 26). Thus, the development of the artifact always could have been otherwise.

⁹ European Parliament debate, 2013c, July 3

¹⁰ EuroparlTV, 2013, September 25.

¹¹ Hustinx, 2013, October 7, p. 3.

¹² European Parliament debate, 2013c, July 3.

out that the EU “must prevent the international transfer of data without restrictions, [and] always ensur[e] judicial review and the possibility of appeal.”¹³

At the same time, the US envisioned an open and dynamic Internet that facilitates free data flows and provides immense economic benefits. As Cameron F. Kerry, the general counsel of the US Commerce Department, reflected in his speech on the EU idea of the borders in the Internet after Snowden’s revelations: “[i]t would be a sad ... if they led to an approach to Internet policy-making and governance in which countries became a series of walled gardens with governments holding the keys to locked gates.”¹⁴ In his speech, another divergence in the EU-US views on ICT development and privacy appeared. Kerry noticed that a by-product of Snowden revelation is a growing awareness in society of the scope and quantity of data that is generated, stored and might be used. Making his point, he emphasized:

These enormous data flows create economic opportunities for entrepreneurs and innovators to create new products and improve our lives . . . [b]ut the scope and pace of data collection exceeds ... We cannot go backwards . . . The data ... is like water: it will find ways to flow” (Kerry, 2013, August 28).

These findings supported Inda & Rosaldo’s (2008) idea that despite having immense technological capacities, modern infrastructures may be used to prevent unwanted mobility and free data flows (p. 31), and hence, correlate well with previous interdisciplinary scholars’ publications on the national borders in the Internet¹⁵. My analysis contribution is to present a clear and real example of the theory based on the controversies that emerged in the EU-US divergent regulations on ICT and privacy that have become clearly visible in the light of a large-scale, post-Snowden debate.

2. Baking the EU-US Regulations on Privacy

My research also showed that both the EU and the US were aware of the role of mutual standards and regulations in facilitating their economic growth and global trade and so they agreed on the need to collaborate on re-negotiation of their reciprocal agreement. However, although they seemed to agree on the necessity for common regulation on privacy and underlined the role of Safe Harbour as a first step towards that harmonization, the obstacle to achieving a common vision, was their interpretive flexibility regarding the privacy concept that can be seen in the articulation of their arguments. What is more, both the EU and the US attempted to impose their particular meaning of privacy. The EU tried to achieve this by using assertive and demanding language and clear statements of privacy as a fundamental right to be protected. For example, Sarah Ludford, ALDE, stressed that “this is a conflict of laws problem - we are only baking half a loaf with EU data protection law,”¹⁶ while some EP members went further by saying that “we need to demand from our partners in the US to agree [on privacy] standards . . . First, we need

¹³ European Parliament debate, 2013c, July 3.

¹⁴ Kerry, 2013, August 28

¹⁵ Goldsmith & Wu, 2006; Johnson & Post, 1996; Molini, 1997; Regan, 2003.

¹⁶ European Parliament debate, 2013c, July 3.

standards, then we cooperate,”¹⁷ and “the debate on PRISM. . . only reinforces the fact that many expect Europe to set a gold standard for data protection.”¹⁸ These comments show that the EU has learnt the Snowden lesson. The collaboration between partners and their mutual trust is salient, but they should be underpinned by something more solid and legitimate. The EU representatives spoke of privacy as being “a particular importance,” “an important element” and a “fundamental right” that “cannot [be] sacrifice[d] for the sake of economy.”¹⁹

The US introduced its aims under cover of shared goals on privacy and optimistic wording, though its main intention could still be distinguished and related to simple trade facilitation and economic values. For example, Cameron F. Kerry, in his speech asserted that “[t]he heated rhetoric in response to disclosures about U.S. Government surveillance has brought dark clouds over . . . [the EU-US privacy] engagement”²⁰ but “privacy is deeply embedded in American values and laws.”²¹ However, at the same time, he underlined that “[the EU-US] economic future is at stake in [their] international engagement”²² because inability to find a solution to reconcile historical differences in the meaning of privacy “would lead to loss of competitiveness on both sides as other economies around the world that embrace open Internet architectures and freedom to experiment with data analytics offer havens for innovators.”²³

This means that the EU-US institutional divergences, shown in Whitman's (2004) work, continue to influence EU and US views on privacy. What is more, the US approach clearly demonstrates the commoditisation of privacy, a concept introduced by Sevignani (2013), when the personal data are considered as a commodity for commercial use, rather than private information to be protected from use by outsiders. This in turn triggers some questions for further research on the subject, such as, if personal data is a commodity, whose property is it? And who has the right to use that commodity for economic advantage?

3. The Future of Privacy

My findings contribute to the existing research on concepts of privacy as well as to studies of the EU-US discourses on privacy regulations. For example, looking superficially on the EU-US discussions, we could conclude that the EU and the US are moving towards a more common concept of privacy and approach to it, as it was stated in some previous scholars' works (Schwartz, 2013; Zafir, 2013). In addition, the US focus on shared values and readiness to collaborate might lead us to believe that what is going on between the EU and the US is evidence of the Brussels effect, as postulated by law professor, Schwartz

17 *European Parliament debate, 2013c, July 3.*

18 *Viviane Reding, Vice-President of the Commission (European Parliament debate, 2013c, July 3).*

19 *Δημήτριος Δρούτσας (S&D). Speech translated. Original in Greek: “δεν επιτρέπεται, δεν μπορούμε να τα θυσιάσουμε όλα στο βωμό της οικονομίας”. (European Parliament debate, 2013c, July 3)*

20 *Kerry, 2013, August 28.*

21 *Kerry, 2013, August 28.*

22 *Kerry, 2013, August 28.*

23 *Kerry, 2013, August 28.*

(2013) and means that eventually the EU values on privacy will dominate. At the same time, consideration of the underlying meaning in EU-US statements might lead us to a different conclusion, similar to Whitman (2004), that due to persisting institutional differences, the shift to a shared notion of privacy and regulations necessary to support it, is quite unlikely to happen in the near future, if ever. What is more, my analysis showed that Regan's (2003, p. 280) hypothesis on the possibility of the EU policies coming closer to the US by shifting the EU privacy regulations from data protection and privacy to security, is also far from likely, because of the fact that EU arguments were based on privacy as a fundamental human right. Another contribution of my research to this field was in bringing into the discussion the concept of privacy as an essentially contested concept, which does not imply a commonly agreed meaning. This notion can bring a new insight into EU-US interpretive flexibility of privacy and question whether a common privacy regulation can ever be achieved.

4. Safe Harbour: Who Defines Safe, and Safe for Whom?

As was shown above, the negotiations on a boundary object (Griesemer & Star, 1989), e.g. Safe Harbour, suitable for use by both the EU and the US, have particular importance for EU-US business relations. However, my analyses revealed that they picture the role of Safe Harbour and its safeness in different ways. As a result of Snowden's revelations, the EU, concerned about PRISM and the NSA surveillance, claimed that Safe Harbour was problematic from the very start of its adoption; and that relying on its framework in present reality might undermine EU citizens' rights on privacy and so it should be reconsidered. European Commissioner Viviane Reding stressed that in the light of Snowden's revelations "the Safe Harbour Agreement may not be so safe after all," and, "repairing Safe Harbour is the first step necessary if trust is to be rebuilt in EU-US data flows."²⁴

Meanwhile the US representatives emphasized that the Agreement has played an important role in EU consumers' protection and in furthering interoperability of the EU-US privacy standards for commercial collaboration and trade. Meanwhile, Cameron F. Kerry emphasized that

in 21st century, free and open transatlantic marketplace will depend even more on digital information to transact business and move goods and services across the Atlantic and around the globe. Any step back from Safe Harbour would send the trading relationship between the U.S. and the EU backward (Kerry, F.C. 2013, August 28).

Beside the divergence in the EU-US views on the role of Safe Harbour and its workability in the past, another obstacle for re-crafting the Agreement has appeared due to Snowden's revelations. The EU and the US did not have a common view on the balance between privacy and security. The US justifies the mass surveillance on the ground of preventing terrorism after 11 September, as Barack Obama explained in his speech on the NSA mass surveillance: "it's important to recognize you can't have 100 percent security and also 100 percent privacy, and also zero inconvenience. We're going to have to make some choices

²⁴ Out-Law, 2014, January.

as a society”.²⁵ What is more, the US specifically underlined that Safe Harbour related to consumer privacy and the issues of national security were not a part of it.

These findings might corroborate Regan's (2003) view that at the time of its adoption, the Safe Harbour Agreement did not mean the formation of the EU-US common identity with shared values on privacy (p. 279), and, as was shown throughout the analysis, this divergence persists. Furthermore, these findings are consistent with STS scholars' studies on standards (Bowker and Star, 2000; Carson, 2004) because the Safe Harbour case confirmed a path-dependence as well as the social constructionist nature of a standard's development. My findings could add some value to the field by showing the role of a pragmatic approach, including compromises and trade-offs, in negotiating a standard and in balancing controversial arguments on privacy (Solove, 2008; Nissenbaum, 2004) as well as possible side-effects and consequences of its use that can be seen in the EU-US Safe Harbour case, e.g. adequacy versus equivalency requirements, and the balance between privacy and security. Lastly, the empirical findings showed that the future of Safe Harbour is important for the future of the EU-US partnership on the market, as some debaters claimed it has come to symbolise the issue of trust between the EU and US. This means that inability to re-negotiate Safe Harbour may generate much broader consequences than suspension of a limited business agreement, such as technological and economic changes due to the development of the EU's own cloud technologies in order to be independent of the US²⁶, accelerating the EU-US reforms on privacy²⁷ and promoting a public movement against massive data storage and use.²⁸

Conclusion

The Safe Harbour case demonstrates that sometimes apparently small things matter, while the open controversy on data protection between the EU and the US provides a fruitful area for further research on data flows and electronic borders, the development of international standards in the light of ICT development, and the EU-US privacy contention in particular. Among questions to consider are: What are the consequences of the ongoing EU privacy reform on EU-US relations? How will the development of the EU's clouds, influence the distribution of power on the global market? To what extent is Solove's (2008) pragmatic approach applicable in understanding international standards? How can the balance be established in regulating two essentially contested concepts, such as privacy and security?

As a whole, my findings related to the EU and US negotiations on Safe Harbour have shown what is hidden under black-boxed standards and agreements on which we widely rely in our everyday life and were intended by me to establish that it is possible to influence the course of technological developments in general, and ICT in particular.²⁹

²⁵ McCarthy, 2013, June 7.

²⁶ Dasilva & Nadkarni, 2014, March 12.

²⁷ Fioretti, 2014, June 6; European Commission, 2014, March 12; Ackerman, 2014, June 6.

²⁸ Gabbatt, 2014, February 11.

²⁹ “things could have always be otherwise”, Bijker & Law (1997); Bijker (2001, p. 27).

References

- Ackerman, S. (2014, June 6). NSA reform bill finds few allies before Senate intelligence committee. *The Guardian*. Retrieved from <http://www.theguardian.com>
- Bijker, W. (1995). *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs. Towards a Theory of Sociotechnical Change*. Cambridge MA: MIT Press.
- Bijker, W. & J. Law (1997). *Shaping Technology/Building Society Studies in Sociotechnical Change*. MIT Press.
- Bijker, W.E. (2001). Understanding Technological Culture through a Constructivist View of Science, Technology, and Society. In S. Cutcliffe & C. Mitcham (Eds.), *Visions of STS; Counterpoints in Science, Technology and Society Studies* (pp. 19-35). SUNY Series in Science, Technology and Society. Albany: State University of New York Press.
- Bowker, G.C. & S. L. Star (2000). *Sorting Things Out: Classification and Its Consequences*. Cambridge, MA.
- Carson, J. (2004). The Science of Merit and the Merit of Science: Mental Order and Social Order in Early Twentieth-Century France and America. in Jasanoff (Ed), *States of Knowledge: The Co-Production of Science and Social Order* (pp. 181-205). London: Routledge.
- Dasilva, N. & I. T. Nadkarni (2014, March 12). US NSA: stop mass surveillance now or face consequences, MEPs say. *The European Parliament News*. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu>
- European Commission (1995). *Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data*. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTML>
- European Commission (2014, March 12). MEMO/14/186. *Progress on EU data protection reform now irreversible following European Parliament vote*. Retrieved from <http://europa.eu>
- European Parliament debate (2013a, June 11). *US Internet surveillance of EU citizens (NSA PRISM programme) (debate)*. [Video file]. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/plenary/video?debate=1370935427896>
- European Parliament debate (2013b, June 11). *US Internet surveillance of EU citizens (NSA PRISM programme) (debate)*. [Video transcript]. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20130611+ITEM-004+DOC+XML+V0//EN>
- European Parliament debate (2013c, July 3). *US NSA surveillance programme, surveillance bodies in various Member States and impact on EU citizens' privacy (debate)*. [Video file]. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/sides/getVod.do?mode=chapter&language=EN&vodDateId=20130703-16:38:27-554>

European Parliament debate (2013d, July 3). *US NSA surveillance programme, surveillance bodies in various Member States and impact on EU citizens' privacy (debate)*. [Video transcript]. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20130703&secondRef=ITEM-014&format=XML&language=EN>

European Parliament (2013e, July 4). 2013/2682(RSP). *Resolution on the US National Security Agency surveillance programme, surveillance bodies in various Member States and their impact on EU citizens' privacy*. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2013-322>

European Parliament debate (2014a, January 15). *Future of the Safe Harbour Agreement in the light of the NSA affair (debate)*. [Video file]. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/sides/getVod.do?mode=chapter&language=EN&vodDateId=20140115-17:10:30-062>

European Parliament debate (2014b, January 15). *Future of the Safe Harbour Agreement in the light of the NSA affair (debate)*. [Video transcript]. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20140115+ITEM-016+DOC+XML+V0//EN>

EuroparlTV. (2013, September 25). *Interview: US surveillance storm - is there a right reaction?* [Video file]. Retrieved from <http://europartv.europa.eu/en/player.aspx?pid=4a3b188d-4b94-44c7-b8b4-a24400d98736>

Fioretti, J. (2014, June 6). EU says firms like Google and Facebook must meet privacy rules. *The Reuters*. Retrieved from <http://www.reuters.com>

Gabbatt, A. (2014, February 11). Protesters rally for 'the day we fight back' against mass surveillance. *The Guardian*. Retrieved from <http://www.theguardian.com>

Goldsmith, H.L. & T. Wu (2006). *Who Controls the Internet?: Illusions of a Borderless World*. Oxford Press.

Griesemer, J. & S. Star (1989). Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39. *Social Studies of Science*, 19 (3), 387-420.

Hustinx, P. (2013, October 7). *LIBE Committee Inquiry on electronic mass surveillance of EU citizens*. Strasbourg, France. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201310/20131009ATT72609/20131009ATT72609EN.pdf>

Inda, J. X. & R. Rosaldo (2008). Tracking Global Flows. In J.X Inda & R. Rosaldo (Eds.), *The Anthropology of Globalization* (2d ed., pp. 1-46). Oxford: Blackwell.

Kerry, F.C. (2013, August 28). *Keynote*. Address at the German Marshall Fund of the United States. Retrieved from <http://www.commerce.gov/news/speech/2013/08/28/us-commerce-department-general-counsel-america-f-kerry-keynote-address-german>

Johnson, D. R. & D. G. Post (1996). Law and Borders - The Rise of Law in Cyberspace. *Stanford Law Review*, 48 (5), 1367-1402.

McCarthy, T. (2013, June 7). Obama defends secret NSA surveillance programs - as it happened. *The Guardian*. Retrieved from <http://www.theguardian.com>

Molini, J.E. (1997). Electronic Borders: Defining and Protecting National Networks. *Computers & Security*, 16(3), 189-196.

Nissenbaum, H. (1997). Toward an Approach to Privacy in Public: Challenges of Information Technology. *Ethics & Behaviour*, 7(3), 207-219 .

Nissenbaum, H. (2004). Privacy as contextual integrity. *Washington Law Review*, 79(1), 101-139.

Out-Law (2014, January). EU warns United States: SHAPE UP on data protection OR ELSE. *The Register*. Retrieved from <http://www.theregister.co.uk>

Regan, P.M. (2003). Safe Harbors or Free Frontiers? Privacy and Transborder Data Flows. *Journal of Social Issues*, 59 (2), 263-282.

Schwartz, P. M. (2013). The EU-US privacy collision: a turn to institutions and procedures. *Harvard Law Review*, 126(7), 1966-2009.

Sevignani, S. (2013). The commodification of privacy on the Internet. *Science and Public Policy*, 40(6), 733-739.

Solove, D.J. (2002). Conceptualizing Privacy. *California Law Review*, 90(2), 1087-1155.

Solove, D.J. (2008). *Understanding Privacy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Whitman, J. Q. (2004). The Two Western Cultures of Privacy: Dignity versus Liberty. *The Yale Law Journal*, 1(1), 1151-1203.

Zanfir, G. (2012). EU and US Data Protection Reforms. A Comparative View. *EIRP Proceedings*, 7(1), 217-223.

LES LOIS DE TRANSPARENCE ET D'ACCÈS À L'INFORMATION POUR UNE BONNE GOUVERNANCE MONDIALE

María A. Gabino Campos

Facultad de Ciencias de la Comunicación. Universidad Autónoma de San Luis Potosí (Mexique)

Courriel : maria.gabino@uaslp.mx

Benoit Cordelier

Faculté de communication, Université du Québec à Montréal (Canada)

Courriel : cordelier.benoit@uqam.ca

RÉSUMÉ

Dans cette présentation, notre objectif est de réaliser une première cartographie des lois de transparence et d'accès à l'information. Ensuite, nous présentons la conceptualisation de la liberté d'information, d'expression et d'accès à l'information. En deuxième partie, nous esquissons les grandes lignes de l'origine des lois de transparence et d'accès à l'information ; enfin nous discuterons brièvement le lien entre les lois de transparence des différents pays et leur qualité démocratique.

Introduction

Une initiative de la Freedom of Information Network (réseau des organisations de défense de la liberté d'information) lance le 28 septembre 2002 la Journée internationale du droit à l'information. Ce droit, bien que peu connu des citoyens, est considéré comme un droit fondamental associé à la liberté d'expression et à la qualité démocratique. S'il existe depuis plus d'une décennie, nombreux sont encore les pays qui n'ont pas encore adopté la législation qui en permet l'application.

À ce jour, il existe 102 lois à travers le monde qui garantissent l'accès à l'information et font la promotion de la transparence. Si leur promulgation a été lente au début, les lois plus récentes ont été développées dans des délais très courts comme c'est le cas au Brésil ou au Salvador.

1. Liberté d'information, d'expression et d'accès à l'information

La reconnaissance de la « liberté d'information » par l'ONU remonte à 1946. Lors de la première séance de l'Assemblée de l'ONU a été prise la résolution de reconnaître la liberté d'information comme étant un droit humain fondamental et la pierre d'angle de toutes les libertés auxquelles se consacrent les Nations Unies.

