

Le service public télévisuel en Belgique francophone : entre service au public, *particratisation* et privatisation

Séverine DE PROOST

Aspirant du FNRS (Belgique)
Groupe Médias-Tic
Université Libre de Bruxelles
sdeproos@ulb.ac.be

Le renouvellement récent de l'équipe dirigeante de la RTBF¹ (Radio Télévision Belge Francophone)² aura été une occasion manquée de plus de réengager le débat autour de la télévision publique. Force est d'ailleurs de constater que, hormis cet autre non-événement qu'a été l'adoption de l'actuel contrat de gestion de la RTBF³ en octobre 2001, la destinée du service public audiovisuel n'alimente plus guère la chronique en Belgique. Peut-être aura-t-on l'heureuse surprise de voir l'un ou l'autre débat éclore à l'occasion du cinquantenaire de la télévision belge⁴ ? Mais rien n'est moins sûr... Le thème du déclin de l'audiovisuel public semble d'ailleurs de moins en moins présent dans la littérature scientifique, où il abondait pourtant il y a encore une dizaine d'années. C'était alors la crise de l'audiovisuel public qui retenait toutes les attentions, « crise » dont nous avons par ailleurs⁵ détaillé les composantes. La tempête est-elle pour autant aujourd'hui passée ? Les télévisions publiques, et en particulier la RTBF, ont-elles résolu leurs problèmes de fonctionnement⁶, de financement, d'identité, de légitimité⁷ ? Si nous pensons résolument que non, notre objectif, dans ces pages, n'est pas de revenir, une fois de plus sur les termes de la « crise » – passée et présente – ni d'avancer une quelconque solution-miracle aux (nombreux et quasi insolubles) problèmes du service public audiovisuel, mais bien de retracer les grandes lignes de la genèse de la crise de la RTBF. Ce faisant, nous entendons montrer que cette crise s'apparente, en fait,

davantage à une *déficiencia originelle* et *permanente* dans la manière de concevoir le service au public qu'à une détresse conjecturale. Un objectif qui fait directement écho à cette hypothèse que nous avons fait nôtre : celle d'une déficiencia originelle de l'approche conventionnelle du service public audiovisuel⁸, laquelle trouve son origine dans l'impossibilité de mettre au jour l'essence du concept de service public⁹.

Nous commencerons par retracer brièvement l'histoire de la notion, ce qui nous permettra d'en mettre au jour la *déficiencia* : on retrouverait, en effet, dans la pratique (historique), comme dans la théorie (i.e. les tentatives de définition), une prééminence du « critère organique » (i.e. l'appartenance au giron de l'État) sur le « critère téléologique » (i.e. la finalité du service au public), qui se traduit par une *instrumentalisation* de la notion de service public à des fins politiques et/ou économiques.

Ensuite, nous montrerons que cette *déficiencia* s'applique également à l'approche conventionnelle du service public audiovisuel : celui-ci va être instauré et « géré » davantage dans une logique *demonopole étatique* que dans une logique de véritable *service au public* ; l'exemple de l'opérateur RTBF – et il s'agira là du cœur de notre propos – nous permettra d'illustrer cette hypothèse : en Belgique, comme ailleurs, l'intervention publique en matière de radio et télédiffusion repose avant tout sur des justifications d'ordre matériel, politiques et / ou économiques.

Brève histoire du concept de « service public »

Alors qu'« une notion aussi ancienne, connue, étudiée et usitée ne devrait, a priori, être totalement dépourvue d'une dynamique profonde, d'une essence, ou tout au moins d'une valeur qu'il doit être possible de mettre à [sic] jour »¹⁰, il semble pourtant impossible de définir avec précision le « service public » tant la confusion sémantique entoure l'expression. Le service public apparaît comme une idée, un idéal, ou, mieux, une « *idéalité* »¹¹ dont le contenu évolue selon le champ conceptuel dans lequel la notion est utilisée. Son caractère d'*idéalité* suggère que le sens de la notion se modifie au gré des changements qui affectent la société dans laquelle elle est ancrée, et en particulier au gré des composantes socio-politiques et économiques de cette société¹². Cette relative souplesse du concept en encourage un usage déviant. Par un examen (trop ?) rapide des avatars historiques du (des) service(s) public(s), nous comptons précisément montrer comment la notion a été *instrumentalisée* à travers l'histoire, faisant qu'un « vrai » service public, au sens fort du terme¹³, a rarement – si ce n'est jamais – existé.

L'histoire révèle qu'avant même la formation des États-nations, «*les bases de la problématique actuelle du service public sont posées*»¹⁴, bien que l'expression n'existe pas encore. Le service public trouve en effet son principe dans deux institutions médiévales, les banalités seigneuriales¹⁵ et les solidarités urbaines¹⁶, et son fondement dans le concept de droit romain d'«*utilitas publica*»¹⁷. Dès l'origine, l'organisation de ces prémices du service public est essentiellement motivée par des considérations d'ordre économique : si les installations banales sont accessibles sans arrêt à tous, c'est afin de stimuler l'activité économique, source de profit pour le seigneur ; les services d'intérêt commun, pour leur part, répondent à la volonté d'assurer la prospérité de la communauté en la protégeant de tout ce qui pourrait entraver ses activités commerciales.

Par la suite, lors de l'avènement des États monarchiques, le concept d'«*utilitas publica*» continuera à servir de légitimation aux contraintes que les autorités feront peser sur les individus, contraintes qui ne vaudront toutefois que si elles servent la communauté. La fin du 15^e siècle verra ainsi, parallèlement à la laïcisation de la pensée politique et au retour du droit romain, l'émergence d'une «*conception juridique*» du prince qui permettra d'ériger, au-dessus de la société, une instance quasi mythique, «*la couronne, distincte de la personne physique du Roi [...]*»¹⁸. Cette «*personne publique*» verra placer sous son autorité un certain nombre de «*services royaux*», qui, en plus des fonctions dites «*régaliennes*» (justice, armée, police, etc.), comprendront par la suite d'autres activités à caractère plus socio-économique (poste, ponts et chaussées, etc.). C'est donc à nouveau un objectif de rationalisation économique qui pousse à l'organisation d'activités sous la forme de «*services du public*»¹⁹.

Avec la Révolution française, la «*personne publique*» dont émane le service public n'est plus le Roi, mais l'État, ce dernier étant clairement dissocié des personnes physiques qui le gouvernent : «*L'État est par définition la chose publique [res-publica], et le service public étant lui aussi chose publique, le service public c'est l'État.*»²⁰ Néanmoins, dans la perspective de l'idéologie de la puissance, les secteurs d'intervention de l'État dans la vie sociale restent définis de façon minimaliste. Issu de la pensée révolutionnaire, l'«*État-gendarme*» n'a pas pour rôle premier de fournir des services, mais d'encadrer les relations sociales par un nombre minimum de règles²¹.

Ces premières considérations historiques, relatives à l'émergence et à l'aménagement progressif du concept, nous montrent déjà à quel point la qualification de certaines activités comme étant d'«*intérêt public*» répondait en réalité à des motifs d'ordre économique. À ces derniers vont se joindre des considérations d'ordre politique : les «*besoins*» des

gouvernants (ceci sans compter que, dans la plupart des États libéraux du début du 19^e siècle, l'imbrication du libéralisme politique et du libéralisme économique est souvent telle que l'intérêt des gouvernants se confond avec celui des milieux économiques). À ce titre, la Belgique fournit un bel exemple (parce qu'à la limite de la caricature), en particulier pour ce qui concerne l'organisation des services postaux et des chemins de fer. Ces secteurs seront en effet nationalisés peu de temps après la naissance du jeune État alors que, paradoxalement, le libéralisme économique y est à l'époque ancré comme nulle part ailleurs en Europe continentale. Une première explication, dégagée des textes juridiques, réside dans l'influence qu'aurait exercé sur les gouvernants belges l'idée jacobine de « service égal », importée au cours de la domination française (de 1794 à 1814). Mais, au-delà de cet argument idéologique, le principal motif reste économique : assurer la viabilité économique du jeune État, en favorisant le développement du commerce et de l'industrie²². Sur cette priorité viennent parfois se greffer des justifications d'ordre stratégique, comme celles avancées dès 1870 pour légitimer l'arrêt de l'octroi par l'État belge de concessions d'exploitation du réseau ferroviaire : d'une part, « la nécessité de garantir l'intégrité technique, l'exploitation privée ayant laissé à désirer sur ce point »²³, et, d'autre part, « des arguments d'ordre politique, une société française ayant tenté de reprendre le réseau belge, menaçant ainsi la "souveraineté" du pays »²⁴. Si nous mentionnons ces deux arguments (faiblesse de l'initiative privée et défense des intérêts nationaux), c'est pour mieux en souligner la récurrence dans la politique belge du service public. En effet, ce sont ces mêmes raisons qui ont, parmi d'autres, servi à justifier l'intervention étatique en matière de radiodiffusion sonore.

L'augmentation du nombre des secteurs placés dans le giron de l'État contribuera à l'effondrement de l'idéologie de l'État-puissance. Une série d'innovations techniques, couplées à l'établissement du suffrage universel, amèneront progressivement les gouvernants à prêter attention aux besoins de couches sociales longtemps mises à l'écart des services fournis par l'État. C'est ainsi qu'apparaîtra, dans la conceptualisation du service public, l'idée de « besoins à satisfaire ». Et c'est dans ce cadre qu'émergera la « doctrine du service public » : l'État libéral abandonne sa position en surplomb de la société pour se mettre au service des citoyens, limité dans ses actes par un droit administratif en plein essor. Ce sont principalement les travaux de l'« École de Bordeaux », et en particulier ceux du juriste Léon Duguit (1859-1928), qui donnent, à la fin du 19^e siècle, sa première véritable théorisation à la notion de service public. Dans cette conception, la légitimité de l'État ne repose plus sur la seule idée de puissance, mais sur des finalités externes et supérieures,

objectivement définies par le droit. La notion de service public occupera une place centrale dans cette nouvelle conception du rôle de l'État, puisqu'elle en vient à se substituer à celle de puissance, pour constituer à la fois « *le fondement et la limite du pouvoir des gouvernants* »²⁵. Le *fondement*, car les gouvernants ont pour seule fonction de servir, de mettre en œuvre l'intérêt général ; la *limite*, car les prérogatives dont ils disposent ne se justifient qu'au nom de ce seul intérêt général. Afin de protéger les « usagers », le régime de service public prévoit des garanties, les « lois du service public », traditionnellement au nombre de trois :

1. le principe de *continuité* renvoie au fait que l'activité de service public doit se poursuivre de manière régulière et ininterrompue (ce principe est présenté comme inhérent à la nature même de l'État qui ne saurait fonctionner par intermittence) ;

2. le principe de *égalité* constitue l'extension aux activités matérielles de l'État du principe juridique d'égalité devant la loi ; il exige que tous ceux qui entrent en relation avec le service public soient placés dans une position égale, sans aucune discrimination ou aucun avantage à l'égard de l'un d'entre eux ;

3. le principe de *mutabilité* implique que les prestations fournies par les services publics doivent constamment s'adapter aux besoins des usagers, et ceci afin de ne pas en venir, en cas de changement de circonstances, à enfreindre leur sphère privée et leurs libertés²⁶.

Si les lois du service public se trouvent enfin fixées, ce dont la doctrine du service public entend surtout rendre compte *en théorie*, c'est de l'augmentation et de la diversification, *dans les faits*, des secteurs placés dans le giron de l'État. Par ailleurs, Léon Duguit reconnaît un véritable « *privilège du préalable* »²⁷ aux gouvernants. Autrement dit, il y a une véritable présomption de conformité des actes des gouvernants au « droit objectif », si bien que loin d'évacuer l'idée de puissance, la doctrine du service public en vient en fait à la renforcer. La tentative de *démythification* aboutit donc, en définitive, à une *mystification*, légitimée par la référence au concept de service public. Celui-ci en revient à nouveau, en dépit du projet initial, à servir comme un *moyen* au service d'intérêts politiques.