L'Assemblée générale de l'ONU acte en 1948 la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) et garantit dans son article 19 la liberté d'expression et d'information:

Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelques moyens d'expression que ce soit.

Toutefois, l'adhésion des États à ce pacte ne garantit pas l'exercice du droit à l'information ni la liberté d'expression. De la même manière, cela ne garantit pas l'inclusion du droit d'accès à l'information des autorités publiques.

Les personnes responsables de la rédaction des traités internationaux sur les droits humains ont eu une grande vision lorsqu'ils ont formulé le droit à la liberté d'expression, lorsqu'ils y ont inclus le droit non seulement de produire, mais également de chercher et recevoir de l'information et des idées. Ils ont reconnu l'important rôle social non seulement de la liberté d'expression, de parler ou d'écrire, mais également de la notion plus profonde d'un flux libre d'information et d'idées dans la société. (Mendel, 2008, p. 8)¹

Afin de mieux éclairer le droit à la liberté d'opinion et d'expression, la Commission des droits de l'homme de l'ONU a créé le poste de Rapporteur spécial en 1993 afin qu'il soit l'organe qui définit et précise le contenu de ce droit. Dans son rapport annuel de 1998 (E/CN.4/1998/40, pp. 4-5), le rapporteur inclut explicitement le droit d'accès à l'information dans le droit à la liberté d'expression:

14. Le Rapporteur spécial est d'avis que le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations impose aux États l'obligation positive d'assurer l'accès à l'information, plus spécialement à l'information détenue par la puissance publique dans tous les types de systèmes de stockage et de recherche, notamment sous forme de films, de microfiches, de mémoires électroniques et de photographies.

Dans le rapport annuel de l'an 2000, le rapporteur spécial élargit la notion en mettant l'accent sur les concepts de démocratie et de liberté, de droit à participer et de développement. De cette façon, il manifeste son « inquiétude pour la tendance des gouvernements et ses institutions à retenir l'information à laquelle les peuples ont droit ». Les rapports suivants se sont davantage intéressés au développement des normes.

Le Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'information a reçu l'appui des autres organisations intergouvernementales. En 1999, les trois mandats spéciaux sur la liberté d'expression, le Rapporteur spécial de l'ONU pour la liberté d'opinion et d'expression, le

¹ Las personas responsables de redactar los tratados internacionales de derechos humanos tuvieron mucha visión al formular el derecho a la libertad de expresión, al incluir dentro de su ámbito el derecho no sólo de impartir sino también de buscar y recibir información e ideas. Reconocieron el importante rol social no sólo de la libertad de expresarse, de hablar o escribir, sino también de la noción más profunda de un libre flujo de información e ideas en la sociedad. Reconocieron la importancia de proteger no sólo a quien origina la información, sino también a quien la recibe. Se entiende actualmente que este reconocimiento incluye el derecho a la información en el sentido del derecho a solicitar y recibir acceso a la información que está en manos de entidades públicas. (Mendel, 2008, p. 8)

représentant de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) pour la liberté de médias et le Rapporteur spécial de l'Organisation des États américains (OEA) pour la liberté d'expression se sont réunis pour la première fois autour d'une campagne mondiale pour la liberté d'expression. Ils ont adopté une déclaration commune qui précise que la liberté d'expression implique le droit des populations à bénéficier d'un accès ouvert à l'information et à connaître ce que les gouvernements font pour le peuple; sans cela la vérité s'éteindrait et la participation populaire dans les gouvernements resterait fragmentée.

Depuis, ils font annuellement une déclaration commune sur les thèmes en rapport avec la liberté d'expression. La déclaration de 2004 se distingue sur le sujet qui nous intéresse en précisant que:

[...] le droit d'accéder aux informations détenues par les autorités publiques est un droit humain fondamental qui doit être donné effet au niveau national grâce à une législation complète.²

Le droit à l'information inclut des restrictions puisque le droit à la liberté d'expression comporte des devoirs et des responsabilités nécessaires pour

- a) assurer le respect des droits et la réputation d'autrui;
- b) protéger la sécurité nationale, l'ordre public ou la santé et la morale publiques.

Bien que les différentes législations sur le droit à l'information dans les différents États ne soient pas identiques, il existe des points communs entre elles. La transparence se pose comme le principe fondamental commun. Il résulte de la volonté de garantir le droit à l'information dans un contexte international.

Ce principe suppose que toute information détenue par les entités publiques doit pouvoir être divulguée à moins qu'il n'y ait un risque supérieur de dommages à un intérêt légitime public ou privé. D'autres normes clés stipulent que les systèmes et processus doivent être établis pour opérationnaliser le droit à l'information et que les entités publiques doivent réaliser tout effort raisonnable pour en faciliter l'accès. De plus, des systèmes indépendants d'appel doivent être mis en place afin d'éviter l'exercice indu du pouvoir discrétionnaire des administrations dans l'interprétation et la portée concernant les exceptions au droit d'accès, tout comme d'autres aspects de la loi. (Mendel, 2008, p. 33)³

² [...] the right to access information held by public authorities is a fundamental human right which should be given effect at the national level through comprehensive legislation.

<http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/9A56F80984C8BD5EC1256F6B005C47F0?opendocument>

³ Este principio presupone que toda información en poder de las entidades públicas debe estar sujeta a la divulgación y que esta suposición podrá superarse únicamente cuando haya un riesgo superior de perjuicio para un legítimo interés público o privado. Otras normas clave estipulan que deben establecerse los sistemas y procesos para poner en vigencia práctica el derecho a la información y que las entidades públicas deben realizar todo esfuerzo razonable para facilitar el acceso. Además, deben crearse sistemas independientes de apelación para evitar la indebida discreción administrativa en la interpretación del alcance de las excepciones al derecho de acceso, así como otros aspectos de la ley. (Mendel, 2008, p. 33)

De plus, l'article 19 a donné lieu à un ensemble de principes sous l'appellation *du droit du public à l'information: Principes relatifs à la législation sur la liberté de l'information* qui établissent les normes des meilleures pratiques en matière de législation sur le droit à l'information concernant les normes internationales et régionales. Ces principes ont été établis au fil des ans et il est donc nécessaire de faire une recherche sur les débuts de ce droit.

2. Antécédents des lois de transparence et d'accès à l'information

Aristote, dans son ouvrage *La politique*, établit l'importance pour une démocratie d'établir un ensemble de libertés qui permettent aux citoyens de juger les comptes publics et les affaires politiques:

Tous les citoyens devraient être juges dans toutes les affaires, ou du moins dans presque toutes, dans les plus intéressantes, les plus graves, telles que les comptes de l'État et les objets purement politiques, et enfin dans les conventions particulières. (Aristote, L.VII par. 9)

De cette façon, Aristote affirmait que l'information appuyait la démocratie athénienne. Il mettait l'accent sur la participation citoyenne comme principe fondamental de la démocratie. Il ne considérait pas que la participation se limitait au simple fait de voter lors d'une élection, mais prenait plutôt la forme plus générale où les citoyens sont des agents sociaux.

Depuis la vision athénienne, la démocratie a été comprise comme le « pouvoir du peuple » et le libéralisme européen du XVIIIe siècle a été à l'origine du concept « d'égalité juridique ». Il y a 100 ans, Karl Marx critiquait ces libéraux en disant que « l'égalité juridique » n'est pas une vraie égalité, car tous les individus ne sont pas en mesure de faire valoir leurs droits et celui qui ne parvient pas à satisfaire ses besoins élémentaires n'est pas libre. Ceci est le fondement de l'idée de la démocratie sociale du XIXe siècle.

Au début du XXe siècle, la démocratie moderne s'est imposée avec la création d'institutions qui garantissent la viabilité de l'État et lors de la deuxième moitié de ce siècle, des institutions basées sur les droits individuels impliquèrent la professionnalisation de ces institutions. (Cárdenas, 2006, p. 27).⁴

En 221 av. J.-C., la Chine de la dynastie Ts'in créait le Bureau de censure impériale dont la fonction était de surveiller le gouvernement et ses fonctionnaires afin que les empereurs chinois reconnaissent leurs erreurs dans le respect des principes de vérité et d'amour issus du confucianisme qui repousse l'ignorance et l'obscurantisme.

⁴ Desde la visión ateniense, la democracia se ha interpretado como «poder del pueblo» y el liberalismo europeo de siglo XVIII dio origen al concepto de «igualdad jurídica». Hace 100 años Carlos Marx rebatió a esos liberales diciendo que la «igualdad jurídica» no es igualdad real porque no todos los individuos se encuentran en condiciones de exigir sus derechos, y quien no satisface las necesidades básicas no es igualmente libre. Este es el fundamento de la famosa idea de democracia social del siglo XIX. Para inicios del siglo XX llegó la democracia moderna con la creación de instituciones que garantizaran la viabilidad del Estado, y para la segunda mitad de esa centuria, instituciones basadas en las garantías individuales implicaron la profesionalización de aquellas instituciones. (Cárdenas, 2006, p. 27)

Malgré différentes tentatives historiques, ce n'est qu'en 1776 qu'est écrite en Suède la première loi d'accès à l'information, la Loi pour la liberté de la presse et pour le droit d'accès aux actes publics. Pour Alejandro Cárdenas (2006, p. 13)

[...] il serait très difficile d'accepter que cette loi ait fabriqué à elle seule le miracle du développement économique et le modèle exemplaire d'État faiblement corrompu qu'est la Suède. Il est toutefois possible d'affirmer que ces deux qualités ont pu prendre leurs origines dans cette Loi d'accès à l'information.⁵

Mais ce n'est pas avant le XX^e siècle que la promotion de lois de droit à l'information a véritablement pris son essor. Au milieu des années 1980, seuls dix pays comptaient ce type de loi dans leur arsenal législatif. Aujourd'hui, nous en dénombrons 102.

L'exemple suédois a incité d'autres pays à suivre son exemple, mais cela n'a pas été pour autant rapide: 1951 en Finlande; 1966 aux États-Unis; 1970 au Danemark ; 40 autres pays dans les cinq dernières années du XX^e siècle et le reste entre 2001 et 2012. Il ne fait pas de doute que le droit à l'information et les lois qui en régissent le fonctionnement sont le résultat d'un changement de paradigme porté vers la transparence.

3. Vers un monde plus transparent

« Toute action sur les droits d'autrui est contraire à la loi, si la loi dans son principe ne permet pas la publicité »⁶. Cette affirmation de Guerrero (2003, p. 14) nous amène à penser la démocratie et la transparence comme deux éléments inséparables.

L'accès à l'information est considéré comme étant un droit intermédiaire, car son exercice dans les démocraties permet de faire valoir d'autres droits ainsi que la pleine participation des citoyens dans la démocratie.

Ce n'est que lorsque les citoyens comptent avec l'accès à l'information détenue par le gouvernement que nous pouvons parler de citoyens pleinement informés et prêts à exercer leur droit à participer en tant que citoyens démocratiques. (Cárdenas, 2006, p. 26)⁷

Il est en effet évident que la citoyenneté ne peut vraiment s'exercer qu'avec un accès à l'information qui permet de développer les arguments nécessaires pour intervenir dans le débat public et la prise de décision. Toutefois,

la désinformation et l'information imprécise affectent la qualité de la participation publique. Bien que l'existence seule d'outils pour le contrôle par les citoyens soit suffisante, l'accès à l'information est nécessaire pour choisir

⁵... sería muy difícil aceptar que esta ley haya fraguado sola el milagro del desarrollo económico y el tipo de Estado ejemplar y de baja corrupción como Suecia. Lo que sí se puede decir es que ninguno de los dos fenómenos fue indiferente a la acción de aquella, originaria, Ley de Acceso. (Cárdenas, 2006, p. 13)

⁶Toda acción relativa al derecho de otros es contraria al derecho y a la ley si su máxima no permite publicidad". (Guerrero, 2003, p. 14)

⁷Sólo si los ciudadanos cuentan con acceso a la información en resguardo del gobierno, es que podemos hablar de ciudadanos plenamente informados y listos a ejercer su derecho a participar como ciudadanos democráticos. (Cárdenas, 2006, p. 26)

l'instrument le plus adapté à la problématique qui l'affecte ou l'intéresse.
(Cárdenas, 2006, pp. 25-26)⁸

Si le droit à l'information a un effet sur les sphères économiques, politiques et l'administration publique, nous pouvons penser que ce sera également le cas de la transparence qui crée un climat de confiance pour l'investissement. De la même manière, la transparence promeut la proactivité du citoyen; il ne se contentera plus de voter, il pourra également intervenir dans la politique publique ce qui appellera une plus grande responsabilisation de la gestion publique et provoquera des contrôles de corruption.

Les lois sur la transparence permettent au citoyen d'accéder simplement à l'information gouvernementale. Les politiques prendront dès lors conscience que n'importe quel document, feuille de dépense, courriel peut être réclamé et seront dès lors amenés à changer de comportement.

Si la transparence existe, les alternatives apparaissent immédiatement: cette problématique fait partie de la loi et, surtout, amène à une plus grande attention sur ce que le gouvernement dit et fait. Le secret lâche la bride aux intérêts illégitimes, sert à cacher les erreurs et même, lorsqu'il n'y ait pas de crainte à avoir, le secret produit de la suspicion qui flétrit la crédibilité et le développement de ses actions. (Cárdenas, 2006, p. 25)⁹

Les Nations Unies considèrent qu'une gouvernance de la communauté des nations est bonne à la condition que les institutions et les processus de chacun des pays soient transparents. De plus, l'ONU affirme que "la plus grande menace pour une bonne gouvernance vient de la corruption, la violence ou la pauvreté qui affaiblissent la transparence, la sécurité, la participation et les libertés fondamentales." (ONU, s.d.)

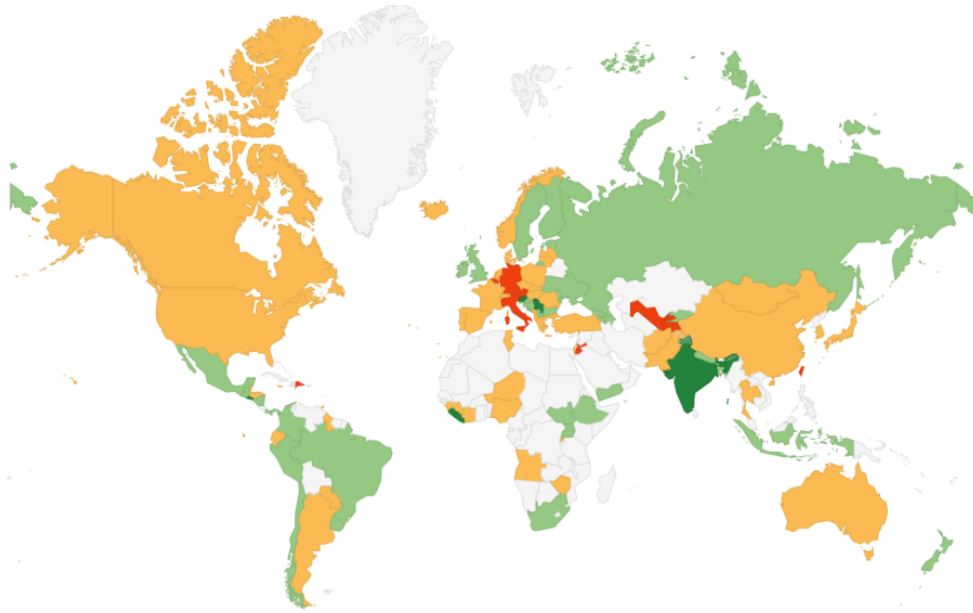
Pour ces raisons, il est essentiel de réaliser une comparaison entre la cartographie des pays possédant une loi d'accès à l'information et celui sur la corruption dans le monde. Cela nous permettra de faire des liens sur la qualité de la gouvernance mondiale.

4. Cartographie du droit à l'information et de la perception de la corruption dans le monde

En 2014, 102 pays disposent de lois en lien avec le droit à l'information ou la transparence bien que nous puissions remarquer que les appellations varient d'un pays à l'autre.

⁸ Sin embargo "la desinformación y la información inexacta afectan la calidad de participación pública. Aunque la sola existencia de herramientas para el control ciudadano es suficiente, resulta necesario el acceso a información que permita elegir el instrumento más adecuado para la problemática que lo afecta o preocupa." (Cárdenas, 2006, pp. 25-26)

⁹ Si existe transparencia, aparecen de inmediato los rumbos alternativos: el cuestionamiento, apego a la ley y, sobre todo, un mayor cuidado de lo que el gobierno dice y hace. El secreto da rienda suelta a los intereses ilegítimos, sirve para ocultar errores e incluso, cuando no hay qué temer, el secreto produce una sospecha que marchita la credibilidad y el sustento de sus acciones. (Cárdenas, 2006, p. 25)



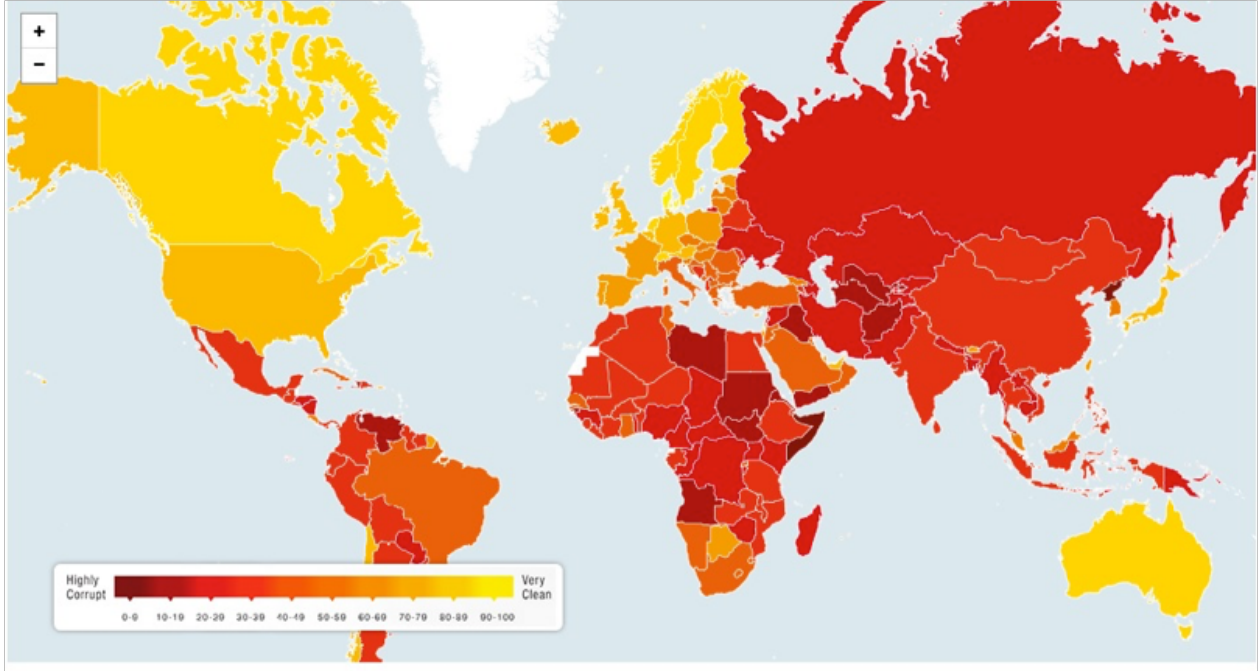
Carte 1: Pays avec lois d'accès à l'information, 2014

Source: <http://www.rti-rating.org>

Selon le classement établi par Access Info Europe (AIE) et le Centre for Law and Democracy (CLD) et qui se trouve sur leur site Global RTI Rating. (www.RTI-Rating.org), l'Afrique est le continent avec le moins de lois d'accès à l'information et aussi celui qui compte avec un faible nombre de démocraties.

Parmi les pays ibéro-américains, incluant l'Espagne et le Portugal, parmi ceux qui disposent de loi d'accès à l'information nous trouvons l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, la Colombie, le Costa-Rica, le Chili, l'Équateur, le Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay, le Pérou, Puerto Rico, la République dominicaine, l'Uruguay, le Portugal et l'Espagne. Le Salvador a la 5e meilleure législation, le Mexique la huitième alors que la République dominicaine se classe parmi les 10 pires.

Il est intéressant de remarquer que parmi les pays européens qui ont les lois les plus faibles du classement (l'Autriche, l'Allemagne, l'Italie et la Belgique en rouge sur la carte) ne sont pas pour autant parmi les plus corrompus, comme le montre l'analyse de 175 pays par l'organisation Transparency International.



Carte 2: Perception de la corruption 2014

Source: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

À l'inverse, si nous nous attardons sur les pays sans loi sur la transparence, dont Cuba, le Vénézuéla, Corée du Nord, la Lybie, le Yémen, l'Iraq, la perception de corruption est élevée.

De la même manière, lorsque nous regardons des pays comme l'Inde, le Libéria ou le Mexique, leur niveau de perception de la corruption est très élevé alors qu'ils ont parmi les meilleures lois d'accès à l'information. Nous avons également l'exemple de la Russie qui se classe 31 sur 102 en ce qui concerne les lois d'accès, elle est 136 sur 175 en ce qui concerne la corruption.

Alors que nous nous serions attendus à l'existence d'un lien entre les deux classements, nous nous interrogeons maintenant sur ces écarts. En effet, nous avons remarqué que l'ONU présentait la transparence comme l'un des principes de bonne gouvernance et la corruption comme l'une des principales menaces.

Conclusion

Les lois d'accès à l'information et de transparence sont parmi les plus importants indicateurs de la démocratisation d'un pays. Le droit d'accès à l'information implique le droit à recevoir des explications et des justifications de la part des organisations gouvernementales en exercice. La possibilité et les moyens pour les exercer ne sont pas pour autant toujours clairs et bien que les lois existent leur application et leur respect restent encore un objectif à atteindre dans la plupart des pays étudiés.

Cette analyse nous permet de souligner l'intérêt pour la plupart des pays à avoir des lois sur l'accès à l'information. Il reste à s'interroger sur les véritables motivations derrière celles-ci. Est-ce pour respecter des accords internationaux comme ceux de l'ONU et l'UNESCO plutôt que de réellement poursuivre un effort d'amélioration de la démocratie? C'est ce que pourrait nous laisser penser les limites des règlements qui permettent d'appliquer ces lois et les rendre efficaces.

Il est nécessaire d'optimiser l'opérationnalisation des cadres législatifs pour ne pas dire qu'il faut en fait atteindre une véritable culture démocratique et une bonne gouvernance de chacun des pays concernés. Si le citoyen est capable d'exercer ses droits, les entités publiques devraient être forcées de le faire par effet domino et ainsi améliorer l'environnement démocratique.

Dans la mesure où ces lois restent au niveau d'un niveau général sans modalités d'application claires, où les citoyens ne peuvent se les approprier, la démocratie reste une utopie. De cette même façon, le journaliste, le communicologue n'ayant pas accès à l'information dont il a besoin, se trouve limité dans l'exercice de son travail d'information autour des activités des pouvoirs publics.

En raison du poids de l'Histoire et de la jeunesse des lois d'accès à l'information, il est trop tôt pour savoir si le développement des dites lois a amélioré la démocratisation des pays. En attendant, les communicologues peuvent contribuer à les faire connaître, les promouvoir dans l'espoir d'améliorer les démocraties.

Références

Abdó, J. (2004). *Transparencia y acceso a la información gubernamental*. (Ponencia presentada en Tabasco). Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1646/17.pdf>

Access Info Europe (AIE) and Centre for Law and Democracy (CLD) (2014). *Global Right to Information Rating*. Recuperado de <http://www.rti-rating.org/country-data>

Aristóteles (2005). *La política*. España: Editorial Istmo.

Cárdenas, A. (2006). *La transparencia como forma de construir un mundo más justo*. México: Universidad Iberoamericana Torreón.

Historia de la Transparencia (2014, 7 de noviembre). Revista *SEPARATA* No. 2 del Periódico Oficial del Estado de Nuevo León "Transparencia y Rendición de cuentas", pp. 75 y 76. Recuperado de http://archivo.nl.gob.mx/?P=transparencia_historia

Mendel, T. (2008). *Libertad de Información: Comparación Jurídica*. (2ª edición). París: UNESCO. Recuperado de http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12224369177freedom_information_es.pdf/freedom_information_es.pdf

ONU (s.f.). *Gobernanza*. Recuperado de <http://www.un.org/es/globalissues/governance/>

Transparency Internacional. The global coalition against corruption (2014). Índice de percepción de la Corrupción 2014. Recuperado de <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.

Villanueva, E. (2010, 27 diciembre). Transparencia en el mundo. La Vanguardia. Recuperado de <http://www.vanguardia.com.mx/transparenciaenelmundo-619086-columna.html>

Cinquième partie

LA GOUVERNANCE DES SERVICES PUBLICS MÉDIATIQUES : PERSPECTIVES D'AVENIR

EUROPE, UN SERVICE PUBLIC MULTIMÉDIA POUR UNE NOUVELLE ÈRE : DIAGNOSTIC ET PROPOSITIONS

Enrique Bustamante

Professeur titulaire, Facultad de Ciencias de la Información. Departamento de Comunicación, Audiovisual y Publicidad. Universidad Complutense, Madrid (Espagne)

RÉSUMÉ

Le service public européen de radiodiffusion se retrouve dans un des moments les plus critiques de son histoire, un moment où il est plus que jamais nécessaire pour faire face à la concentration, à la mondialisation et à la commercialisation de la communication sociale. Ce texte présente une synthèse des recherches et des réflexions du Groupe de Turin¹, qui conclut avec des propositions et des recommandations pour une régénération du service public, au sein d'un secteur audiovisuel européen, mixte et équilibré.

Contexte de l'audiovisuel européen : une crise généralisée

Cette crise du service public, dans son modèle traditionnel, est déterminée par le contexte socioéconomique et politique des dernières années, avec plusieurs facteurs qui s'entrecroisent.

Dans un premier temps, par la transformation profonde du système politique européen. Depuis 2008, nous sommes en pleine crise du modèle capitaliste néolibéral, qui est en grande partie responsable de la crise financière et économique, sans que la majorité des réformes structurelles nécessaires ait été réalisée par la suite. Les politiques européennes d'austérité ont grandement accentué les inégalités entre les nations et à l'intérieur de chaque pays et ont ainsi causé un recul du domaine public et de l'État providence, ce qui a eu pour effet d'augmenter la désaffection citoyenne envers le système politique démocratique et envers le projet de construction de l'Europe (Schlesinger, P./Sorice, M., 2011).

Cette crise dans l'histoire européenne se perçoit dans plusieurs manifestations: dans la remontée du nationalisme et des mouvements xénophobes et ouvertement antieuropéens dans plusieurs pays, dans la fragmentation de l'espace culturel européen, mais également dans l'émergence de nombreux mouvements sociaux qui se positionnent contre les politiques d'austérité et qui exigent une régénération de la démocratie et de l'édification de l'Europe même (Schlesinger, P./Sorice, M., 2011).

¹ Le Groupe de Turin, une initiative de Infocivica, constitué en 2009 par des universitaires spécialisés en communication sociale de dix pays européens, travaille depuis ses débuts sur des études thématiques, sectorielles et nationales, débattues par ses membres lors de quatre séminaires à Turin et un à Lisbonne, avec l'appui d'autres groupes comme Teledetodos (Espagne) ou le groupe de R&D de l'Université Nova (Lisbonne). Ce texte fait la synthèse du rapport final rédigé par l'auteur en 2015.

Selon plusieurs points de vue, une « crise de légitimité démocratique » se confirme (Castells, 2012). Toutefois, cette hausse du syndrome de la désaffection citoyenne, qui affecte autant les structures de la démocratie représentative que les partis, les parlements, les élections, incluant les médias et la presse, « ne doit pas être interprétée comme une crise politique, mais comme un processus de changement », une exigence pour de nouvelles formes de participation politique et un renforcement de la démocratie, de nouvelles représentations de la société civile, de lutte contre la corruption et de la régénération du système politique (Keane, J, Feenstra, R.A., 2014).

Dans un contexte global de mobilisations sociales inédites de contestation (de l'Islande en 2008, en passant par le Printemps arabe ou le Mouvement des indignés 15-M espagnol en 2011, jusqu'à Hong Kong en 2014), « l'action directe collective se combine avec l'action concertée, enracinée dans l'interconnexion sociale » (Bennett, W.L./ Segerberg, A., 2013).

Ainsi, une voie est ouverte vers une nouvelle conception de la démocratie en lien avec l'*Open Government*². C'est une exigence généralisée, non seulement pour la transparence de l'information dans les affaires publiques, mais aussi pour une démocratie comme processus de construction collective de la société, dans laquelle les citoyens jouent un rôle actif comme « producteurs de gouvernance ». C'est une transformation profonde de la participation et du contrôle directs par les citoyens/usagers que les nouveaux réseaux rendent aujourd'hui possibles, et qui sont parfaitement « compatibles avec la responsabilisation (*accountability*), avec l'efficacité et l'efficience d'un bon gouvernement » (Voir Freire, J. (Coord.) 2013).

D'importantes transformations de la communication sociale ont accompagné ce processus. La crise économique (et par conséquent, les brusques chutes des investissements publicitaires), la désaffection envers les institutions démocratiques, incluant les médias traditionnels eux-mêmes, et l'évolution du numérique déterminent une crise profonde de la communication sociale traditionnelle, plus aiguë dans la presse écrite, mais qui touche également tous les supports médiatiques classiques.

Globalement, on constate une « profonde transformation du domaine public en un espace fragmenté de médiations confuses », incluant des changements profonds dans la société européenne et dans les pratiques sociales des audiences (Schlesinger, P./Sorice, M., 2011).

Dans la dernière décennie, l'incertitude et les menaces qui entourent les médias traditionnels ont provoqué les mouvements de concentration verticale, horizontale et multimédia, tant dans l'analogique que le numérique. Plus spécifiquement, en ce qui concerne les médias de radiotélévisions, une importante augmentation de la concentration des médias qui dépendent des revenus publicitaires se confirme, avec deux ou trois groupes privés qui dominent dans chaque pays. Quant aux plateformes dominantes de la télévision payante, dans plusieurs pays, la structure commerciale a tout d'abord débouché vers le monopole pour chacun des supports, pour ensuite initier un processus de

² Gouvernement ouvert ou démocratie ouverte. En anglais dans le texte. (N.d.T.)

fusion entre les différentes plateformes (satellite-câble-TVIP-TNT³), avec de fortes tendances à la transnationalisation des détenteurs des capitaux.

Malgré ces mouvements transnationaux des capitaux et la globalisation croissante de la circulation des produits et services audiovisuels, la réglementation de la radiotélévision reste substantiellement nationale, et par conséquent, dans l'incapacité de légiférer ou d'orienter la marche future du système européen de l'audiovisuel.

La transition vers la TNT n'a pas développé le potentiel en de nouvelles avenues qu'elle refermait, et elle n'a pas servi à réduire le fossé numérique, comme promis. Dans la plupart des pays européens, les nouvelles licences généralistes, thématiques, à accès libre et payant sont finalement venues renforcer le pouvoir de l'oligopole préexistant, ce qui a contribué à maintenir le statu quo, au-delà de la prolifération de l'offre. C'est la meilleure démonstration que, en matière de communication et de culture, la quantité n'assure ni la qualité ni la diversité.

Comme le signale un rapport de l'Open Society, « les parlements nationaux devraient légiférer pour prévenir la formation de conglomérats dans la chaîne numérique - tels les opérateurs multiples, les diffuseurs de télévision, les distributeurs de programmes et les fournisseurs de logiciels - afin de prévenir le développement de positions dominantes dans le marché de la télévision numérique » (Open Society, 2005).

Cependant, il n'y a pas de trace de cette ligne de conduite à la Commission européenne ni dans aucun des États membres, et ce malgré les signaux d'alarme lancés à maintes reprises par le Parlement européen. Au contraire, comme le signale Pierre Musso, la troisième étape du système audiovisuel européen se caractérise par la philosophie et la pratique des « champions nationaux », où la déréglementation doit favoriser l'augmentation de la taille des sociétés privées européennes de communication - sans égard pour le pluralisme - et qui prétendent défendre nos couleurs européennes (économiquement et commercialement - et culturellement?) (Musso, P., 2010).

Apparemment, cette situation aurait dû être résolue par la présence d'Internet et des réseaux sociaux, mais la recherche sur les questions sociales a grandement nuancé ces illusions.

Contrairement à une vision très enthousiaste des possibilités offertes par les nouvelles technologies dans les médias pour la participation du public, il faut impérativement faire la distinction entre accès et interaction, car la participation suppose une véritable implication des auditoires, avec une participation dans les contenus, dans l'organisation de la production et dans l'utilisation des technologies. Ainsi, on peut seulement affirmer que les réseaux sociaux « créent des sujets fragmentés, qui peuvent, parfois, contribuer à l'engagement social et politique » (Schlesinger, P./Sorice, M., 2011).

³ TVIP: Télévision IP (Internet protocol) - TNT: Télévision numérique terrestre (N.d.T.)

Chez les principaux acteurs de la communication numérique globale, c'est le modèle de « la logique du capitalisme » qui prédomine, avec des antagonismes et des contradictions profondes dans leurs réseaux sociaux par rapport à une sphère publique démocratique: au niveau économique, entre leur ouverture à partager l'information des usagers et leur propension à la fermeture, au secret et à la confidentialité de leurs finances, de leurs bénéfices, de leur fiscalité ; au niveau politique, entre leurs promesses de participation et leur implication dans le complexe militaro-industriel de surveillance et de contrôle (Fuchs, C., 2014a).

Face à cette domination de la logique du capital, s'élèvent la logique du service public et celle de la société civile qui proclament « qu'un Internet du service public est possible » (Fuchs, C., 2014b).

Légitimité du service public européen : une plateforme indispensable pour le modèle social

Il serait superflu et répétitif de rappeler, à ce niveau, que le service public de radiotélévision est un des mandats impératifs de notre modèle social européen, pourvu que chaque État membre ait la capacité de l'adapter aux réalités nationales ; ou encore, réaffirmer les dispositions et les mentions qui vont dans le même sens dans le Protocole d'Amsterdam de 1997, incorporé au Traité de Lisbonne qui a une valeur constitutionnelle. Celui-ci concorde avec le traité des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2007, pour répondre aux « besoins sociaux, culturels et démocratiques de chaque société et au besoin de préservation du pluralisme des médias ». Il est aussi inutile de rappeler que dans ses fonctions de surveillance, la Commission de Bruxelles a confirmé la légitimité des services publics dans les communications du financement public de 2001 et 2009 (DOC 2001/ C320/04; DOC 2009/C257/01).

Le Parlement européen, dans sa résolution de 2012 (qui ratifie celle de la Commission de la culture du 25 novembre 2010) (DOUE 3-4-2012) (2012/C99E/11) souligne « le rôle fondamental d'un système européen mixte véritablement équilibré », réitère « la nécessité de maintenir un service public de radiodiffusion indépendant, fort et vivant en mesure de s'adapter à la demande de l'ère numérique », et rappelle aux États membres leur engagement envers ces principes, en leur recommandant de « fournir un financement adéquat, proportionnel et stable aux médias de communication des services publics ».

De plus, il y a la Charte des droits fondamentaux (Strasbourg, 2007), dans laquelle l'article 11 proclame la liberté d'expression et d'information qui, on précise, « comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir et de communiquer des informations et des idées, sans que puissent y interférer les autorités publiques, et sans considération de frontières »; également, le point 2 oblige le respect de « la liberté des médias de communication et leur pluralisme » (2007/C 303/01).

Ces dernières ne sont pas de simples déclarations officielles, selon le Groupe de haut niveau créé à cet effet (*High Level Group on Media Freedom & Pluralism*), mais elles exigent plutôt d'avoir des organismes de réglementation indépendants, et des médias publics avec « des règles strictes interdisant l'interférence politique et qui garantissent leur pluralisme » (Vike-Freiberga, V. et alii, 2013).

Est-il nécessaire de le mentionner dans ce bilan synthèse ? Les obligations européennes contractées dans la Convention de la diversité de l'UNESCO de 2005, ratifiée par tous les pays européens et également paraphée telle quelle par l'Union européenne, ou encore les multiples proclamations faites au sein du Conseil de l'Europe, très actif depuis des années pour la définition des bonnes pratiques dans ce domaine.

Sur le plan des services publics régionaux, le Conseil de l'Europe établissait comme priorités pour la communication, le développement de la dimension culturelle des contenus numériques, la préservation du patrimoine numérique, le renforcement de la capacité de production des contenus locaux et autochtones sur Internet ainsi que du multilinguisme, et la stimulation de la production de services culturels et éducatifs dans une grande diversité de langues (Conseil de l'Europe : *Public Service Media in the Information Society*: Rec. 2007, 7-11). Pour sa part, la Conférence de Sarajevo d'octobre 2010 (organisée par l'UER⁴ et le Conseil des Communes et Régions d'Europe) soulignait que les radiotélévisions publiques régionales jouent un rôle fondamental pour le développement de la société du savoir à l'ère numérique.

Pour ce qui est de la télévision communautaire locale, le Parlement européen dans sa résolution de 2008 revendiquait la nécessité de ce « tiers-secteur » (2008/2011(INI). Également, le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe, dans sa déclaration de 2009, reconnaissait son rôle dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel.

Si cela est nécessaire de citer des résolutions conjointes, l'UE avec le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont également proclamé que le principe d'indépendance de la radio et de la télévision, dans un système mixte public et privé, est un élément essentiel de la démocratie et fait partie de l'identité culturelle européenne. Ils ajoutent « ce principe doit être soutenu sur la base d'une politique des médias et par la réglementation » (Open Society Institute, 2005).