Avatars et « crises » du service public audiovisuel en Belgique francophone

Les raisons qui ont justifié une intervention publique en matière de télédiffusion ne peuvent se comprendre qu'au regard de celles qui ont été avancées pour légitimer une intervention publique en matière de radiodiffusion sonore : étant issue, mais en partie seulement, des mêmes

techniques que la radio, la télévision sera assimilée (à bon ou à mauvais escient) à celle-ci, avec pour conséquence qu'en dépit de leurs différences de nature et d'usage, radio et télévision se verront toutes deux dotées d'un statut juridique identique et seront gérées par des organismes communs ou similaires. Aussi convient-il, dans un premier temps, d'étudier les circonstances historiques dans lesquelles se développe la radio en Belgique, à une époque qui est celle de l'INR (Institut national de Radiodiffusion). Mais avant même d'étudier le régime auquel fut soumise la radio, il conviendrait d'examiner celui auquel fut soumise la télégraphie, non seulement parce que la radiodiffusion sonore se situe dans le prolongement technique direct de la télégraphie sans fil, mais aussi – et surtout – parce que c'est la télégraphie qui, en Belgique, a donné naissance à une pensée politique en matière de service public²⁸. Il est d'ailleurs singulier de remarquer que l'étude des raisons qui ont conduit à une intervention de l'État dans le domaine de la télégraphie tend à renforcer la thèse d'une *instrumentalisation* récurrente de la notion de service public, en Belgique en particulier²⁹.

Origines du service public de radiodiffusion

L'initiative publique en matière de radiodiffusion remonte aux années 1920, années qui sont encore celles de la TSF. Elle se fonde historiquement sur des impératifs d'ordre technique : comme les ondes ignorent les frontières et comme le spectre radio-électrique ne comporte qu'un nombre limité de fréquences, une coordination au niveau international s'impose³⁰. Comme le souligne Hervé Isar, ce sera donc « *presque par accident que ce type particulier "d'action de l'administration" qu'était déjà le service public rencontrera la radiophonie* »³¹. Placée sous contrôle de l'État, la TSF a d'abord relevé du monopole postal, à l'image de la télégraphie à laquelle elle a été assimilée. Cette assimilation explique que l'audiovisuel restera, jusqu'à nos jours, soumis au principe de l'autorisation préalable et qu'il n'accèdera pas au régime de libertés particulier dont jouit la presse écrite. Presque partout en Europe occidentale, l'État est ainsi intervenu dans l'organisation du paysage radiophonique, justifiant son intervention sur des éléments matériels contingents (la pénurie des ondes), sur lesquels sont venues se greffer par la suite des considérations morales (nécessité d'assurer l'objectivité et la moralité des contenus), masquant aussi en partie une volonté délibérée de contrôle de la radio puis de la télévision (pour des raisons parfois « légitimes » : ainsi s'agissait-il d'éviter qu'en cas de guerre, internationale ou civile, la radio ne tombe aux mains de l'ennemi). Les

motifs au nom desquels les dirigeants belges justifieront, en 1930, la création de l'INR ne seront d'ailleurs pas d'un autre acabit.

1930 : naissance de l'INR

En 1913, une station expérimentale de radiophonie est aménagée dans une annexe du Palais royal de Laeken. Quand débute la Première Guerre mondiale, le Roi Albert 1^{er} donne l'ordre de la détruire, de peur qu'elle tombe aux mains de l'ennemi. Après la guerre, un régime de quasi-liberté prévaudra, et le développement de la radio sera essentiellement le fait du secteur privé. En 1923, pour rentabiliser sa fabrication de récepteurs, la SBR (Société belge radioélectrique) fonde Radio-Bruxelles, dont les émissions sont – déjà ! – en partie financées par la publicité. Le 1^{er} janvier 1924, Radio-Bruxelles devient Radio-Belgique. Si Radio-Belgique se veut neutre, elle se montre, en pratique, « patriote, d'esprit libéral, et prompte à relayer les points de vue gouvernementaux »³², et ce afin de ne pas froisser le monde politique et donc de ne pas compromettre son existence. À ce moment, le gouvernement n'a donc aucune raison d'intervenir. Toutefois, la station demeure – comme l'évoquait son nom originel – imprégnée de la mentalité bruxelloise, et tend à négliger les attentes des auditeurs néerlandophones³³. La solution résidera dans la transformation de Radio-Belgique en une société nationale de radiophonie tenue de respecter toutes les tendances idéologiques et de diffuser dans les deux langues nationales. Afin que chaque « pilier »³⁴ puisse se satisfaire, la LIBRADO (radio libérale flamande), la RCB (catholique francophone), la RESEF (socialiste francophone) et la SOLIDRA (libérale francophone) vont successivement être mises sur pied³⁵.

C'est dans ce contexte que sera donc institué l'INR (Institut national de Radiodiffusion) par la loi du 18 juin 1930³⁶. Alors qu'il est évident que la création de l'Institut répond à « la volonté des trois partis politiques traditionnels d'adapter le paysage de la radiodiffusion aux rapports de force ayant cours sur la scène politique »³⁷, d'autres motifs ressortent des travaux préparatoires de la loi du 18 juin 1930 instituant l'INR³⁸ : d'une part, les besoins de la propagande nationale³⁹ ; d'autre part, la faiblesse des initiatives privées existantes⁴⁰. À côté de ces arguments, des raisons tenant à l'organisation même du secteur sont invoquées⁴¹ : le financement d'un émetteur national nécessite une manne financière considérable qui ne peut s'obtenir que par la voie de la fiscalité ; et, en vertu des conventions internationales, la Belgique ne dispose que de trois longueurs d'ondes, dont l'étroitesse interdit la coexistence de plusieurs émetteurs de grande puissance. Sans surprise, les justifications du monopole ne divergent

pas de celles qui ont été apportées, ailleurs en Europe, à l'intervention de l'État. En Belgique aussi, la réflexion sur la légitimité du service public de l'audiovisuel se heurte à la difficulté de systématiser « *en une approche idéologique ou politique pure* »⁴² des raisons qui relèvent avant tout de la contingence.