On peut ajouter, en conclusion d'un important *think tank* européen, que « le service public de radiotélévision se situe au cœur des cultures et de l'économie de l'Europe, et est toujours en mesure d'attirer des audiences massives sur le continent » (JCR. 2012). De plus, comme le reconnaissent plusieurs experts internationaux, pour la première fois à l'ère d'Internet et de son articulation croissante avec le secteur audiovisuel, le service public dispose des outils nécessaires et a donc la responsabilité de promouvoir la production culturelle et des savoirs pour toute la société (Mansell et Tremblay, 2013), de mener à terme ce qui est connu comme la stratégie COPE (*Create Once, Publish Everywere*⁵) : un lieu de création, mille lieux de diffusion pour tous les citoyens afin de couvrir leurs besoins et leurs demandes (Nissen, 2006).

⁴ Union européenne de radio-télévision (N.d.T.)

⁵ Créer une fois, publier partout. En anglais dans le texte (N.d.T.)

Faiblesses du modèle dans les politiques européennes : les menaces immédiates

Dans cette ambiance d'effervescence commerciale, malgré sa légitimité et sa portée maintes fois reconnues par toutes les institutions européennes, la position du service public est de plus en plus compromise par différents facteurs :

- Compressions budgétaires importantes dans presque tous les pays européens⁶;
- Adaptation insuffisante au contexte numérique;
- Diminution de ses audiences et de sa portée sociale⁷;
- Régression et contre-réforme dans son indépendance éditoriale par rapport aux gouvernements et leurs partis politiques, principalement dans le sud et dans le centre-est de l'Europe, incluant la fermeture totale (comme en Grèce ou dans la Communauté de Valence en Espagne), sans provoquer de réelles réactions de la part de l'UE.

Toutefois, les politiques audiovisuelles de l'UE, même au milieu d'une complexité croissante bien identifiée, n'ont pas favorisé l'équilibre entre les deux éléments de ce système mixte, ni dans les modes de communication classique, ni dans le monde *on line* :

- La lutte antitrust et pour le pluralisme a été abandonnée depuis 1992.
- La transition à la TNT a été régie par des critères économiques et développementistes, sans égard pour son potentiel de pluralisme avec de nouveaux acteurs et avec une plus grande diversité culturelle.
- L'élan pour la création d'un marché audiovisuel unique a décliné, dû au relâchement des exigences concernant la provenance de la programmation indépendante européenne dans la télévision *off line*, et de la défense du consommateur face aux messages publicitaires. Symptomatique, le déficit de la balance commerciale dans le secteur audiovisuel n'a fait que s'aggraver lors de la dernière décennie.

⁶ Les politiques d'austérité dans plusieurs pays ont abruptement coupé dans le financement et les ressources du service public. Il est impossible de ne pas faire le lien entre les coupures (en moyenne, chute de 3,8% du taux de croissance annuel dans l'UE entre 2009-2013, sans compter l'inflation cumulée), encore plus importantes dans les pays qui ont bénéficié du plan d'aide (Espagne, Lettonie, Italie, Portugal, France...), avec la chute du taux moyen des audiences qui est évaluée à 15 % pour l'ensemble de l'UE. On compte également une chute de 5% en 2012-2013 pour l'ensemble des partenaires de l'UER (EBU, 2014).

⁷ Selon les données de la EBU/UER en 2013, même si la moyenne européenne de part de marché pour le service public était de 22%, le groupe 1 de la RTV publiques maintenait des positions qui se sont démarquées, avec plus de 33% du total de la part du marché: Royaume-Uni (43,2%), Allemagne (44,7). Le deuxième groupe résistait entre un 22% et un 33%, comme la France (28,8%) et la Hollande (32%). Cependant, un peloton de plusieurs pays était déjà en baisse par rapport à ces cotes, comme c'est le cas en Espagne (32%), et plusieurs pays baissaient jusqu'à atteindre des positions presque marginales dans le milieu télévisuel. Les chiffres de *reach national* (audience cumulée) étaient meilleurs, un indicateur fondamental pour mesurer la nécessité d'un service public: plusieurs pays atteignaient entre 63% et un 79%, l'Allemagne, l'Italie, la Suède et la Norvège, l'Espagne, l'Irlande, etc. (UER, 2014).

- De plus, un véritable trou noir s'est créé dans la télévision *on line*, provoquant une absence totale de contrôle dans tous les domaines signalés, avec un accroissement de la concurrence déloyale par rapport à la télévision traditionnelle *off line*. La télévision 2.0⁸ devient ainsi une grave menace pour la concurrence, le pluralisme et la diversité culturelle européenne.

En contraste avec ces faiblesses permanentes des opérateurs commerciaux, la politique européenne s'est retrouvée de plus en plus déséquilibrée par rapport au service public. Ainsi, la réglementation et la rigueur se sont intensifiées pour le financement et le développement du numérique, tout en faisant des omissions et des abstentions devant des problèmes de politiques internes d'un État membre. Ceci a marginalisé le rôle vital du service public dans ses programmes et dans ses plans communicationnels et culturels :

- Une communication de la Commission européenne concernant les aides publiques de 2009 a introduit une conception subsidiaire du service public *on line* par rapport au marché, en donnant à Bruxelles le diagnostic « d'erreur manifeste » dans les services interactifs qu'il pouvait développer.
- Contre toute logique, et malgré son considérable pouvoir informatif, culturel et économique, le service public est pratiquement absent des grands programmes de l'UE, de la stratégie Europe 2020, par exemple, ou du programme Europe Créative, ou encore des plans de coopération culturelle extérieure, qui sont en hausses (Corredor, P., y Bustamante, E., 201a; Corredor, P. y Bustamante, E., 2014b).

Conclusions et propositions : création d'un service public multimédia

Dans la situation actuelle, il devient urgent et essentiel de tracer une nouvelle feuille de route de l'audiovisuel européen, et en son sein, du service public. Nos objectifs sont en priorité :

- Un pacte social d'envergure pour le service public, comme le réclament les investigateurs du Conseil de l'Europe (Nissen, C., 2006).
- Un pacte européen pour un service public de la communication sociale, en équilibre et en harmonie avec le pôle commercial. Sans cette sphère publique continentale, l'Europe restera avec un modèle social amputé et aura beaucoup de difficulté à se construire dans le futur comme espace démocratique durable.
- Et pour cela, assurer la réalisation et l'actualisation des principes traditionnels qui demeurent fondamentaux : en premier lieu, l'ouverture à la société civile, qui doit nécessairement être soutenue pour la transparence ; et dans un même temps, l'indépendance, la stabilité, la responsabilité, le service public multiplateforme et multimédia comme axes d'un nouveau contrat de citoyenneté.

⁸ Aussi appelée télévision sociale, télévision en ligne. (N.d.T.)

Cette transformation démocratique et technologique du service public européen exigera les étapes suivantes :

L'UNION EUROPÉENNE, PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS :

Pour le service public européen :

- Réaliser une conférence européenne sur le service public, avec la participation des pays et de la Commission et du Parlement européens, mais également avec des associations et des organismes professionnels et de recherche directement concernés par la problématique du service public. L'objectif serait de débattre et de définir un nouveau cadre des missions, de la gouvernance, du financement et de la réglementation du service public en Europe, spécialement pour tout ce qui concerne la présence incontournable d'un service public dans une société de l'information.
- Élaboration d'un livre vert pour contribuer à établir et à différencier les différentes compétences des institutions de l'UE et des autorités nationales en matière de service public audiovisuel, en repensant dans son ensemble la réglementation et les politiques actives de l'UE dans le secteur, en le considérant comme un système global.
- Adaptation du Protocole d'Amsterdam de 1997 à l'ère numérique et révision en profondeur de la communication de la Commission européenne de 2009 sur le financement du service public, pour favoriser sa complète transition vers le monde *on line*, avec les spécifications qui lui sont propres, en équilibre avec l'offre commerciale.
- Disposition légale de la Commission et du Parlement européens pour la mise en place des conditions *sine qua non* qui garantissent un service public démocratique dans chacun des États membres :
 - Définition et encadrement du service public dans un instrument légal;
 - Établissement de contrats-cadres à moyen terme et de contrats programme à court terme qui fixent les missions du service public, approuvés par les parlements nationaux;
 - S'assurer que le financement public soit proportionnel au coût net du service public et de la transparence comptable pour en faire la vérification;
 - Contrôle externe de la gestion du service public par des conseils indépendants des gouvernements. Des autorités de régulation exclusives ou spécialisées dans le secteur de l'audiovisuel, avec des moyens et un financement appropriés pour exécuter cette tâche.

Pour le cadre réglementaire des services de médias audiovisuels :

- La consultation en cours pour la révision de la Directive sur les services des médias audiovisuels (2007/65/UE, y 2010/13/EU), doit aboutir à une profonde révision de

la réglementation européenne, adaptée à l'ère numérique, qui tient compte de la concurrence nécessaire dans le marché et de l'incontournable pluralisme et diversité européenne :

- Les définitions légales des services audiovisuels existants doivent être revisitées et ajustées au marché actuel, et être la base d'un contrôle statistique indépendant de tous les services audiovisuels à l'échelle de l'Europe, avec des rapports publics réguliers.
- La responsabilité éditoriale, la protection des consommateurs et la promotion des œuvres européennes et indépendantes doivent s'étendre de la même façon à la radiodiffusion, qu'aux nouvelles formes de communication audiovisuelle *on line*, VOD et VIP OTT⁹, incluant les contenus mis sur le marché par le GECT¹⁰, pour ainsi éliminer les importantes distorsions actuelles dans la concurrence.
- Les financements de base de ces politiques doivent être formellement garantis, spécialement pour assurer la neutralité de la toile (accès universel équitable), mais aussi pour celle des GEP¹¹, des indexeurs et des référentiels des contenus audiovisuels.
- Les outils indispensables à cette politique audiovisuelle doivent être adaptés aux nouvelles réalités technologiques et économiques dans tous les services : la fixation et l'obligation d'avoir des quotas de contenus par origine (dans la programmation et les catalogues), contenus européen et indépendant des pays tiers (sans préjudice pour les États qui ont déjà des quotas nationaux), en les combinant plus spécifiquement avec des quotas d'investissement, de diffusion et d'audience.
- Dans les politiques positives, les efforts de renforcement des structures industrielles européennes compétitives avec un rayonnement extérieur doivent être intensifiés, ainsi que pour la création de son capital humain, de son image de marque et pour la diffusion externe des indexeurs et des bases de données d'images d'Europe.

Mais aussi, l'UE devrait avoir la responsabilité et la compétence dans les aspects suivants :

- Les dispositions légales des conseils nationaux de l'audiovisuel : spécialisés dans les services de communication audiovisuelle linéaire et non linéaire, entièrement indépendants des gouvernements, avec le pouvoir de réglementation et de sanction sur le service public et sur les agents commerciaux, avec des décisions exécutoires pour l'octroi des licences d'émission.

⁹ VOD : Vidéo sur demande - VIP OTT (Over The Top) : au-dessus de tout, désigne un mode de distribution de contenus vidéos via internet, qui permet de regarder les programmes sur n'importe quel appareil connecté. (N.d.T.)

¹⁰ Groupement européen de coopération territoriale (N.d.T.)

¹¹ Guides électroniques de programmes (N.d.T.)

- La création d'un conseil de l'audiovisuel indépendant à l'échelle européenne, avec des mécanismes d'observation, de surveillance, d'enquête et de sanction des États et des opérateurs qui ne rencontrent pas les normes européennes de protection des consommateurs ou qui ne respectent pas les quotas de production européenne et indépendante. Également, ce conseil veillera à sanctionner les États qui manquent d'autorité pour la régulation des productions audiovisuelles véritablement indépendantes, à ceux qui ne garantissent pas pleinement l'indépendance et l'autonomie éditoriales du service public, ou qui ne fournissent pas les informations fiables sur son marché audiovisuel.
- La création d'un service public à l'échelle de l'Europe, basé à l'UER/EBU¹², articulé autour de la collaboration des entités nationales, qui soit en mesure de construire un authentique espace public régional d'information, d'éducation et de débats sur l'édification d'une Europe unie.
- L'ouverture d'une réflexion et d'un débat européen sur la situation de la concentration médiatique en Europe, transnationale et multimédia, et sur l'application de la TVA sur les services culturels *off line* et *on line* qui se traduira en mesures effectives ex ante à la prévention antitrust, et en appui actif au pluralisme social et à la diversité culturelle.

Pour les programmes d'action européens (Europe Créative, Europe 2020, coopération culturelle extérieure) :

- Réorientation des politiques européennes positives d'encouragement à la production et à la diffusion audiovisuelles et culturelles, afin de donner un rôle de premier plan au service public multimédia, surtout dans l'actuel programme Europe Créative, mais aussi dans tous les plans européens de développement des industries culturelles et de créations et dans la coopération culturelle extérieure à l'Union. Dans la mesure où cela crée un maximum de lieux de création audiovisuelle européens et de plateformes essentielles au rayonnement et aux échanges des cultures européennes, entre elles et avec le monde entier.

LES ÉTATS MEMBRES : RECOMMANDATIONS

- * L'UE devrait charger un groupe d'experts de renom d'élaborer un inventaire exhaustif des problèmes et des solutions souhaitées et possibles pour le service public européen du futur, en regroupant et en appliquant les meilleures pratiques des autorités nationales et internationales en matière de missions, de transition vers le numérique, de gouvernance et de financement (comme celles synthétisées par l'UNESCO en 2005).
 - * Bien que l'homogénéisation des structures de service public dans les États membres ne soit pas possible ni souhaitable, car ils ont tous des traditions différentes, une série de recommandations prioritaires peut

¹² Union européenne de radio-télévision/ European Broadcasting Union (N.d.T.)

être mise de l'avant, basée sur les meilleures pratiques identifiées par l'UNESCO et testées dans la plus pure tradition européenne.

Pour les missions du service public à l'ère du numérique :

- Les missions du service public doivent être concrètes et garanties dans des contrats-cadres et des contrats programme qui constituent un Pacte social avec la citoyenneté.
- Le service public doit inclure une offre de service intégrale, de tous les genres et de tous les formats, et qui de plus, doit se distinguer par sa qualité.
- Le service public doit se convertir en un Programme de stabilité (PS) de la communication, multimédia et multiplateforme, et il doit jouer un rôle essentiel dans les réseaux numériques pour qu'ils puissent maintenir leur portée sociale dans le futur, en favorisant systématiquement les consultations publiques sur la plus-value démocratique de chaque nouveau service mis en ligne.
- Le service public doit être guidé par des critères qui vont au-delà de l'aspect économique, par des indicateurs de rentabilité sociale, systématiquement mesurés et diffusés, sur le pluralisme, la diversité culturelle qu'il offre, la défense des droits humains et de l'État providence, de l'égalité de genre et des minorités.
- Le droit d'accès est un mandat incontournable et doit être exercé de façon globale dans l'ensemble de la programmation, et de façon directe dans des espaces spécifiques, afin de stimuler l'interactivité et la participation du public, tant dans la programmation linéaire que dans les plateformes interactives. La création de plateformes actives de « citoyens pour un service public multimédia » serait une clé pour l'interactivité et la réactivité du service public face aux demandes des citoyens.
- Le service public doit encourager une décentralisation en profondeur de la production et de l'expression audiovisuelles et culturelles des différentes cultures, des langues et de la créativité de chacun des territoires.
- Le service public doit maintenir un niveau élevé de production interne, spécialement dans les programmes d'informations et culturels, ou sur les droits humains et sociaux, tout en gardant un équilibre avec son rôle crucial de moteur de la production audiovisuelle et culturelle indépendante et européenne.
- La transparence doit être une constante dans toutes les activités du service public, tant dans les aspects financiers que pour le recrutement, les nominations et les décisions de programmation.

Pour une bonne gouvernance :

- * La nécessité pour une transformation en profondeur de la gouvernance du service public a émané dans les dernières années de plusieurs organisations et mouvements européens et elle répond principalement à des revendications

généralisées, qui placent l'ouverture et un gouvernement ouvert (*Open Government*) comme point central de l'agenda pour un renouveau démocratique :

- Des Conseils de l'audiovisuel, compétents dans les services de communication audiovisuelle linéaire et non linéaire, spécialisés dans le domaine, entièrement indépendant des gouvernements, approuvés par les parlements avec des majorités renforcées. Ils doivent avoir le pouvoir de réglementation et de sanction sur le service public et sur les agents commerciaux, en encourageant un équilibre harmonieux.
- Bien que la sélection des organes de contrôle du service public revienne légitimement aux parlements nationaux, ils doivent fondamentalement et majoritairement être composés d'organisations représentatives de la société civile, afin de maintenir en tout temps les partis en situation de minorité, pour éviter une télévision gouvernementale (comme dans la réforme récente de la ZDF allemande).
- Dans le même esprit, les conseils sociaux devraient être un élément clé dans la structure du service public, un canal pour la participation systématique de la société civile, garants de la légitimité et de l'adéquation du service public avec ses besoins et ses demandes.
- Les conseils d'administration devraient se comporter comme d'authentiques organes externes de contrôle du service public, des budgets et de la programmation, de la nomination des cadres et de la totalité de la gestion.
- Professionnalisation de la gestion : les cadres supérieurs devraient être sélectionnés à travers des concours publics, avec des expériences professionnelles confirmées dans la communication audiovisuelle (comme dans la tradition de la BBC).
- Les Statuts et les conseils d'information doivent être implantés comme des instruments essentiels pour l'indépendance de l'information du service public, pour son pluralisme politique et social et pour sa défense contre toute pression externe, gouvernementale ou des lobbies privés, incluant l'obligation d'approbation dans le choix des cadres supérieurs de l'information audiovisuelle.
- Un parcours professionnel objectivé, inscrit dans les statuts de la carrière professionnelle du service public, basé sur des critères précis de mérite et de compétences, est une garantie essentielle de l'indépendance du service public.

Sur le financement du service public :

- Le financement doit être suffisant, durable et transparent pour assurer le maintien du service public et de ses missions et pour renforcer sa légitimité devant la société. Ce financement peut être mixte (en provenance de différentes sources), pourvu que l'argent public reste majoritaire et qu'il garantisse la survie et la

compétitivité du service public, pour que celui-ci soit en mesure de conserver sa portée sociale. De plus, le financement externe ne doit pas excéder les coûts nets des missions de service public, qui sont spécifiés et quantifiés dans chaque contrat programme.