Organisme public décentralisé, l'INR est doté du statut d'établissement public (qu'il conservera jusqu'en 1997) et chargé d'assurer la gestion d'un service public. Il est placé sous l'autorité d'un conseil de gestion, présidé par le ministre des PTT (poste, télégraphe et téléphone). Les neuf membres du conseil de gestion sont désignés trois par trois, par le Roi, la Chambre et le Sénat. En pratique, l'usage veut que l'organe de gestion soit composé de trois libéraux, trois catholiques et trois socialistes, tout en veillant à un équilibre régional (trois Bruxellois, trois Flamands, trois Wallons) et professionnel (trois musiciens, trois ingénieurs, trois journalistes). Plus globalement, c'est toute l'organisation interne de l'Institut qui est échafaudée sur un mode tripartite. Et l'« étiquetage » politique du personnel, qui aujourd'hui a parfois lieu à son insu, se pratique ouvertement en 1930 : « *Les candidats à un emploi à l'INR sont invités à décliner leur identité idéologique, l'emploi étant explicitement déclaré vacant pour un "rédacteur socialiste", un "rédacteur catholique" ou un "rédacteur libéral", en fonction des besoins du moment.* »⁴³ Remarquons que cette pratique constitue une violation de l'article 6 de la Constitution belge, laquelle garantit l'égalité des Belges devant l'accès aux emplois publics. Soulignons également que l'on trouve là, en germes, les deux facteurs déterminants dans l'évolution de l'audiovisuel de service public en Belgique : la politisation à outrance et la réforme des institutions.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'Institut voit son statut modifié par un arrêté-loi du 14 septembre 1945. Le premier changement significatif concerne la composition du conseil de gestion : le nombre de ses membres est porté de neuf à seize, et les sept nouveaux membres sont nommés par le Roi, sur proposition des ministres réunis en conseil. Cette mesure trahit deux objectifs. Premièrement, « pluralisme oblige », il s'agit d'ouvrir le conseil de gestion aux nouveaux partis, telle que le Parti communiste (notons que, dès ce moment, l'adaptation du nombre et de la répartition des postes à l'évolution du paysage politique deviendra une constante dans l'histoire de l'audiovisuel public belge). Deuxièmement, il s'agit de répondre à la volonté des trois partis traditionnels de placer l'Institut sous le contrôle du pouvoir exécutif (ce qui reste d'ailleurs le cas aujourd'hui⁴⁴). Le second changement introduit en 1945 consiste en l'établissement d'un monopole absolu attribué de

facto à l'INR, conséquence d'une double décision : d'une part, celle de ne pas renouveler les autorisations d'exploiter les ondes communes octroyées en 1930 aux petits émetteurs privés ; d'autre part, celle d'abandonner la participation aux programmes des organismes privés de radiodiffusion liés aux trois grands partis. Cette double abolition sera néanmoins compensée par la création de centres régionaux⁴⁵, toutefois tout aussi perméables aux influences politiques.

L'Institut n'est donc pas conçu comme un service public : il « ne reçoit pas pour mission de former un quatrième pouvoir autonome gardien des règles du jeu démocratique, ni un forum destiné à promouvoir le débat d'idées »⁴⁶, mais il « doit d'abord refléter les opinions des différents partis, l'objectivité se réduisant à un problème d'addition ou de soustraction des dites opinions »⁴⁷. Une fois de plus, le « service public-institution » sert de moyen aux fins d'intérêts politiques, et le « service public-notion » de légitimation. Assimilée, quant au régime juridique, à la radio, la télévision connaîtra elle aussi les méfaits de la politisation, pour ne pas dire, comme le suggère Hugues Dumont, de la « *particratisation* »⁴⁸. La pire des conséquences de ce système réside, à nos yeux, dans le fait que la réflexion sur le rôle de l'audiovisuel de service public en démocratie a constamment été évacuée au profit de la recherche du compromis optimal. À tous les niveaux, des cénacles politiques à l'antenne, c'est un temps précieux qui a vainement été gaspillé.

1953 : les débuts de la télévision belge⁴⁹

Alors qu'en France, les émissions régulières ont commencé depuis 1947, l'histoire de la télévision publique belge débute le samedi 31 octobre 1953 avec un programme de variétés baptisé « Boum ». L'INR est alors toujours régi par le statut datant de 1930 (à peine modifié au lendemain de la Seconde Guerre mondiale) et conçu pour la radio. De cette époque datent les premiers différends politiques et communautaires en matière de télévision. D'une part, le monde catholique, par le biais du quotidien *La Libre Belgique*, proteste contre l'idée d'une télévision de service public et exige que le développement du nouveau média soit confié au secteur privé. D'autre part, la question de la norme technique de la « définition » (c'est-à-dire du nombre de lignes qui composent l'image de télévision) divisent francophones et flamands. Alors que les premiers optent pour le système des 819 lignes qui leur permet de reprendre simplement et gratuitement les programmes de Paris, les seconds dénoncent cet « *impérialisme francolâtre* »⁵⁰. La solution consistera déjà en un « *compromis typiquement belge* »⁵¹, puisque, faute de pouvoir choisir l'un des standards, on adoptera les deux. L'information⁵², quant à elle, se

caractérise par son aspect officiel, voire institutionnel, à tel point qu'il est permis de parler d'information « *quasi gouvernementale* »⁵³. Le climat politique et idéologique se révèle d'ailleurs peu propice à une information ouverte et rigoureuse : en Belgique, c'est l'époque de l'affrontement entre catholiques et libéraux, des luttes sociales et des premières velléités d'autonomie des communautés ; dans le monde, c'est le temps de la guerre froide et de la décolonisation⁵⁴.

1960 : l'INR devient la RTB/BRT

À la fin des années 1950, l'évolution des technologies appelle une refonte du statut de l'INR, laquelle doit tenir compte à la fois de la dualité culturelle du pays et des critiques émises à l'égard de la mainmise gouvernementale sur l'information. Le nouveau statut, appelé « statut Harmel »⁵⁵, sera concrétisé par la loi du 18 mai 1960, créant deux Instituts, la RTB (Radio-diffusion-Télévision belge, émissions françaises) et la BRT (*Belgische Radio en Televisie, Nederlandse Uitzendingen*), puisque la Belgique compte désormais deux communautés culturelles⁵⁶. Jouissant ensemble d'un monopole d'émission (toutes les fréquences attribuées à la Belgique par les conventions internationales sont mises à leur disposition), ces deux établissements d'utilité publique disposent chacun de la personnalité juridique et se voient chargés du service public de radio-télévision. Néanmoins, la seule mission de service public qui soit explicitement attribuée à la RTB/BRT est l'information.

Relevant désormais de la compétence du ministre des Affaires culturelles, et non plus du ministre des Communications, les Instituts deviennent autonomes et sont soumis à la *tutelle*, et non plus à l'*autorité*, de l'État. La loi marque en principe un début d'affranchissement de la radio-télévision vis-à-vis du pouvoir exécutif, puisque « *ce sont désormais les chambres seules qui nomment les membres des conseils d'administration des deux Instituts d'émission, et chacun des conseils élit en son sein son président* »⁵⁷. L'autonomie ne reste toutefois que très relative dans la mesure où « *le Roi nomme encore le directeur général des services de chaque Institut, ainsi que les deux directeurs des programmes placés sous l'autorité de chaque directeur général* »⁵⁸. Par ailleurs, une modification intervient également dans le mode de détermination du montant des ressources octroyées aux Instituts. En effet, alors que celui-ci était jusque-là fonction des recettes perçues par l'État sur les récepteurs de radio-diffusion (redevance), il est désormais garanti « *de façon indépendante sous forme d'une dotation inscrite chaque année au budget de l'État (aujourd'hui, des Communautés)* »⁵⁹. Si cette évolution présente l'avantage de garantir aux Instituts leur budget annuel, pour autant elle ne les fragilise pas moins financièrement. En

effet, en dissociant nettement le montant de la dotation de celui de la redevance, la loi laisse désormais la fixation de la dotation à la discrétion du pouvoir politique, à l'égard duquel la dépendance des Instituts se voit donc dans une certaine mesure à nouveau renforcée.

Les dérapages passés en matière d'information inspirent une disposition interdisant toute censure préalable du gouvernement dans les émissions d'information, lesquelles doivent désormais être conçues « dans un esprit de rigoureuse objectivité », alors que la loi du 18 juin 1930 parlait de « rigoureuse impartialité »⁶⁰. La mesure n'est toutefois pas aussi attentionnée qu'elle n'y paraît puisque, dans ses applications pratiques, elle renforce à nouveau la mainmise des partis politiques sur l'Institut. En effet, si l'impartialité défend toujours, par définition, de prendre parti, l'objectivité – en tant que « rapport à l'objet » – peut se concevoir comme la somme des subjectivités. Concrètement, la notion d'« objectivité » sera ainsi mise en relation avec celle de « pluralisme ». À la veille de l'adoption de la loi du 18 mai 1960, dans une célèbre déclaration à la Chambre des Représentants, le ministre Harmel indique ainsi que « l'objectivité serait assurée non pas par l'absence de tendances idéologiques au sein des Instituts, mais au contraire par la présence de tendances différentes, proportionnellement à la force de chacune d'entre elles »⁶¹. Le pluralisme constitue sans conteste un moyen ingénieux de mettre en œuvre l'objectivité qui, sans cela, resterait un simple idéal. Toutefois, dans la mesure où ce principe va renforcer la dépendance de la RTB à l'égard de la classe politique, il paraît légitime, ainsi que le suggère le juriste Michel Hanotiau, de penser que la substitution de l'expression de « "rigoureuse impartialité" [par celle de] "rigoureuse objectivité" n'est pas due au hasard »⁶².

Enfin, le statut de 1960 interdit de produire des émissions revêtant un caractère de publicité commerciale. Avec celle interdisant toute censure préalable de la part du gouvernement, cette disposition vise à « mettre les émissions à l'abri des influences ou des pressions de groupes économiques ou financiers, et de briser les obstacles opposés par des intérêts privés à la satisfaction des besoins du public »⁶³.

1973 : la signature du Pacte culturel

Adoptée dans la foulée de la révision constitutionnelle de 1970⁴, la loi du 21 juillet 1971, créant les Conseils culturels de Communauté, dispose que ceux-ci sont compétents pour les matières culturelles, qui comprennent notamment « la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du gouvernement ainsi que de publicité commerciale »⁶⁵, qui restent de la compétence de l'autorité nationale. Matière aux implications financières essentielles, la publicité commerciale

est soustraite au pouvoir des Communautés parce qu'elle est estimée indissociable de l'aide à la presse, domaine relevant de la compétence nationale. Hormis ces exceptions, l'audiovisuel constitue donc, en Belgique, une matière communautarisée depuis 1971.

Au cours de la préparation de la révision constitutionnelle de 1970, les principaux partis politiques s'affichent soucieux du respect des droits et libertés des minorités dans les matières culturelles relevant de la compétence des nouveaux Conseils. Le 24 février 1972, un « Pacte culturel » est signé par les différents partis politiques. Concrètement, cette intention d'éviter toute discrimination pour des raisons idéologiques ou politiques se traduira par des formules bien définies de composition des organes de gestion des services culturels. Soulignons que, si « *dans le monde des organismes d'intérêt public, le secteur culturel est le seul où se manifeste aussi clairement le souci du pluralisme et de la représentation équilibrée des tendances* »⁶⁶, cette noble préoccupation rend aussi ce secteur particulièrement perméable aux influences politiques.