- De plus, le financement public doit être pluriannuel pour permettre la planification stratégique du service public, et il sera déterminé dans les contrats programme, avec des engagements préétablis et fiables de l'État.
- Toutes les sources financières doivent être cohérentes avec les principes et les missions du service public, spécialement avec son incontournable caractère universel :
 - La redevance devrait se transformer en une taxe progressive, proportionnelle aux revenus de chaque citoyen ou de chaque foyer (comme dans la récente réforme de la Finlande), par un impôt spécial séparé dans les pays qui l'ont déjà instauré, ou par son intégration dans l'IRPF¹³ dans les États qui n'ont pas cette tradition fiscale.
 - La taxe sur le spectre radioélectrique, qui est une compensation pour l'utilisation d'un bien qui appartient de façon inaliénable à l'ensemble de la société, devrait venir compléter le financement public.
 - Les bénéfices notables de l'État provenant du « dividende numérique » devrait, selon toute logique, servir à la transition vers le numérique du service public et à colmater le fossé numérique dans la société.
 - La publicité devrait rester, le cas échéant, une source de financement complémentaire et minoritaire, préférablement sous la forme de parrainage, avec la quantité, le format et les marques compatibles avec les missions du service public.
 - Les revenus de la commercialisation des produits et services devraient être améliorés pour leur exploitation *off line* et *on line*.

Références bibliographiques :

Bennett, W.L., A. Segerberg (2013). *Logic and Connective Action. Digital media and Performalization of Contentious Politics*. University Press of Cambridge. New York.

Bron, C.M. (2010). "Médias de service public: pas de contenu sans financement". IRIS. Observatorio Audiovisual Europeo. Estrasburgo.

Castells, M. (2012). *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*. Cambridge: Polity Press.

¹³ Impôt sur le revenu des personnes physiques (N.d.T.)

Corredor, P. y E. Bustamante (2012a). "La creatividad en las políticas culturales europeas". En F. Salgado y V.A. Martínez (Coords.). *Economía de la Cultura y la Comunicación en la Era Digital*. Media XXI. Lisboa.

Corredor, P. y E. Bustamante (2014b). "Un debate ambiguo. Las industrias creativas en Europa". "An ambiguous debate. The creative industries in Europe". TELOS, nº 91, Abril-Junio, Fundación Telefónica, Madrid.

Freire, J. (Coord.) (2013). Dossier Open Government. Revista Telos. Fundación Telefónica. Madrid. Enero.

Fuchs, C. (2014a). *Social media. A Critical Introduction*. London . Sage.

Fuchs, C. (2014 b). "Retos para la democracia. Medios sociales y esfera pública". Telos nº 98. Julio).

JCR (2012). Technical Report. European TV in the New Media Landscape. IPTS. Luxemburgo.

Keane, J, R.A. Feenstra (2014). "Nuevas formas de participación política en el marco de la era digital". Telos nº 98. Madrid. Julio.

Mansell, R. and G. Tremblay (2014). *Renewing the knowledge societies vision: towards knowledge societies for peace and sustainable development*. <http://eprints.lse.ac.uk/48981/>

Musso, P. (2011). Las etapas de la TV europea. Informe al grupo de Turín .

Nissen, C. (2006). *Les médias de service public dans la société de l'information*. Febrero. Consejo de Europa.

OEA (2014). *Statistical Yearbook*. Estrasburgo.

Open Society Institute (2005). *EU monitoring and advocacy program network media*. Budapest. : <www.eumap.org>

Prado, E. (2013). Informe al Grupo de Turín: "Riarticolazione dell'offerta in senso crossmediale". Turín.

Ramsey, P. (2013): "The search for a civic commons online: an assessment of existing BBC Online policy." *Media, Culture & Society* 35(7): 864-79.

Richeri, G. (2014). "Finanzamento dei media de servizio publico e nuovi criterio di assegnazione delle risorse". Informe al grupo de Turín.

Riddinger, M, (2008). "*La misión de service public et les nouveaux médias*". Iris. OEA. Estrasburgo. RTP. *Relatorio cumplimiento das obligaciones de servicio publico*. Lisboa. 2014.

Schlesinger, P., M. Sorice (2011). "The transformation of Society and Public Service Broadcasting".. Informe al grupo de Turín

U.E. (2009). Comunicación sobre la aplicación en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión. Octubre (2009/C 257/1).

UER (2011). *Funding of Public Service Media*. EBU Repport. December. Ginebra

UNESCO, 2005. Banersee, I.,; Seneviratne, K., AMIC. *Public Service Broadcasting: A best practices sourcebook*. UNESCO. París.

Vike-Freiberga, V. et alii (2013). *A free and pluralistic media to sustain European democracy*. High level Group on Media Freedom & Pluralism. Bruselas. Enero. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital/agenda/files/HLG%20Final%20Report.pdf>

PUBLIC TELEVISION IN LATIN AMERICA AND ITS TRANSITION TO DIGITAL BROADCASTING

Florence Toussaint

Professor, Political and Social Sciences Faculty, Mexico's National Autonomous University (UNAM) (Mexico)

Email : ftinta@yahoo.com.mx

ABSTRACT

In the context of governance, that is to say on behalf of new relations between public and private, this paper describes the present state of public television in Latin American countries and analyses some of the difficulties these systems afford in the transit to the digital technology. Most of the nations have weak public television institutions, the passage is still going on and some of them will not be able to convey with the conversion and will probably disappear.

We search in detail the trends. You will find data of digital channels; date of opening in the case of public ones. I will also refer to new legal regulations, because in almost every country, transfer to digital has arrived with new legislation.

Empirical research is founded in political economy of communication theories. I discuss television development from the point of view of cultural industries asserting a double role in society: as broadcaster launching an ideology in order to maintain unified people around a national discourse elaborated in the realm of the State, and as a creator of an identity linked to values, traditions and a specific way of life. On the other hand, media work as capital circulation accelerators and capital buildup through advertising on one end, and by selling directly to the public goods and services on the other.

Introduction

In the cultural industries (CI), the logic of industrialization and maximum gain, feature of the current capitalist system, has been projected more forcefully since digital convergence. The evolution of CIs in this direction is most clearly exemplified in television, since this branch is the center or heart of cultural industries: as Bolaño states (2013, p. 248), “the audiovisual or flow culture is (...) the element of mediation between the production and consumption of culture. This fact is what turns television into the dominant medium.” Not only audiovisual but all media contents prevail.

On the other hand, flow culture (flow) ensures market entry for the various productions (Bolaño, 2013). Without this access, productions are excluded and have no means of ensuring their reproduction in the media scheme. The same applies to social facts, disseminated through the selection made by news programs. Without screens to amplify and send them to faraway places, conflicts would be excluded from the social and political agenda.

In addition to its dominance in the field of CIs, television functions with a business model that brings it closer to the modus operandi of the world's large companies, and maintains its oligopolistic nature within the industrial environment. This business model, responsible for "the hegemony of CIs in most capitalist countries" (Bolaño, 2013), offers television advantages in its negotiations regarding the distribution of movies by oligopolistic companies. Television companies are able to export their products directly, by selling rights or forming partnerships with broadcasting companies via cable and satellite and even by air.

There is another reason of a strategic order why television has obtained the privileged place in CIs: the control of distribution networks, and the fact that channels, cable, and satellite need to be transmitted through those networks in order to be profitable (Toussaint, 1998).

In the context of the pursuit of maximum gain, public television has seen a reduction of its possibilities of being broadcast through the new platforms and digital networks. Consequently, its audience failed to expand to the same extent as the one of the commercial TV. The survival of the public option is linked to the State, its policies, tax subsidies and the legislation that promotes its formal existence.

Culture's gradual merging with business encourages cultural industries to wish to be subsumed within the new strategy for the exploitation of countries' heritage resources. The strategy consists of: 1. developing the concept of creative industries, 2. drawing up a series of economic indicators inserted in national accounts to measure the contribution of these industries to the GDP and 3. encouraging agreements, conventions, and public-private partnerships that gradually withdraw the State from the management of archaeological sites, museums, World Heritage cities, protected natural areas, paving the way for the capital to get involved and take over the management and usufruct of those riches in order to obtain an additional source of income. Culture thereby enters the domain of the market.

The so-called creative industries are part of the reconversion of the national State. The latter ceases to be the mediator between labor and capital to become the manager of the interests of the ruling class. During the first stage, it cedes its powers regarding services by privatizing most of social security, pensions, education and the maintenance of streets, parks and gardens. This trend subsequently extends to culture, with public spaces and historic sites being privatized. Cultural industries keep State support to a minimum. The restructuring of the State has given way to a new concept: governance. In order for this to take place, the State must be overwhelmed by the needs of the population, lack sufficient fiscal resources and be penetrated by the industry and trade barons who can pull strings to use the State's vulnerability to their advantage, ensuring that businesses have fewer regulations and social responsibilities to meet (Márquez et al, 2014).

Governance can be understood as co-government between private enterprise and the State. Public-private partnerships allow entrepreneurs to participate in the protection of heritage with museums that have become profitable businesses, since they have added stores that sell replicas of the exhibits, collectible items with the logo of the museum and coffee shops serving visitors. Private collection, understood as the purchases of goods on

the art market – not all of which are legitimate –, is encouraged through, benefits from tax exemptions. The same applies to all kinds of foundations.

In this context, public television must be reconverted in order to continue to exist and circumvent State changes, technological innovations and cultural fashions, preferences, audiences.

1. Creative industries and governance

The Creative Industries take part in the reshaping of the National State, which is not anymore the mediator between work and capital, because now the State is just the manager of the dominant class interests. This privatization trend reaches culture.

The restructuring of the State has created a new concept, the governance. We could understand it as a shared government between the private actors and the State.

In order to exist, the governance necessarily requires that the State be overtaken by the citizenship requirements, remain without enough resources and be penetrated by the industry and the commerce, these will pull the threads so that they will take advantage from the vulnerability of the State. For governance to be implemented, the State has to be overwhelmed by social expenses and weakened by lack of financial resources, a situation that leaves it vulnerable to the undue influence of industrials and financials.

In this situation, public television has to configure itself in order to survive, raffling State regulations, technological innovations and cultural fashions, preferences and audiences, reaching public and private agreements to produce and distribute its products.

2. Distinctive features of television in Latin America

Understanding the present and the transition to digital media involves tracing the beginnings of private and public television. In the 1950s –the first decade of Latin American television broadcasts–, the original scheme experienced the decisive influence of the US business model, particularly in the North and Central American countries. Geographical proximity, links to the capital of the most developed nation and the consistent policy of US interference, prevented the experience of European public monopolies from being taken into account.

Television run by governments, insofar as they were authoritarian regimes, prevented the diversity associated with democracy. There was no possibility for the institutional small screen to be autonomous or be managed separately from power. Central American countries and Mexico opted for the commercial scheme and as a result, public service television was relegated to the background. It was a different story in South America. In the 1950s and 1960s, military dictatorships and authoritarian governments proliferated. Television began under their aegis. This was the case in Brazil, Venezuela, Bolivia, Argentina and Chile.

In the early stages, each television system was marked by political changes. For thirty years, the vagaries of the non-profit option reflected an intriguing web of interests between the State and media organizations. Depending on the orientation of the latter, there was moderate or extremely limited growth of public television. In the late 1980s

and early 1990s, another venture was promoted: the State audiovisual industry was sold as a whole or in parts, leaving some channels for social use.

Privatization was preceded by the overwhelming neoliberal machinery launched by Britain and the United States. The United States used its power over Latin American economies and, employing the instruments that had been created to establish its hegemony (the International Monetary Fund, the World Bank, the Free Trade agreements), imposed this broadcasting model. In the 1990s, except for Cuba –and to a certain extent, Uruguay– there was no economy in the region that did not adopt imperial policies, particularly in telecommunications.

In parallel with the abandonment of a mixed capitalist model,¹⁴ neoliberalism developed technologies to multiply channels for the display of contents, taking their coverage throughout the world with the support of satellite techniques used for civilian life. Signals multiplied, and audiences were fragmented, divided between the free air signal for the majority who were unable to afford a pay system and the population able to access a specialized selection of programs through encoded media. Many of these novelties came from US companies.

After nearly fifty years of dictatorship, neoliberalism, sales of domestic assets and financial crisis, the late 1990s saw a change in the politics of Southern Cone countries. Elections brought politicians opposed to the privatization of their countries' economies to power. The neoliberal option weakened, giving way to attempts to deal with the growing wave of social discontent. The shift of State power to presidents with social democratic and leftist tendencies (as in the case of Argentina, Chile, Bolivia, Brazil, Ecuador, Nicaragua, Uruguay and Venezuela), renewed the discussion of the role of the audiovisual media as a public service. The need to limit private oligopolies, to increase the diminished cultural diversity, and to legislate to update constitutions and byelaws in the light of the technological political changes underway, was raised. In the above countries, State television options have been recovered to expand their coverage and creative possibilities, and offer audiences an alternative to the products launched by private systems.

Conversely, Mexico, Peru and Colombia deepened the neoliberal trend that began in the 1980s. Mexico, whose development of public media had been emblematic for Latin America since it has established in less than 20 years a television system covering 23 States within the country, a national IMEVISIÓN system (privatized in 1993 to make way for TV Azteca) and two federal channels (11 and 22), is the clearest example of the abandonment of a policy with a public-private balance.

Almost in parallel with the political changes, capitalism in metamorphosis based its growth on binary technology, information technology, knowledge and creativity. The cultural industry adopted the same traits and therefore sought to migrate signals to a new expanded spectrum through digitization. Television, as the head of the cultural industry in the world, plans to turn off analog systems program in favor of the digital sector. Latin America will follow suit.

¹⁴ In other words, with private and government enterprises where the State had a broad influence on the economy, regardless of whether it was an authoritarian, dictatorial or democratic government.

3. The beginning in figures

In this section, we will show the emergence of public television in figures to compare it with private television. The reference corresponds to open-air signals.

In thirteen of the seventeen nations in this sample, television technology began to be used in the early 1950s. Brazil, Mexico, Argentina, Venezuela and Colombia began broadcasting between 1950 and 1954, El Salvador, Uruguay and Nicaragua in 1956; Peru and Chile in 1958 and Honduras, Ecuador and Guatemala in 1959. In the following decade, Costa Rica and Panama did so in 1960, Bolivia in 1969 and Paraguay in 1965.

Not all countries aired private and public channels at the same time. The emergence and development of each of them varied according to the country concerned. Political regimes would define the orientation of private companies and government media.

Group one refers to the 1950s. During this time, the pioneers in introducing public television were Argentina in 1951, Colombia in 1954, El Salvador in 1956, Peru and Mexico in 1958, and Chile in 1959. The remaining countries created State-run stations from the 1960s onwards. Consequently, cultural options evolved more slowly than private options, their freedom being constrained by government dictates. Their audience were limited since spectators from their preferences according to available options. The more they are repeated, the more fixed they become in memory and taste. (Chart 1)

Chart 1

Year when the Public Television began				
Group 1				
1951	1954	1956	1958	1959
Argentina	Colombia	El Salvador	Peru Mexico	Chile
Source: Author				

Mexico and Brazil pioneered private television, followed by Argentina and Peru. During that decade, El Salvador and Colombia only operated public television. Argentina began with public television, operated under a University scheme until 1964, subsequently controlled by the State and by the military dictatorship between 1973 and 1990. With the return of democracy, public television provided more scope for private television, which eventually expanded until it prevailed.

Group Two corresponds to the opening of public channels between 1962 and 1969, more than ten years after the advent of private television in Latin America. It comprised six countries. Bolivia began public television broadcasts and retained that option for ten years until private television appeared in 1979. The same was true of Chile, whose private television emerged late, in 1990. These two countries were exceptional in the map of the

continent for having stations devoted solely to education and culture for such a long period. But that tradition was interrupted to mark the transformation towards privately run stations. In Chile, only one public channel remained. In Bolivia, private television began in 1984 under President Siles Zuazo. (Chart 2)

Chart 2

Year when the Public Television began			
Group 2			
1962	1963	1964	1969
Honduras	Uruguay	Brasil Venezuela	Bolivia
Source: Author			

Group Three contains six countries which started public broadcasting in 1970. El Salvador and Colombia began with public television. Countries that start on broadcasting public television at a noticeably late stage include Panama in 1990, Ecuador in 2008 and Paraguay in 2011. These cases serve as an example to show that the emergence of public signals is linked to the policies adopted by regimes in an attempt to offset commercial content. (Chart 3)

Chart 3

Year when the Public Television began				
Group 3				
1977	1979	1990	2008	2011
Costa Rica	Guatemala Nicaragua	Panama	Ecuador	Paraguay
Source: Author				

The transition from analog to digital finds a public television in decline in the countries that opted to keep non-profit signals in a precarious state from the 1990s onwards. Without proper maintenance or investments to update technology, public channels will be at a disadvantage in the analog switch-off. When certain countries in Central and South America began to eschew neoliberalism in favor of a mixed model that would reduce the enormous power of private broadcasters, the transition to digital was achieved in an

orderly, planned fashion. It implied giving public television a place in the spectrum that was not marginal. This in turn involved enacting legislation based on advanced Constitutional projects, a more equitable distribution of frequencies as well as financial and technical conditions for achieving a gradual transformation.

The transition began in the first decade of the 21st century. The first step was to choose the technical standard from the five existing schemes, namely: American ATSC (Advanced Television Systems Committee), Japanese ISDB (Integrated Services Digital Broadcasting) plus HDTV image compression MEP-2; Japanese-Brazilian ISDB-Tb (Integrated Services Digital Broadcasting-Terrestrial) and European DVB-T (Digital Video Broadcasting Terrestrial) and the Chinese model. (Chart 4)

Chart 4

Technical standard adopted by country							
ISDB-TB	Venezuela	ATSC	Mexico	DVB-T	Colombia	DTMB	Cuba
	Peru		Honduras		Costa Rica		
	Argentina		El Salvador		Panama		
	Chile						
	Ecuador						
	Paraguay						
	Bolivia						
	Nicaragua						
	Uruguay						
	Guatemala						
Source: Prepared by Toussaint, with data of Munizaga, 2012.							

The Latin American countries that chose the Brazilian adaptation to the Japanese standard were Venezuela, Peru, Argentina, Chile, Ecuador, Paraguay, Bolivia, Nicaragua, Uruguay, Guatemala. On another side, Mexico, Honduras and El Salvador opted for the United States model. While Colombia, Panama and Costa Rica adopted the European standard. Cuba selected the Chinese model.

This created a division in Latin America. Four blocks were formed, one of which sought to move away from the parameters set by the US industry. Another remained linked to the

northern power, while a third was closer to European countries. Adopting the Chinese standard made Cuba the exception. (Check chart 5)

Chart 5

TDT Channels running now (2012-14)		
COUNTRY	CHANNELS	SOURCE
ARGENTINA	16	Ministerio de Planificación, TDA
BOLIVIA	1	Clacpi.org
BRASIL	137	Teleco.com.br (Data 2012)
CHILE	4	Subtel Gobierno de Chile
COLOMBIA	13	Televisión Digital Terrestre, Autoridad Nacional de Televisión
COSTA RICA	73	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
ECUADOR	23	Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información
EL SALVADOR	0	Transición suspendida en septiembre de 2014. Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones.
GUATEMALA	1	Televisión Digital Terrestre en Latinoamérica
HONDURAS	4	El Heraldo (Datos del 2013)
MEXICO	162	IFETEL (junio, 2014)
NICARAGUA	Sin información	
PANAMA	22	Autoridad Nacional de los Servicios Públicos
PARAGUAY	1	Nex TV Latam
PERU	16	Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú
URUGUAY	9	Tecno Portal UY
VENEZUELA	18	TDA, Ministerio del Poder Popular para Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología

After the technical standard had been selected, analog switch-off periods were defined. A unanimous date has not been set (Chart 6). Several countries have yet to define the moment when they will make the switch to digital. All the countries have already chosen

their standard and are beginning tests to make the change. This is a technical imperative. Failure to do so would entail the isolation of their communication systems, particularly television.