Le Pacte culturel sera institutionnalisé par l'adoption, le 16 juillet 1973, de la loi « *garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques* ». Celle-ci consacre le principe selon lequel « *toute autorité publique, tout organisme créé par un pouvoir public [doit s'abstenir] de quelque forme que ce soit de discrimination, d'exclusion, de restriction ou de préférence pour des motifs idéologiques ou philosophiques ayant pour effet d'annihiler ou de compromettre l'exercice des droits et des libertés* ». L'audiovisuel public fait l'objet d'un certain nombre de dispositions particulières, dont la principale est que « *chaque tendance idéologique et philosophique représentée dans un Conseil culturel doit avoir accès aux moyens d'expression relevant des pouvoirs publics de la communauté concernée* ». Toute la question est de savoir si ce droit d'accès accordé, *de jure*, aux « tendances », autrement dit aux partis politiques⁶⁷, même sous le couvert d'une aussi noble intention que la protection des minorités, vaut mieux que l'emprise dévolue, *de facto*, au gouvernement à l'époque de l'INR.

Dans une autre disposition, la loi précise que l'accès des tendances politiques aux moyens d'expression doit être mis en œuvre par la voie du pluralisme : « *Les instituts de la radio et de la télévision doivent dans la composition de leurs organes d'administration et de gestion respecter la représentation proportionnelle des groupes politiques au sein de chacun des Conseils culturels.* » La loi du 16 juillet 1973 ne fait là qu'entériner une pratique déjà en cours depuis une dizaine, voire une quinzaine d'années. Mais sa légalisation encouragera davantage à « *une application tatillonne et clientéliste du "pacte culturel"* »⁶⁸ ; « *nominations et promotions seront – encore – plus strictement contrôlées* »⁶⁹. À tous les échelons, les membres

du personnel se verront ainsi – parfois à leur insu – « étiquetés », alors que la loi précise qu'« aucune personne [...] ne peut être considérée sans son accord comme appartenant à une tendance idéologique ou philosophique déterminée ».

1977 : la RTB devient la RTBF

Désormais compétent pour les matières culturelles, le Conseil de la Communauté française entreprend, dès 1974, la réforme du statut de la RTB. Après trois ans et plus de trente remaniements du projet initial, est adopté, le 12 décembre 1977, le décret « portant statut de la radio-télévision belge de la Communauté française ». La principale innovation du décret du 12 décembre 1977 réside dans la transformation de l'appellation « RTB » en « RTBF » (« F » pour « francophone »).

La désignation des membres du conseil d'administration reste soumise aux exigences de pluralisme. Si aucune compétence spécifique n'est encore requise pour devenir administrateur, la liste des critères d'incompatibilité, elle, s'étoffe considérablement. Toutefois, alors que l'incompatibilité avec la qualité « de membre du gouvernement, de membre d'une assemblée législative ou de titulaire d'une fonction dans un cabinet ministériel ainsi qu'avec celle de gouverneur de province, de commissaire d'arrondissement »⁷⁰ semble évidemment élémentaire et souhaitable, de même que l'incompatibilité « avec l'exercice d'une fonction de gestion commerciale dans une société éditrice de journaux ou de périodiques, ainsi qu'avec toute fonction dans une entreprise de publicité commerciale »⁷¹, l'incompatibilité avec la qualité de « fonctionnaire de l'État ou de membre de l'Institut »⁷² ainsi qu'avec « l'exercice d'une fonction de journaliste chargé de façon régulière des rubriques de radio et de télévision »⁷³ semble beaucoup moins justifiée dans la mesure où elle exclut du conseil d'administration des individus dont les compétences auraient pu s'y avérer utiles. En fin de compte, nous constatons que quasi seuls les mandataires publics restent éligibles. Paradoxalement, sous le noble prétexte de rendre la RTBF moins perméable aux influences politiques et commerciales, le nouveau décret institutionnalise en quelque sorte la politisation. Les conséquences en seront d'autant plus graves qu'à partir des années 1970 se produit « une sorte de renversement des relations »⁷⁴ entre le conseil d'administration et les partis politiques : alors qu'auparavant les administrateurs étaient plutôt « les ambassadeurs de l'institution dans leurs familles idéologiques respectives »⁷⁵, ils vont devenir « les représentants fidèles et tatillons des intérêts de leurs partis dans l'institution »⁷⁶.

Une autre innovation réside dans l'énumération des missions de service public. En effet, alors que la loi de 1960 n'indiquait explicitement

qu'une seule mission (l'information), le décret statutaire du 12 décembre 1977 instaure la tétralogie « classique » : la RTBF « arrête le programme de ses missions et les modalités de leur exécution en fonction d'une quadruple mission : l'information, le développement culturel, l'éducation permanente, le divertissement »⁷⁷. Pour le reste, le nouveau statut s'apparente en substance au précédent, donnant l'impression qu'on s'est contenté d'une communautarisation de l'ancien « statut Harmel ». Une autre occasion est manquée : celle de repenser, fondamentalement, le rôle du service public. Or, la nécessité d'une telle réflexion commence à se faire sentir, au moins pour deux raisons : d'une part, l'évolution technologique, avec notamment l'extension de l'usage de la vidéo, a bouleversé la pratique de l'information ; d'autre part, la libéralisation du paysage audiovisuel européen s'amorce, avec notamment, pour ce qui touche directement la RTBF, l'expansion de Télé Luxembourg.

1980-1987 : l'octroi du monopole publicitaire à RTL-TV

Les années 1980 seront marquées par une prolifération de la réglementation. Pris de court par la libération progressive du marché audiovisuel, le législateur va, en effet, « tenter de colmater les brèches que les avancées techniques et l'évolution des esprits au niveau international viennent causer dans le navire monopolistique »⁷⁸. C'est notamment l'entrée de la publicité dans le financement de la RTBF qui pose ici le plus question, dans la mesure où elle rend compte en grande partie de la crise qui touche la télévision publique belge, non seulement parce que l'arrivée de la publicité a entraîné une dénaturaison des programmes, mais aussi – et surtout – parce qu'elle a donné lieu, de la part de nos dirigeants, à nombre de revirements qui ont achevé d'éroder la crédibilité de l'établissement public.

Confronté à l'insuffisance des moyens financiers de la RTBF, son administrateur général de l'époque, Robert Wangermée, socialiste, défenseur de l'audiovisuel public et de « l'information dérangeante »⁷⁹, s'étant toujours jusque-là opposé à la publicité commerciale, va revoir sa position aux alentours de 1980. Il est établi que ce revirement des dispositions d'esprit de l'administrateur général a été encouragé par le Parti socialiste, qui continue, par effet du Pacte culturel, à peser de son poids dans la gestion de l'Institut. En 1980, celui-ci publie un *Livre blanc*, qui constitue le « signe tangible de cet étonnant revirement du service public, et, du même coup, de notre grand parti "de gauche", découvrant les vertus d'une forme de communication jusque-là honnie, et s'alignant ainsi sur les positions théoriques des partis "de droite" »⁸⁰. Toutefois, en vertu de la loi du 21 juillet 1971, la publicité commerciale est restée une matière

nationale. Par conséquent, si l'Exécutif de la Communauté française veut obtenir la publicité commerciale pour la RTBF, il ne peut donc qu'attendre qu'un transfert de compétence soit décidé au niveau national. Or de 1981 à 1985, des majorités différentes coexistent aux deux niveaux de pouvoirs : l'Exécutif de la Communauté française compte deux ministres socialistes et un libéral, tandis que le gouvernement repose sur une coalition entre les partis sociaux-chrétiens et libéraux. S'appuyant sur leurs revendications en faveur d'un « pluralisme dans l'information », ces derniers choisiront de favoriser le développement du secteur privé.

Concrètement, « une alliance tactique va [...] rapidement se dessiner entre RTL⁸¹, soucieuse de prendre pied sur le terrain belge dans le domaine de l'information, et le gouvernement national, heureux de voir ceux qu'il appelle les "gauchistes de la RTBF" concurrencés par une chaîne moins préoccupée de pratiquer une "information dérangeante" »⁸². Usant des compétences restées siennes (publicité commerciale, communications gouvernementales, répartition des fréquences, conditions techniques d'utilisation), la coalition gouvernementale sociale-chrétienne libérale va :

1. en vertu de sa compétence technique, octroyer à RTL, le 30 janvier 1983, l'autorisation de disposer d'un faisceau hertzien direct, une décision qui va permettre à la chaîne privée de dédoubler ses journaux télévisés du soir (l'un pour la Belgique, l'autre pour le nord de la France), et donc de concurrencer directement la RTBF sur le terrain de l'information⁸³, qui était jusqu'alors son domaine privilégié ;

2. en vertu de sa compétence en matière de communications gouvernementales, imposer à l'Institut de service public de diffuser aux jours et heures de son choix divers messages ministériels, minant la position de la RTBF qui « avec les affriolants discours de nos divers ministres [ne] peut espérer concurrencer efficacement les chaînes privées »⁸⁴ ;

3. aider RTL à obtenir le monopole de la publicité commerciale.

Devant l'impossibilité d'octroyer à la RTBF l'accès aux ressources de la publicité commerciale (cette matière étant donc restée une compétence fédérale), le Conseil de la Communauté française instaure le concept paradoxal de « publicité non commerciale », par le décret du 8 juillet 1983. Jusqu'à ce que la publicité commerciale devienne – en 1988 – une compétence communautaire, « ce splendide exercice de casuistique juridique, cette trouvaille sans égale aura presque réussi à nous faire croire [...] qu'une Renault ou une Rover (produites par une régie d'État) sont fondamentalement différentes d'une Peugeot ou d'une Ford, qu'un morceau de sucre carré produit en Belgique sert l'intérêt général pourvu qu'on fasse disparaître le "T" caractéristique de son emballage, ou qu'un parc d'attractions privé devient un service public quand le spot publicitaire qui en vante les mérites

commence par cinq secondes de survol du marché dominical, des géants et de l'église de la commune dans laquelle il est établi»⁸⁵.

Les élections du 13 octobre 1985 aboutissent, en plus de la reconduction d'une coalition sociale-chrétienne libérale au niveau national, à la constitution d'une majorité semblable à la Communauté française. Les socialistes se voient, à tous les niveaux, renvoyés dans l'opposition, de telle sorte que la RTBF se trouve privée de ses derniers défenseurs dans le combat publicitaire. Le 4 décembre 1985 est fondée RTL-TV_i (pour « télévision indépendante »), version « 100 % belge » de RTL. À l'été 1986, la chaîne privée signe avec l'Exécutif de la Communauté française une convention aux termes de laquelle le décret sur l'audiovisuel à venir fera d'elle la télévision privée de la Communauté française et la détentrice du monopole de la publicité commerciale. Or, cette dernière matière relève encore de la compétence du législateur national ; c'est donc de celui-ci qu'émaneront les mesures tant attendues. Ainsi, la loi du 6 février 1987, « relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution, et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision », légalise-t-elle la publicité commerciale dans l'audiovisuel tout en instaurant un monopole en cette matière de publicité commerciale : « Par Communauté, une seule personne morale, privée ou publique [c'est nous qui soulignons] peut être autorisée à insérer de la publicité commerciale dans les programmes de télévision qui sont destinés à toute la Communauté. »⁸⁶ En théorie, la RTBF pouvait par conséquent encore, à ce stade, bénéficier de cette nouvelle règle, mais il était clair que telle n'était pas la volonté des partis au pouvoir.

Le décret sur l'audiovisuel du 17 juillet 1987

Le décret du 17 juillet 1987⁸⁷ se contente d'aménager les circonstances dans lesquelles la loi conférant le monopole publicitaire à RTL-TV_i pourra « au mieux » sortir ses effets, notamment dans les domaines de la télédistribution et de la télévision à péage. En conséquence, le décret reconnaît l'existence de « télévisions privées de la Communauté française », les distingue des « télévisions régionales privées » et des « télévisions locales et communautaires », et fixe les conditions auxquelles elles doivent satisfaire pour être autorisées. Cet alignement sur le contenu de la loi du 6 février 1987 aboutit, concrètement, à une situation tout à fait inouïe puisque RTL-TV_i se verra agréée par arrêté de l'Exécutif de la Communauté française le 12 décembre 1987, soit six mois après avoir obtenu du gouvernement national l'autorisation de diffuser de la publicité commerciale (19 juin 1987) ! En outre, en dépit de l'usage du pluriel, il n'y aura qu'une télévision privée, et ce en vertu de la convention

conclue en 1986 entre l'Exécutif et RTL-TVi. Soulignons que c'est au nom de leurs revendications en faveur du pluralisme que libéraux et sociaux-chrétiens en arrivent, en pratique, à l'instauration d'un autre monopole (publicitaire, en l'occurrence).