Chart 6

Year when the analogue switchover is programmed					
2015	2016	2017	2019	2020	2021
Mexico	Brasil	Chile	Argentina	Peru	Cuba
Uruguay*	Paraguay	Ecuador	Colombia	Venezuela	
			El Salvador	Uruguay*	
Source: Prepared by Toussaint, with data of Munizaga, 2012. *The date is different according to the source <i>Chart 6</i>					

4. Politics and laws applying for the Digital Television

The migration toward digital technology and the analog switch-off meant changes in the law determined by the adopted politics in different countries. On the one hand, these laws figured out how to distribute the tracks in the spectrum that was extended thanks to digital process. It also demanded a definition of purposes regarding the market trends, an identification of the best available alliance, and, as discussed in the last section, which model each country will follow.

The law came to protect the decision taken and the politics adopted. Next you can find a list with the most relevant laws due to the changes they have introduced in the media system (Gómez, 2014):

- Bolivia, Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación (LEY 164; 08-08-2011). Constitución 2009.
- México, Ley de Radiodifusión y Telecomunicaciones (2013) Reglamentos (2014).
- Venezuela, Ley, Reforma a la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos (Ley RESORTE) (2011) Constitución 1999.
- Argentina, Ley de servicios audiovisuales en Argentina (2009)
- Ecuador, Ley de comunicación (2013)
- Bolivia, Ley de Telecomunicaciones (2011)
- Brasil, Ley de servicios de acceso condicionado o de televisión por suscripción o de abonados (Ley SEAC) (2011)

- Chile, Ley de TV Digital (2013)
- Colombia, Ley de Tecnologías de la Información y la comunicación en Colombia (2009)

According to the same source, the following bills have yet to be approved:

- El Salvador, Proyecto de ley sobre derecho de réplica
- Nicaragua, Proyecto de ley sobre medios comunitarios
- Brasil, Proyecto de ley de Comunicación de Masas
- Uruguay, Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

Conclusions

Public television in Latin America is made up of different systems and laws. It has not adopted standard technology. Its history is linked to the State. The State has appropriated it, used for its own purposes, encouraged its growth or else abandoned it to its fate. None of the institutions enjoyed editorial independence, financial autonomy or the support of viewers themselves. This situation remains; the upcoming analog switch-off will not change the course of events on its own.

Latin American public television has undergone three phases: the beginning between 1950 and early 1970; growth from 1970 to 1990 and privatizations from 1990 to 2000. Since 2000, it has had to adapt to political changes based on two guidelines: speeding up neoliberalism or else finding alternative formulas to the latter. Changes in technology force everyone to begin the transition to digital, which is just beginning to be defined and will be completed in 2020. Neoliberalism creates a diminished State and a form of management called “governance.”

The balance between the public and private model still swings towards consortia in almost all aspects: coverage, audience, budget. The advantage of the government is that it encompasses a variety of contents that contrasts with the monothematic discourse of entrepreneurs.

The challenge it faces is to leverage its advantage to interest viewers who are beginning to be bored by always receiving the same content due to the staleness of genres, stories, and official news.

References

Bolaño, C. (2013). *Industria Cultura, Información y Capitalismo*. Barcelona: Gedisa. Barcelona.

Butrón, E. (2014). *La televisión digital terrestre en Bolivia: retos para la recién llegada*. Digital, Creative Commons.

Márquez, J. and A. Domínguez (coord.) (2014). *México, gobernabilidad y gobernanza. Los nuevos desafíos del siglo XXI*. México: UNAM

Mazziotti N. (2002). La televisión en Argentina, in Guillermo Orozco (coordinator). *Historias de la televisión en América Latina*. Barcelona: Gedisa.

Munizaga, J. (2012). “La Televisión Digital Terrestre en Latinoamérica” in *FayerWayer*, Política, Chile, may 24th, 2012. Available in <https://www.fayerwayer.com/2012/05/la-television-digital-terrestre-en-latinoamerica/>

Gómez Germán, G. (2014). *La regulación de medios y la televisión digital en América Latina. Situación actual, tendencias y desafíos*, Banco Mundial.

Toussaint, F. (1998). *Televisión sin fronteras*. México: Siglo XXI.

Toussaint, F. (2015). *Aproximaciones a la televisión pública en América Latina* (in press)

Toussaint, F. (2009). *La televisión pública en México. Directorio y Diagnóstico (2007-2008.)* México: FCPYS-Plaza y Valdés.

Toussaint, F. (coor.) (2011). *Desafíos de la televisión pública*. México: UNAM-Sitesa.

Toussaint, F. (2016) *Aproximaciones a la televisión pública en América Latina*, , México : FCPYS-UNAM.

Fuenzalida, V. (2002). La televisión en Chile. En Guillermo Orozco (coordinator) *Historias de la televisión en América Latina*. Bacerlona: Gedisa.

RADIO GAZETA AM ACTING AS A TRAINER OF SOCIAL MEDIA PROFESSIONALS IN POOR COMMUNITIES (FAVELAS) IN SÃO PAULO CITY

Sílvio Henrique Vieira Barbosa

Professor, ESPM – Escola Superior de Propaganda e Marketing (Brazil)

Mail : shbarbosa@hotmail.com

Pedro Serico Vaz Filho

Graduate Student, Faculdade Cásper Líbero (Brazil)

Mail : pedrovaz@uol.com.br

ABSTRACT

In 2009, Radio Gazeta was fully incorporated to the Casper Líbero College and became the only educational broadcaster in Brazil led by a college. It not only allows communication students to have experience working with radio, but it also aims to educate citizens, Radio Gazeta seeking direct contact with schools and community organizations, NGOs and local associations, especially the most needy. This article discusses how Radio Gazeta promotes citizen education through the media, in accordance with the principles established in the Brazilian Constitution.

The Brazilian Constitution of 1988 establishes in Art. 221:

Article 221. The production and programming of radio and television stations shall comply with the following principles:

I - preference for educational, artistic, cultural and informative purposes;

II - promotion of national and regional culture and fostering of independent productions aimed at their diffusion;

III - regional differentiation of cultural, artistic and press production, according to percentages established in law;

IV - respect for the ethical and social values of the person and the family.¹⁵

¹⁵ in Brazilian Constitution (in English)

http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaIStfInternacional/portaIStfSobreCorte_en_us/anexo/constituicao_ingles_3ed2010.pdf

The item I - preference for educational, artistic, cultural and informative purposes - is of special interest because it establishes the goals that should guide the programming of radio and television media, as a scale of values.

But the themes "artistic, cultural and informative" are easily identifiable throughout the programming of radios and TVs, even if we can discuss if what is offered to the public is really artistic, appreciates the culture (regional / national, as specified by law) or presents a free information, correct, not manipulated by pressure groups, whether business, political or religious.

Article 205. Education, which is the right of all and duty of the State and of the family, shall be promoted and fostered with the cooperation of society, with a view to the full development of the person, his preparation for the exercise of citizenship and his qualifications for work.

Therefore, the idea of education explained in our Constitution must be implemented as widely as possible. It should be seen as a pledge of a real development of skills, potentials and personality of citizens, ensuring them the full exercise of citizenship.

Colombian Educator Bernardo Toro defined in his work "Codes of Modernity" that among the seven capabilities that must be developed for the training of citizens, one is to "receive critically the media." Toro recognizes the fundamental importance of the media, stressing that the critic receiver is the one who is not manipulated as a person, as a consumer or as a citizen.

"Learning how to understand the media allows us to use them to communicate with the distance, to obtain basic and professional education and coordinate ourselves on the planetary sphere and to know other models of coexistence and productivity".¹⁶

Toro concludes that everyone must learn how to interact with the different expressive languages of the media so that they can create new ways of thinking, feeling and acting in a democratic society. And he recognizes that media are not mere hobby, but a source of production and reproduction of new knowledge, ethics and lifestyles that cannot be ignored, since it would be the same as "giving back to the spirit of the time that we were permitted to live".

1. Radio environment in Brazil

In Brazil, radio came with the goal of educating the population which was 90% illiterate in the second decade of the twentieth century. Edgard Roquette Pinto, responsible for creating the first broadcaster in the country in 1923, the Radio Sociedade do Rio de Janeiro, found a way to bring education to the people who suffered from the lack of knowledge and ignorance for not knowing that certain plants or care could save their lives. The second station created in Brazil was Radio Educadora Paulista, which in 1943 was

¹⁶ in Códigos da Modernidade, Bernardo Toro. Colômbia, 1997.

acquired by businessman Casper Libero, who renamed it, and who also created the first School of Journalism of the country, Casper Libero College in 1947.

1.1 College Radio

From 1996, Casper Libero College received some programming schedule on shortwave frequency to allow the practical learning of the students. In 2009 Radio Gazeta was fully incorporated by Casper Libero College, and became the only educational broadcaster in Brazil led by a college. It is also the pioneer in this project which currently has a direct action at all hours of programming (24 hours/day), supervised by teachers and professionals. Among these: speakers and presenters, editors and audio technicians. Experiments on radio contribute to the training of all communication students (www.gazetaam.com/?p=374).

Besides offering professional journalistic experience, Gazeta AM acts as a laboratory for various artistic styles. In this sense, radio enables interactivity offering the listener a programming alternative complemented by its site www.gazetaam.com. The highlight of the editorial follows the concept of citizenship. In this segment, radio develops guidelines and inclusive community with outbreaks integrating issues related to accessibility.

In order to educate citizens, the broadcaster seeks direct contact with schools and community organizations, NGOs and local associations, especially the most needy. Thus, in addition to programming, Radio Gazeta promotes workshops and training workshops for community broadcasters interested in reproducing successful educational models already tested in other communities. In these actions the students from the School Casper Libero act directly.

1.1.1 Voluntary work of students

Initially, students from 1st to 4th year (8 semesters) of communication courses receive guidance to later participate in the work of training. They learn, therefore, on the operation of a radio station, legislation, how to build radio text, styles, shapes and speech. At the end, meetings are held with staff training and participants of poor communities who also learn by observing the work done by graduate students.

The results of these studies usually allow the continuous integration of communities, i.e. after the workshops, the participants of that project constantly renew contacts with Radio Gazeta, that operates in the same building as the college, in visits that result in important exchanges of experiences. One example is the constant realization of this kind of action with Radio Comunitária Heliópolis, <http://www.radioheliopolisfm.com.br/>. It is headquartered in the favela of Heliópolis, in São Paulo. The slum emerged in the early 1970s and the radio station exists there since almost twenty years.

Today, Heliópolis has a population of forty-two thousand people in an area of one million square meters. According to the IBGE, the Brazilian Institute of Geography and Statistics and the Municipal Government of São Paulo, the local average family income is 480 Brazilian Reais (240 Canadian dollars). Education problems worsen among the teenage population of Heliópolis: for every ten young people, six are unemployed and four did not attend school.

Community radio is associated with Heliopolis UNAS - Heliopolis' Union of Residents. The objectives of this institution are focused on organizing and mobilizing the local society, on improving the quality of life, the promotion of citizenship and social inclusion. In this sense, the exchange relationship between Radio Gazeta AM and Radio Heliopolis results in promoting this aspect of inclusive and participatory action of poor people www.gazetaam.com/?p=377.

The reference to the concepts of "Educommunication" is present in these initiatives of Radio Gazeta and Faculdade Casper Libero on Heliopolis. Casper Libero hosted in 2000 one of the first meetings of the project "Educom.rádio", which for four years took this concept to schools of São Paulo, including the area of Heliopolis. It is a project that still produces good results on education with the cooperation between teachers and students of Casper Libero College.

Following this path of promoting citizenship and educational activities, Radio Gazeta AM educates college students about the difficult social context of Brazil, especially about the public - poorly, or not represented in the media - the excluded and forgotten by society. It is an educational project to educate students, future professionals from the media, to understand that this population is also active and need social representation.

References

ANTÓN, E. R. (2011). *Creación de programas de radio*. Madrid: Síntesis.

Biewen, J. and A. Dilworth (eds) (2010). *Reality Radio: telling true stories in sound*. Chapel Hill, US: The University of North Caroline Press/The Center for Documentary Studies.

Radio Heliopolis - <http://www.radioheliopolisfm.com.br>

Radio Gazeta - www.gazetaam.com

Toro, J. B. (1997). *Códigos de la Modernidade, Capacidades y cualificaciones mínimas para participación productiva el siglo XXI*. Colombia.

LE NOUVEL ESPACE PUBLIC ET LE SERVICE PUBLIC DE TÉLÉVISION BRÉSILIEN¹

Gisele Borges

Doctorante en communication à l'Université Paris 13 – Labsic (France) et liée au Groupe de recherche en communication – OBSCOM/CEPOS de l'UnB Universidade Federal de Sergipe (Brésil)

Courriel : giseborges@gmail.com

RÉSUMÉ

Cet article a été écrit à partir d'observations d'un processus de transposition du contenu de webséries/webtélés et des formes de participation collective du numérique pour le service public de télévision brésilienne. Notre objectif a été de comprendre la nouvelle tension présente entre la télévision et le web, entre les producteurs indépendants et les téléspectateurs/internautes. C'est aussi, et surtout, essayer de comprendre la relation entre l'État et les individus dans la société contemporaine, et ainsi contribuer au débat sur la démocratisation² des médias au Brésil.

Introduction

Ces dernières années, l'Internet et les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) ont changé le paysage audiovisuel du Brésil et du monde. Nous constatons que de plus en plus de producteurs indépendants sont connus sur le web et dans les médias traditionnels. Ce phénomène est assez dominant en Amérique du Nord et en Europe. Les chaînes les plus connues sont: *Raywj.com*³ aux États-Unis avec 10,8 millions d'inscrits, *Normanfaitdesvideos.com*⁴ en France avec 6,1 millions d'inscrits, *Felipeneto.com* en Amérique latine avec 4,1 millions d'inscrits pour le Brésil.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce phénomène : tout d'abord, les NTIC et les dispositifs technologiques facilitent la production et la diffusion des contenus sur l'Internet; ensuite, la diversité des thèmes traités avec un mélange de divertissement et de citoyenneté; enfin, la possible interactivité des internautes avec les productions. C'est ainsi que les nouveaux producteurs de contenu et d'opinion abandonnent l'Internet au

¹ Cet article est le résultat du travail présenté à la fin du master fait à l'Université Paris Ouest Nanterre la Défense en 2013.

² Le plus grand désaccord politique dans la société brésilienne est dans la communication. Actuellement les médias privés ont assumé la position de parti politique d'opposition. Pour cette raison, il est nécessaire d'avoir une communication plurielle et diversifiée dans le pays.

³ Ray William Johnson, host and creator of popular YouTube, presents his Top 10 featuring the best-submitted pictures and videos from around. Source: Site official Raywj.com

⁴ Norman Thavaud, dit Norman, fait des vidéos. C'est un humoriste et réalisateur français. Source : http://fr.wikipedia.org/wiki/Norman_Thaud

profit des industries culturelles traditionnelles du cinéma et de la télévision. Si auparavant, on observait un processus concentré sur la reproduction de masse des biens culturels, aujourd'hui, ce processus se focalise sur les pratiques créatives et les formes de production. César Bolaño et Valério Brittos (2009) appelleront ce phénomène la «*restructuration capitaliste: fruit de la révolution microélectronique, qui permet une large couverture du travail intellectuel, parallèle à une intellectualisation générale de tous les processus de travail, de telle sorte que la relation entre le travail manuel et intellectuel tend à changer. Cette condition est liée à des changements profonds dans le mode de production, de sorte que les technologies de l'information et des communications jouent un rôle crucial dans le processus.*» (pp.82-100)

Ce changement de perspective (Gaëtan Tremblay, 1992 ; Bernard Miège, 2000 ; Philippe Bouquillion, 2010 ; Thomas Paris, 2011) est connu, aussi, comme celui des industries créatives ou des industries du contenu, car la production de valeur est concentrée sur le travail intellectuel. Nous pouvons aussi déduire que ce mouvement provient des changements qu'Internet a apportés dans l'idée même d'espace public⁵, par le biais de nouvelles formes d'accès à l'information, de l'interactivité entre les médias et de l'élargissement de la participation des individus sur le web. Cette démarche nous a par ailleurs amenés à une réflexion sur les industries culturelles et sur la façon dont la révolution technologique a changé le paysage médiatique. Ainsi, nous avons cherché à comprendre ce nouvel espace public rempli de conflits de différents types comme les diversités d'opinion, l'absence de séparation entre le privé et le public et le rapprochement entre la société civile et l'État. Nous avons analysé comment le service public de télévision brésilien s'est adapté aux changements apportés par de nouvelles technologies et ses stratégies d'adaptation dans l'espace public actuel.

Le nouvel espace public et le service public de télévision

Pour répondre à notre principale hypothèse, à savoir l'existence d'un nouvel espace public, et du besoin conséquent du service public de télévision de renouveler ses stratégies de communication à l'ère numérique, nous avons d'abord analysé la notion même de *public*⁶. Ce public peut être envisagé de différentes manières. Nous nous intéresserons plutôt aux notions relatives aux « intérêts publics », dans la mesure où ils sont impliqués dans l'espace public, ce dernier étant lié à l'évolution de l'actualité, de ses tensions et de ses transformations. Ce qui nous permettra de comprendre les enjeux et la pertinence des productions et des changements qui sont en train de se réaliser sur le marché audiovisuel brésilien pendant cette révolution des technologies de l'information et de la communication. Et on pourra déduire le rôle joué par les webtélés et les téléspectateurs/internautes. Nous nous concentrerons sur le rapport entre les individus et l'État, le privé et le public, l'individualité et la collectivité dans la contemporanéité. De cette manière, nous pourrions répondre à notre problématique : *l'innovation apportée par l'Internet a-t-elle modifié le paysage et le fonctionnement du service public de*

⁵ Notion d'Espace Public développée par Bernard Miège (2010) "comme une logique sociale de la communication". p.146.

⁶ On prend une position selon Le Trésor de la langue française (TLF) , l'adjectif public signifie :A. – D'État, qui est sous la tutelle de l'État, qui appartient à l'État, qui dépend de l'État, géré par l'État. B. – Qui concerne tout un peuple, l'ensemble de la population. C. – Qui est connu, notoire. D. – Qui est général, commun à tous.

télévision brésilien ? Et pourquoi les programmes du web ne se sont-ils pas adaptés à la télévision ouverte ?

Public versus privé

Tout d'abord, il est important d'observer les transformations de la société fondées sur les réseaux qui apparaissent à la fin du XX^e siècle, car c'est à cette période que se concentrent des changements politiques, économiques et sociaux notables. Ces transformations sont marquées par trois processus indépendants, mais convergents : « 1) *l'économie et ses processus de mise en réseau mondialisés du capital*; 2) *le social, puisque la société est devenue plus exigeante sur les valeurs de liberté individuelle et de communication*; 3) *les avancées technologiques, car les innovations de l'informatique et des télécommunications, rendues possibles par la révolution de la microélectronique, n'ont cessé de progresser*, » comme a souligné Charlotte Ullmann (2008, p.7). Ce processus de convergence technologique, associé au numérique et à l'Internet depuis les années 2000, fait de la communication un processus instantané. La prolifération des médias et la convergence mondiale constituent en grande partie nos expériences actuelles que l'on peut voir appliquées dans le cinéma numérique, la télévision, la musique, l'électronique, les jeux vidéo, les médias, l'Internet. Nous assistons actuellement à une révolution du numérique marquée par le renforcement du dialogue entre utilisateur et terminal.

Par ailleurs, on peut dire que l'environnement numérique a modifié le processus de formation d'opinion et par conséquent le principe binaire de public et privé. Vu la transformation publique et généralisée sur les réseaux, nous sommes aujourd'hui face à un nouveau modèle d'espace public, dans lequel les concepts de public et de privé sont interconnectés. Ces changements nous mènent à penser que le service public, comme nous l'avons connu dans les années 1950, a l'exigence de se renouveler. Dans le cas du service public de télévision brésilien, nous avons constaté qu'il conserve l'essence du principe de *public* tel que défini par Jürgen Habermas (1989) où l'espace public est compris comme l'exercice du pouvoir de l'État : « *L'État comme organisation de la domination reposait pour ainsi dire en lui-même, c'est-à-dire [...] porté par la royauté, la bureaucratie et l'armée, en partie aussi par la noblesse et, en tant que tel, il était séparé, sur le plan organisationnel et institutionnel, de la société représentée par la bourgeoisie.* » (pp. 79-96).

C'est le principe de communication verticale dans lequel l'État est le seul gardien de la vérité. Cette conception du rôle de l'État est latente dans le service public de télévision brésilien, à commencer dans sa structure administrative en crise, dans les enjeux de pouvoir, les intérêts politiques et le non-renouvellement de la programmation, mais aussi, dans la production des programmes télévisés. Le principe de privé se manifeste quant à lui dans notre étude dans les productions indépendantes, étant donné que, pour une partie des internautes, il y a une volonté d'exposer ses opinions et sa vie privée par le biais de vidéos diffusées sur le web.

Ce contexte confirme notre hypothèse selon laquelle *le secteur public n'est pas préparé aux nouveaux langages de production dans l'environnement numérique, en raison du format de diffusion et de ses obligations avec l'État*. Il y a un manque de dialogue entre l'État et la société, mais aussi une crise d'identité du service public à l'heure actuelle. Nous constatons que les difficultés majeures de l'État brésilien sont d'abord liées à une

diffusion locale et une couverture limitée. Le format des productions audiovisuelles est marqué par un langage qui ne dialogue pas avec l'ensemble de la population. Le service public de télévision brésilien avance donc dans le sens contraire d'une évolution. D'un point de vue théorique, dans l'ère numérique d'aujourd'hui, le principe d'espace public se rapproche de celui développé par Nancy Fraser (2005) : «*lequel est composé à partir d'une multiplicité d'acteurs sociaux. Elle prend en compte la possibilité pour les minorités qui s'expriment, de s'opposer ou de dialoguer avec les autres acteurs, dont l'État, et donne l'exemple des femmes, des ouvriers, de ceux qui ont façonné l'histoire, permettant de s'éloigner de la société aristocratique*». (p.1-8).

Enfin, l'espace public contemporain est constitué de relations et de représentations directes balisant les interactions entre les individus et l'État. Selon César Bolaño et Valério Brittos (2009): «*La nouvelle sphère publique, qui émerge au croisement de la réorganisation du capitalisme, des modifications du processus d'innovation et de la politique technologique en matière de zone néolibérale, fait que de nouveaux postes sont articulés en périphérie, comprenant le développement d'éléments qui peuvent être importants pour un plein exercice de la citoyenneté, comme l'amélioration de certaines technologies éducatives, des systèmes de gouvernement électronique, certaines tendances de renforcer la diversité culturelle, la pluralité dans le traitement de l'information, la disponibilité de contenu local, l'articulation des mouvements sociaux dans des réseaux virtuels* ». (pp.82-100).

Ainsi, la télévision du secteur public au Brésil doit repenser ses stratégies de communication afin d'élargir son dialogue avec la population et utiliser l'environnement numérique, caractéristique d'une représentativité directe, pour joindre les intérêts de chacun et développer l'autonomie du choix sur l'information consommée.

Individualité versus collectivité

L'espace public d'aujourd'hui est marqué par une croissance de l'individualisation des pratiques sociales de communication. Cette individualisation se manifeste dans des pratiques de différenciation au sein de l'espace familial entre parents et enfants, mais également au sein du couple parental. Ce mouvement est semblable à celui des industries culturelles, comme la télévision dans les années 1950. Mais à la différence de la télévision qui allait vers un processus collectif, celui d'Internet est à la fois individuel et collectif. Au fur et à mesure que les internautes s'individualisent dans leurs pratiques, ils se relient ou se connectent à des réseaux d'intérêts et de dialogue plus larges.

Ce double processus, dont les productions audiovisuelles sur le web sont la caractéristique, renvoie d'une part à la consommation de biens de l'industrie culturelle, d'autre part à la production de sens et à la formation d'opinions ; d'où l'idée de culture participative développée par Henry Jenkins (2006): «*A participatory culture is a culture with relatively low barriers to artistic expression and civic engagement, strong support for creating and sharing one's creations, and some type of informal mentorship whereby what is known by the most experienced is passed along to novices. A participatory culture is also one in which members believe their contributions matter, and feel some degree of social connection with one another (at the least they care what other people think about what they have created)* » (pp. 5-7)

Associées aux principes d'individualité et de collectif, ces caractéristiques d'engagement et de soutien à la créativité dans la culture participative sont présentes sur Internet et nous permettent d'avancer notre principale hypothèse, à savoir que *le phénomène des vidéos en ligne et des chaînes indépendantes sur YouTube est la conséquence de la culture participative présente sur le web grâce aux nouveaux outils de diffusion et de production qui octroient aux individus une plus grande liberté d'opinion*. Selon les données recueillies dans le cadre de notre recherche, le phénomène des vidéos sur YouTube est caractérisé par deux points centraux, la *production* et la *participation*. La production est associée à la notion d'industrialisation de l'audiovisuel telle qu'elle est présentée par Bernard Miège (1986): « *L'industrialisation de l'audiovisuel est composée d'abord du cinéma et de la télévision ; ces deux filières se ramènent à deux modèles économiques d'industrie culturelle : le cinéma relève d'un modèle éditorial qui valorise une production « artisanale » sous forme de marchandises culturelles ; la télévision a introduit un nouveau modèle baptisé « industrie de flot » qui nécessite une production plus industrialisée et dont la valorisation est indirecte, soit par la parafiscalité (redevance), soit par la publicité.* » (p.110).

Cependant ce processus d'industrialisation prend une nouvelle forme dans l'environnement numérique. Les productions audiovisuelles des chaînes indépendantes sur YouTube adoptent un modèle de production mixte, proche de l'industrie du cinéma par leur aspect artisanal, mais aussi de la télévision flot du fait de leur production élevée et d'une audience concentrée dans la jeunesse. Nous croyons que cette caractéristique de la production est liée à la nouvelle structure de l'espace public, car nous constatons des transformations dans les pratiques culturelles et médiatiques. Actuellement, ces dernières sont marquées par un nouveau type de consommation plus collective, guidée par les recommandations des groupes auxquels les individus appartiennent, mais aussi par la production de contenu générée de façon amatrice avec du matériel peu onéreux par ceux-ci. De plus, ces productions sont généralement élaborées et diffusées de manière directe, c'est-à-dire sans intermédiaire entre la production culturelle et la consommation. Selon Ghislaine Chartron et François Moreau (2009) « *l'autoproduction, l'autopromotion et l'autodistribution non seulement réduisent les barrières à l'entrée dans le marché des industries culturelles, mais aussi, peut-être, correspondent à une évolution des pratiques artistiques : entre l'artiste de métier et le consommateur grand public, des amateurs éclairés, qui consomment et qui produisent, pourraient former une nouvelle couche de public, correspondant à une création de valeur spécifique* ». (p.12)

Quant à la participation, elle renvoie à la notion de navigation des internautes, comme l'explique Christian Lupovici (2013): « *Cette libre navigation fait partie de l'essence même de l'Internet, ce qui fait qu'il ne peut exister d'espace privé que dûment protégé ou déconnecté du réseau. Ainsi on peut dire que l'Internet se présente, par défaut, comme un espace libre de navigation.* » (p.73). Ce libre espace de navigation redéfinit le rôle des producteurs et des consommateurs de contenu, car les processus d'échanges sont plus larges et les relations mélangées. Sur le web, les producteurs et les consommateurs ont une présence et participation plus active. Nous avons pu observer trois types de participation. Voir le tableau ci-dessus :

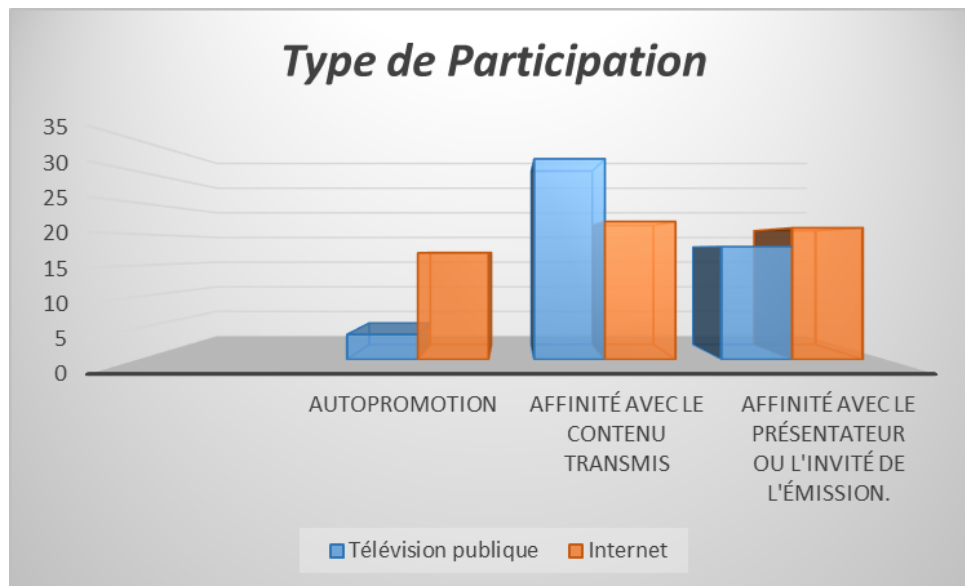


Tableau 1 : Type de participation — Production de l'auteur⁷

D'abord l'*autopromotion* : l'échange de productions et d'informations sur les forums de discussion et les réseaux sociaux. Ce type de participation est vecteur du phénomène dans lequel des internautes sortent de leur condition d'anonymes pour entrer dans celle de « stars » du mass-média. Pour Bernard Miège, ce phénomène est une conséquence de la fragmentation de l'espace public contemporain, en deux phénomènes informationnels : à l'intérieur des espaces publics, dans le cadre de modèles d'action communicationnelle.⁸ Et, en dehors des espaces publics, soit dans la sphère sociale, à l'initiative des individus ou des entreprises et organisations, soit dans la sphère privative, donnant lieu par exemple à des consommations par le biais d'usages d'outils de communication. Ces deux formes de communication médiatisée utilisent des technologies de l'information et la sphère publique pour se développer.

Dans le cas de l'autopromotion, ces deux concepts sont donc complémentaires puisque cette participation est basée sur « le langage et le discours » propres à l'approche de l'action communicationnelle, mais aussi sur une relation en dehors des espaces publics constituée dans la sphère sociale à l'initiative des individus ou des entreprises qui identifient le potentiel des productions pour l'industrie culturelle. Ce phénomène d'autopromotion est donc moteur d'une industrie créative qui emploie le potentiel novateur des individus sur le web pour créer de nouveaux produits culturels. La

⁷Pour connaître le Méthode d'Enquête et les données de la recherche. Accès :DOI <https://figshare.com/s/c6e99a4155124a33d1ec>

⁸Habermas, Théorie de l'agir communicationnel : Habermas travaille sur les principes de la raison et sa fonction communicationnelle qui s'ancre spontanément. Dans cet ouvrage, Habermas veut définir la démocratie avec les agirs de l'être humain et les mettre en relation. L'agir instrumental : c'est l'agir de la technique. Il est téléologique car c'est la visée d'une fin en fonction des moyens. Le propre de l'agir instrumental, qui est la rationalité légale de Max Weber, est extrêmement efficace mais vide de sens. L'agir stratégique : il renvoie aux interactions sociales. Il est aussi téléologique, mais ce qui est visé c'est un intérêt/une fin avec les décisions d'un autre partenaire. L'agir communicationnel : il renvoie à l'intercompréhension. Il n'est pas téléologique : on ne cherche pas à atteindre une fin. On est dans une recherche d'une définition commune des situations. On cherche à vivre ensemble. pp. 79-96.

transposition du *Programa da Chartot*⁹ d'Internet à la télévision publique est un exemple de cette logique d'appropriation du travail intellectuel pour l'économie moderne.

Le deuxième type de participation observé est lié à *l'affinité avec le contenu transmis* : Caractère plus passionné, mais également marqué d'un fort degré d'individualisation. Il renvoie à l'échange d'opinions émises dans la sphère privée et qui peuvent gagner le niveau public. Si autrefois, ce phénomène était propre aux cafés, clubs, salons mondains, médias traditionnels (journaux) et institutions, aujourd'hui, grâce aux nouvelles technologies, il se manifeste dans les réseaux sociaux. Il y a dans ce nouveau format de diffusion de l'opinion publique un important degré d'individualisation que Miège (2010) décrit sous la forme de trois actions distinctes. Premièrement, « *la désignation du procès en cours comme étant un procès d'individualisation reste hypothétique* », car il existe dans les pratiques un processus de socialisation de la part des individus, bien que celles-ci soient fortement différenciées. Deuxièmement, « *la perspective du remplacement de la communication de masse par une communication de masse individuelle* » renverrait à la possibilité pour les individus de réagir et de se manifester de manière autonome, leur donnant un pouvoir de parole capable d'influencer les autres individus et, par extension, les industries culturelles et les médias dominants. Troisièmement, il distingue « *l'action communicationnelle [avec des] compétences requises comme les comportements d'échange et les relations interindividuelles, médiatisées ou non* ».

Nous retiendrons ici l'idée de communication de masse individuelle, matérialisée dans des processus de participation plus critique. En effet, dans notre étude, nous avons constaté que les vidéos de YouTube les plus visionnées sont celles qui traitent d'un sujet polémique et d'actualité; elles sont généralement suivies d'un engagement critique de la part des internautes. Enfin, le troisième type de participation révélé renvoie à *l'affinité avec le présentateur ou l'invité du programme*. Nous pouvons le considérer comme un processus normal d'individualisation, comme l'explique Miège (2010) : « *Le processus de l'individualisation plus traditionnelle concerne les comportements musicaux ou cinématographiques, les intérêts pour les jeux vidéo, l'écoute de la radio et la personnalisation des usages des TIC.* » (p.149).

Ce processus de participation est moins engagé sur le web, et c'est pour cette raison qu'on le considère comme un processus d'individualisation traditionnelle. Le succès des vidéos sur l'Internet serait alors une conséquence des différents intérêts de la collectivité, construits au moyen de la liberté d'expression et donc opposés au principe de la télévision publique tant sur le plan de la participation que sur le plan de la collectivisation. Ce qui nous amène à notre troisième et dernière hypothèse concernant les différences entre les audiences *online* et *offline*.

L'État versus l'individu

Pour commencer, nous observerons le concept d'espace public concentré plutôt dans le rapport entre les citoyens et l'État et par conséquent, les changements de ce rapport dans la contemporanéité. Dans la société moderne, le concept a initialement été développé

⁹ Programa da Chartlot en Portugais : Le Programme de Charlotte comptabilise 273 572 visiteurs et 3.541 inscrits.

par Habermas. Selon lui, les notions d'État et de société seraient constituées à partir des échanges entre le pouvoir et les aspects économiques. Éric Maigret (2007) interprète la position de Habermas de la manière suivante : « *L'espace public est comme un milieu d'échanges entre des individus dépassionnés, décentrés, qui repose sur le fait de rendre accessibles au public des points de vue (c'est-à-dire donner publicité : tous connaissent les points de vue des autres) et l'usage de la raison pratique.* » (pp.201-216). Ces deux principes sont des conditions fondamentales à la démocratie, car la publicité assure que l'arbitraire ne règne pas et la rationalité pratique amène à une connaissance et un partage, puisqu'elle cherche l'intersubjectivité. C'est-à-dire que les individus entrent en dialogue pour faire émerger ce qui est rationnel. Ainsi le lieu de l'espace public s'intercale entre les institutions et les individus.

Dans notre objet de recherche, cette tension entre les individus et l'État se manifeste dans le conflit d'intérêts qui existe entre les productions du web et de la télévision, principalement dans la motivation des personnes face à chaque média. Si, avec la télévision, une personne cherche à s'informer, mais également à se reposer, sur le web, elle cherche à optimiser l'utilisation de son temps entre ses activités quotidiennes. Ces différences de motivations et d'intérêts se repèrent dans l'audience des programmes analysés et nous conduisent à notre troisième hypothèse selon laquelle il n'existe pas de transposition des audiences online et offline, puisque les téléspectateurs/internautes varient selon les modes d'appropriation de l'information. Le service public a donc besoin de diversifier son modèle de production et son principe d'organisation pour mieux répondre aux attentes des différents types de plateformes et de consommateurs ; c'est-à-dire de mettre en place un service public générateur, et non plus seulement diffuseur de contenu. En observant ces différences à la lumière des théories sur l'espace public contemporain, nous constatons qu'il existe aujourd'hui une approche plus participative dans l'espace public numérique, ainsi que davantage de visibilité. Pour illustrer ce rapprochement des relations entre la société civile et les représentants politiques, nous pouvons citer la visibilité des parlementaires sur les réseaux sociaux, tels que Twitter ou Facebook.

Ces variations de profil de public et de motivation des individus entre le web et la télévision nous permettent de conclure sur le fait qu'il n'y a pas de transposition naturelle de l'audience entre les deux médias. Cependant, il aurait été possible de développer une autre approche, même artificielle, si les programmes que nous avons étudiés avaient créé des liens entre la version *online* et la version *offline*, avec par exemple des commentaires conseillant les internautes à aller regarder le même programme à la télévision. Mais ce mécanisme de mobilisation et d'interlocution entre les médias n'a pas été entrepris. Au contraire, le service public a créé une page à caractère institutionnel sans même la lier à l'ancienne page de la présentatrice. En conséquence, les deux plateformes ont perdu de l'audience.

Pour César Bolaño et Valério Brittos (2009) « *la nouvelle sphère publique mondialisée, la technologie et les nouveaux médias entraînent des effets, les deux formes politiques et économiques de sociabilité[...] fruit de la révolution microélectronique et destiné principalement à faciliter la circulation de l'information biens, indispensable pour surmonter les limites à l'expansion des capitaux et la culture peut également servir pour atteindre une communication populaire libératrice, articulant la démocratie et de la citoyenneté*». (pp.82-100). Ainsi, les changements socioéconomiques et

infotechnologiques qui ont eu lieu au cours du XX^e siècle ont créé un rapprochement homme/machine et ont ainsi renforcé le dialogue entre les citoyens et l'État. Pierre Lévy (2002) parle de ce phénomène de cyberdémocratie : « *La gouvernance des sociétés passe par un « cyberspace », au sens large, c'est-à-dire par l'univers du langage humain tel qu'il est structuré par une certaine écologie de la communication à un moment donné. Parce qu'elles transforment et augmentent les puissances du langage humain, [...] la citoyenneté et la démocratie supposent l'alphabet, c'est-à-dire la possibilité pour chaque citoyen de lire, d'appliquer et de critiquer la loi, comme de participer à son élaboration.* » (p. 56). Ce rapprochement entre l'État et la société doit être constamment renforcé et employé à bon escient. Nous concluons donc notre recherche sur le manque de convergence entre les intérêts de l'État et ceux des individus. L'espace public contemporain offre une série de nouvelles technologies qui accroissent les relations sociales.

Conclusion

Après avoir analysé les évolutions du service public de télévision au Brésil, en ce qui concerne les mutations et les pratiques de la production audiovisuelle et le rôle que jouent les nouvelles technologies de l'information et de la communication dans le pays, nous avons constaté que le secteur public n'est pas assez préparé aux nouveaux langages de production dans l'environnement numérique, en raison de l'absence de dialogue entre l'État et la société, mais aussi d'une crise d'identité du service public.

Cette crise des paradigmes de la fonction publique est une conséquence de la crise économique du capitalisme mondial, mais aussi des changements apportés par l'Internet. Ainsi, la difficulté de structurer le service public de télévision brésilien n'est pas un phénomène isolé, mais fait partie d'une évolution du contexte de ce modèle de communication et de son processus de redéfinition de ses objectifs et des contrats sociaux. En réponse à notre hypothèse principale, selon laquelle le phénomène des vidéos en ligne et des chaînes indépendantes sur YouTube est la conséquence de la culture participative présente sur le web, notre recherche a montré que le phénomène des productions indépendantes est caractérisé par deux points centraux, la production et la participation.

Du côté de la production, ce processus est à son tour associé à de nouvelles formes d'industrialisation à travers l'environnement numérique. Les productions audiovisuelles des chaînes indépendantes ont un modèle de production mixte, proche de l'industrie du cinéma, mais aussi de la télévision. Cependant, la participation n'est pas véritablement démocratique et populaire et n'intègre pas l'ensemble de la société. Le nouvel espace numérique redéfinit donc le rôle des producteurs et des consommateurs de contenu, car les processus d'échanges sont plus larges, et les relations mélangées. Sur le web, alors que les producteurs ont une participation plus active, les consommateurs ont une présence plus passive. Pour mieux répondre aux attentes des différents types de plateformes et de consommateurs, il faut mettre en place un service public qui soit à la fois générateur et diffuseur de contenu, capable de s'adapter à de nouvelle configuration de l'espace public. De cette manière, nous pouvons conclure que l'innovation apportée par l'Internet a considérablement modifié l'espace public contemporain, et la relation entre l'individu et l'État et, par conséquent, les pratiques culturelles et les médias.

Toutefois, en ce qui concerne le fonctionnement du service public de télévision brésilien, il reste encore des progrès à faire dans sa logique d'organisation pour constituer une nouvelle posture reposant sur des valeurs de responsabilisation, de transparence, de crédibilité, d'éthique et de professionnalisme. Enfin, le grand défi du service public de télévision brésilien est de s'échapper de la simple production de biens et de se rapprocher de l'idéal de communication universalisée, et d'être capable de construire de nouvelles formes d'organisation de l'entité de production, de développeurs et distributeurs de flux de communication, afin de s'adapter à l'émergence du nouvel espace public.

Références bibliographiques

Bolaño, C. Et V. C. Brittos (2009). Paradigma digital: capitalismo, cultura e esfera pública. Vol. (XXVIII), p.20.

Bouquillion P. (2003). La culture face à l'Internet : un enjeu culturel et d'action publique. vol. Les Enjeux de l'information et de la communication > http://www.u-grenoble3.fr/les_enjeux.p.12

Chartron G. Et F. Moreau (2011). "Quelles innovations, quelles ruptures dans la société et l'économie numériques ?" ANR. 2011, pp.1-18.<sic 00734577>

Fraser, N. (2005). La transnationalisation de la sphère publique. publicart.net/disc/publicum/fraser01_fr.htm

Habermas, J. (1989). Quéré Louis. Médias de communication et espaces publics. In: Réseaux, vol. 7 n° 34. pp. 79-96.

Jenkins, H. (2006). Confronting the Challenges of Participatory Culture: Media Education for the 21st Century. John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Chicago, 5-7, 19-20, 3-4.

Lange, A. (2013). "Télévision, deuxième dynastie" (Gaétan Tremblay et J-G. Lacroix), Réseaux, 1992. Volumen 34, número 1, 1993, p. 7-200 - Érudit

Levy, P. (2002). Cyberdémocratie. de l'Édition Format Kindle.Paris Éditeur, Odile Jacob

Lupovici, C. (2003). Espace public de l'internet.La Société d'information: Glossaire Critique. UNESCO. Paris.Francep.

Maigret, E. (2007). Sociologie de la Communication et des Médias 2° édition, Paris. . Armand Colin

Miege, B., P. Pajon et J.-M. Salaun (1986). L'industrialisation de l'audiovisuel. Aubier, coll. Babel, Paris, 1 vol. pp.284.

Miege, B. (2000). O pensamento comunicacional. Vozes. Rio de Janeiro, Brésil.

Miege, B. (2010). L'espace public Contemporain. Approche info-Communicationnelle. Grenoble. France.pp.227 EAN : 9782706116179.

Miege, B. (2000). Les Industries du Contenu, face à l'ordre information. 1^o édition. Presses Universitaires de Grenoble. France.

Paris, T. (2010). « Des industries culturelles aux industries créatives : un changement de paradigme salubre ? », *tic&société* [En ligne], Vol. 4, n^o 2 | DOI : 10.4000/ticetsociete.871

Tremblay, G. (2005). « L'avenir de la télévision à large audience à l'ère de l'abondance télévisuelle ». In *L'avenir de la télévision généraliste*, p. 25-57. Paris : Le Harmattan

VERS UN RENOUVELLEMENT DU SERVICE PUBLIC MÉDIATIQUE

Gaëtan Tremblay

Professeur associé, École des médias, Faculté de communication, Université du Québec à Montréal (Canada)

Chercheur (fondateur), CRICIS

Chercheur associé, Maison des Sciences de l'Homme (MSH) de Paris Nord

Courriel : gje_tremblay@yahoo.ca

RÉSUMÉ

Depuis 40 ans, le paysage médiatique a subi de profondes transformations provoquées, notamment, par l'innovation technologique, l'expansion des réseaux numériques, la prolifération des services, l'exacerbation de la concurrence pour les revenus publicitaires la refonte de la réglementation et la réduction des crédits publics. Les grandes institutions de service public, telles que la BBC, France Télévisions et la SRC/CBC ont, dans la mesure de leurs moyens, adopté différentes stratégies pour s'adapter au nouvel environnement et poursuivre l'atteinte des objectifs de leur mission en termes d'accessibilité et de promotion de la créativité. Nous aborderons succinctement ces différentes stratégies pour évaluer dans quelle mesure elles conduisent à un renouvellement en profondeur du service public médiatique.

Les facteurs de transformations qui affectent depuis un certain temps déjà les industries médiatiques ont été largement évoqués et analysés au cours des sessions plénières et des ateliers qui se sont succédé au cours des deux derniers jours. Des facteurs idéologiques tels que la diffusion des valeurs conservatrices et l'incapacité de la gauche à formuler des projets alternatifs novateurs et crédibles; des facteurs politiques comme la succession de gouvernements de gauche comme de droite qui réalisent les limites de leur champ d'action, avouent leur impuissance devant les diktats de la finance internationale et s'en remettent de plus en plus à la seule régulation du marché; des facteurs technologiques liés surtout à la rapide cadence de l'innovation et à l'expansion des réseaux numériques; des facteurs économiques, liés à cette innovation et à cette expansion, qui résultent en une concurrence exacerbée; des facteurs socioculturels qui s'incarnent dans de nouveaux usages des médias de communication anciens ou plus récents. Vous connaissez bien ce contexte. Alors, j'écourte ici la liste pour me concentrer sur une seule question, celle des perspectives d'avenir du service public dans cet univers en ébullition. Le service public a-t-il un avenir ? Et si la réponse est positive, quelles voies peut-il emprunter ?

Quatre mots-clés caractérisent à mon avis les tâches urgentes qui attendent les institutions responsables du service public médiatique : Légitimation, information, participation, innovation.

1. Légitimation

La définition du service public est affaire de consensus social et de volonté politique. Plusieurs indices laissent croire que ce consensus et cette volonté se sont effrités au cours des récentes décennies. Les gouvernements multiplient les restrictions budgétaires et le champ d'action des médias publics sans soulever de tollés de protestation, mises à part les réactions des groupes et des individus les plus directement concernés, à savoir les artistes, les réalisateurs, les producteurs, les associations professionnelles et syndicales. Malgré de louables initiatives, ces derniers ont du mal à rallier à leur cause l'ensemble de la population. Pire, des enquêtes récentes révèlent que les plus jeunes auditeurs et téléspectateurs peinent souvent à identifier les programmes du service public et à les distinguer de celles du secteur privé.

Dans nos sociétés libérales, à l'heure des réseaux numériques et des portables, la vertu cardinale, le principe premier sur lesquels reposent l'ensemble du système de communication, si l'on se fie par exemple à l'opération de consultation publique menée récemment par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications du Canada (CRTC), « Parlons télé », c'est la liberté de choix du consommateur qu'il s'agit toujours de défendre et de favoriser.

Toute remise en cause radicale, voire même partielle, de la pertinence et de l'importance de cette valeur fondamentale serait vouée à l'opprobre général et connaîtrait un échec aussi rapide que retentissant. D'ailleurs, tout le monde ne se réjouit-il pas d'une plus grande diversité des contenus et d'une plus grande variété des services ? La question n'est pas là. Le problème, c'est la pensée unidimensionnelle qui subsume toutes les autres valeurs à cette sacro-sainte liberté de choix, car nous le savons bien, l'information, la connaissance, la culture, la communication sont tout autant affaires collectives qu'individuelles. Le service public, d'abord radiophonique, puis télévisuel, a été fondé sur cette prémisse. La création et la production de l'information, de la connaissance, de la culture sont œuvres collectives. Elles produisent du bien commun auquel tous et toutes doivent avoir accès. L'intérêt général exige que la création, la circulation et l'appropriation des œuvres soient facilitées, encouragées, protégées.

La prolifération des supports, des produits et services ne remet pas fondamentalement en cause la justesse de ce raisonnement. Si la liberté de choix est une valeur fondamentale, le bien commun l'est tout autant. Il revient aux responsables des institutions de service public d'actualiser ce discours, de le renouveler, de le diffuser, de le faire valoir auprès des autorités politiques et de tous les citoyens. Si le service public a sa place dans l'univers des réseaux numériques, ce n'est pas seulement parce qu'il augmente l'éventail des possibilités de choix. C'est d'abord et surtout parce qu'il est le premier instrument de la collectivité pour assurer que l'information, la connaissance, la culture, la communication soient reconnues comme bien commun, et servent le bien commun. Malheureusement, les stratégies déployées par les institutions publiques pour faire face aux défis de l'innovation technologique et de la concurrence économique sont trop souvent inspirées par une entière soumission aux règles de la logique commerciale. Pour survivre et se donner un nouvel élan, le service public doit retrouver et renforcer sa légitimité dans l'opinion publique en se basant sur ce qui fait sa spécificité, le bien commun, le service de l'intérêt collectif.

2. Information

L'information est la deuxième tâche urgente vers le renouvellement du service public médiatique. En deux sens différents. Premièrement, le service public doit bien sûr mettre à profit toutes les avancées techniques pour s'acquitter de cet aspect fondamental de sa mission : fournir aux citoyens une information de qualité, indépendante des pressions économiques et du contrôle politique. Sa contribution au pluralisme de l'information est essentielle dans un monde des communications dont les tendances vers l'oligopole sont avérées.

Deuxièmement, les médias de service public tels que la BBC, France Télévisions et la SRC/CBC ont développé des stratégies de présence sur tous les supports. L'offre est actuellement considérable, mais elle est peu connue. Il revient aux responsables de ces institutions de déployer les moyens nécessaires pour rendre visible leur présence sur le Net.

Il vaudrait la peine de s'inspirer de la BBC dont le portail sert de porte d'entrée sur le web la plus populaire auprès des Britanniques. La Société Radio-Canada fait abondamment la promotion de ses séries dramatiques. Pourquoi n'investit-elle pas les mêmes efforts pour faire connaître les services qu'elle offre sur le web ?

3. Participation

Le numérique, en ses différentes déclinaisons d'appareils et de réseaux, rend possible et facilite l'interactivité. Pas autant que les gourous l'avaient prédit et que les rêveurs l'avaient espéré, mais le potentiel est bien réel et peut être exploité. Le service public peut et doit être à l'avant-garde d'une telle exploration.

À l'ère numérique, le service public médiatique ne peut plus se contenter de produire et de diffuser des programmes en cercles fermés. Les cotes d'écoute et les sondages ne suffisent plus. Les institutions de service public devraient mettre en place, au palier local, régional et national, des mécanismes de participation qui permettraient au public de s'impliquer, en formulant idées et opinions, au-delà de la simple manifestation de satisfaction lors d'une enquête. Inutile d'ajouter qu'une telle participation contribuerait certainement à l'attachement et au sens d'appartenance des citoyens à leur service public.

4. Innovation

Face à la compétition des nouvelles formes de diffusion et de consommation du contenu audiovisuel en ligne, la télévision traditionnelle n'a d'autre choix que de s'adapter, de se transformer pour conserver sa part des revenus et des audiences. L'histoire des médias nous l'apprend : un nouveau joueur n'élimine pas les anciens, mais en prenant sa place, il les force à se repositionner, à se redéfinir.

Jusqu'à présent, les chaînes télévisuelles ont répondu à la concurrence qui se développe sur les réseaux numériques en y affirmant elles aussi leur présence. Je l'ai dit précédemment et je le répète, l'offre des chaînes publiques sur le web est impressionnante. Mais elle est peu connue et, avouons-le, dans l'ensemble relativement peu novatrice. Les chaînes télévisuelles donnent l'impression de suivre le courant et de répondre au coup par coup, en imitant comme elles le peuvent les nouveaux concurrents,

avec les moyens et les contraintes qui sont les leurs. Et quand elles font preuve d'innovations, celles-ci sont partielles, localisées. Bref, la télévision ne s'est pas encore réinventée.

Pour illustrer ce que j'entends par la réinvention de la télévision, permettez-moi une courte incursion dans un autre secteur médiatique. La presse écrite connaît des difficultés analogues à celles de l'industrie télévisuelle devant la popularité croissante des blogues et des réseaux sociaux. Pour faire face à l'effritement de leur public et à la diminution de leurs revenus publicitaires, la plupart des grands journaux américains, après avoir essayé diverses formules de présence en ligne, optent de plus en plus pour une forme d'abonnement payant, le « pay wall » selon l'expression anglaise.

Un quotidien québécois, la vénérable *Presse* dont l'existence remonte à 1884, fait un choix plus audacieux et mise sur l'innovation. Elle a annoncé il y a plus d'un an qu'elle délaisserait à terme le support papier et tente de se réinventer en format tablette, sur Android comme sur iPad. Elle offre un abonnement gratuit et compte se financer entièrement par les recettes publicitaires. Selon ses promoteurs, les jeunes ont développé l'habitude de l'information gratuite et refusent désormais de payer pour un journal. *La Presse +*, c'est son nouveau nom, est encore un journal en ce qu'il s'agit, pour l'essentiel, d'un ensemble d'informations d'actualité organisées en divers cahiers de nouvelles sportives, économiques, politiques, culturelles, etc. produites par une salle de nouvelles formée de professionnels de l'information, rémunérés par une entreprise privée. Mais il s'agit d'un journal réinventé, avec un style adapté au support et enrichi des photos et de vidéos, de références à des sites web, à des blogues, etc. C'est un pari risqué, encore loin d'être gagné financièrement, mais c'est une intéressante tentative de renouvellement, louangée par la critique, et qui enregistre un énorme succès auprès du public lecteur. Selon les données disponibles, *La Presse* a plus que doublé son nombre d'abonnements au format imprimé.

Le service public a un rôle crucial à jouer dans la réinvention de la télévision. Les importantes ressources humaines dont il dispose ont la compétence et l'expertise pour se lancer dans l'aventure. Il leur revient de trouver des formules innovatrices pour améliorer l'accès de tous et de toutes à l'information, au divertissement et à la connaissance pour que nos sociétés deviennent réellement des sociétés du savoir.

Conclusion. Les incontournables : consensus social et volonté politique

L'innovation a un coût : Power Corporation a investi plus de 40 millions de dollars pour mettre au point la formule de la *Presse +*. Or, depuis quelques années, nos gouvernements demandent aux médias de service public d'innover pour s'adapter à l'ère numérique tout en exigeant qu'ils se livrent à de sévères compressions budgétaires. Ils croient que les technologies numériques devraient permettre de réaliser des économies. Pour en récolter les bénéfices, il faudrait pourtant d'abord investir.

Je sais que mes propositions vont à contre-courant de la pensée dominante actuelle. Je refuse cependant d'adhérer au déterminisme et au fatalisme. Il est faux de prétendre que l'évolution technique et les contraintes économiques ne nous laissent pas le choix. L'avenir du service public relève d'orientations politiques qui, dans une démocratie, doivent être débattues et décidées collectivement. Et rien ne permet d'affirmer que l'hégémonie conservatrice actuelle ne puisse être renversée.