Si la RTBF n'est expressément visée par aucun article du décret du 17 juillet 1987, elle est néanmoins concernée de près par la distinction, assez vague, opérée par celui-ci entre publicité non commerciale et parrainage. Ce dernier, qui n'est pas défini, est autorisé « *pour autant qu'il ne s'agisse pas d'émissions d'information* » ; « *il ne peut être annoncé que dans les génériques diffusés avant et après le programme parrainé et dans les bandes-annonces qui "promotionnent" ledit programme, et seulement par la citation du nom [...] du parrain, ainsi que – en télévision – la référence aux sigle et logo visuels distinctifs* »⁸⁸. Comme en matière de publicité non commerciale, la RTBF s'est livrée à une interprétation très large de la notion de parrainage, se lançant « *dans un parrainage tous azimuts, aussi assommant que saugrenu* »⁸⁹. C'est ainsi que, pour parrainer des informations, ce qui est interdit⁹⁰, mais aussi ce qui engendre le plus de ressources publicitaires (puisque c'est au moment du Journal Télévisé que le public est le plus nombreux), la RTBF extrait le bulletin météorologique du corps du J.T.

La stratégie suivie par les responsables de la politique de l'audiovisuel en Communauté française a donc essentiellement consisté à privilégier l'axe « belgo-belge », et donc à aménager la cohabitation entre la RTBF et RTL-TVi, et ce, au détriment d'alliances éventuelles entre la chaîne publique belge et d'autres chaînes – publiques ou privées – européennes. Le décret du 17 juillet 1987 s'inscrit dans cette logique, ne fût-ce que parce que la réglementation qu'il fixe en matière de télédistribution peut être perçue comme une tentative de limiter la concurrence internationale. En effet, en lieu et place du principe de liberté du télédistIBUTEUR instauré en 1966, il établit un régime d'autorisation préalable auquel seront soumises les chaînes étrangères désirant être distribuées par le câble en Belgique francophone.

1989 : la RTBF accède à la publicité commerciale (l'« accord TVB »)

Présents aux deux niveaux stratégiques de pouvoir, les socialistes vont (enfin) être en mesure d'autoriser la RTBF à diffuser de la publicité commerciale, afin de pallier les difficultés budgétaires de l'Institut. Il s'avère néanmoins auparavant indispensable de donner compétence aux Communautés pour la réglementation de la publicité commerciale dans l'audiovisuel. Le 8 août 1988, les Chambres fédérales votent une loi dans

ce sens, laquelle entre en vigueur au 1^{er} janvier 1989. La mise en cause du monopole publicitaire octroyé à RTL-TVi paraît dès lors inévitable. Sentant venir l'inéluctable, la chaîne privée, de plus en plus concurrencée sur son propre terrain par la chaîne française TF1, se résout à la rupture de son monopole, mais à condition de le troquer « *contre une construction qui, sur un marché non extensible, solidarise les chiffres, de manière à substituer à un climat de concurrence néfaste pour tout le monde une volonté de coopération dont tout le monde se trouvera bien* »⁹¹. Il s'agit, en fait, de développer une sorte de front commun des deux chaînes belges contre la concurrence française ; un projet qui n'est pas porté par les seuls défenseurs de la chaîne privée belge. Les socialistes le reprendront en effet à leur compte, conscients de la nécessité pour eux de se rapprocher de RTL-TVi, bien plus populaire que la RTBF auprès d'une certaine frange (populaire) de leur électorat.

Le 17 mars 1989, les partis au pouvoir négocient l'édifiant « accord de la Sainte-Elizabeth » aux termes duquel la RTBF et RTL-TVi associent leurs régies publicitaires respectives pour créer une société commune de vente, et ce, soulignons-le, alors que la chaîne publique ne s'est même pas encore vu institutionnellement reconnaître le droit de diffuser de la publicité commerciale ! En vertu de cet accord (dit « accord TVB »), la clé de répartition des ressources publicitaires est – au départ – de 25% pour la RTBF contre 75% pour RTL-TVi, tandis que la clé de diffusion prévoit 40% pour la première contre 60% pour la seconde. En d'autres termes, toute rentrée publicitaire propre à la RTBF bénéficie à RTL-TVi, ce qui fait de la Belgique « *le seul pays au monde où la chaîne publique finance la chaîne privée qui est, de surcroît, sa concurrente immédiate* »⁹². Le « partage » frise la caricature : le service public investit, la télévision commerciale engrange les profits. On pressent immédiatement les effets pernicioseux que ce système entraîne, notamment en ce qui concerne les programmes : toute ressource publicitaire étant partiellement livrée à sa concurrente, la chaîne publique hésite légitimement à investir dans de nouvelles créations spécifiques susceptibles d'engranger des recettes. Une autre conséquence désastreuse de cet accord pour la télévision publique réside dans l'« *afflux intempestif d'émissions parrainées* »⁹³, encouragé par les gestionnaires de la RTBF du fait que le parrainage échappe à la clé de répartition⁹⁴.

L'argent recueilli « grâce » à TVB servira avant tout à combler le déficit budgétaire de la RTBF, estimé alors à 400 millions⁹⁵, et dû à une gestion aventureuse. En plus du gouffre financier, la RTBF cesse, pour la première fois en 1990, d'être la première télévision de la Communauté française. À la crise financière s'ajoute donc une crise d'identité, et même

une crise de fonctionnement⁹⁶. Les années 1990 verront ainsi se succéder différents plans de restructuration, dont le plan « Horizon 97 », qui implique notamment la mise en pré-retraite volontaire (à 55 ans) ou obligatoire (à 60 ans) d'environ un quart du personnel de l'Institut (soit 550 personnes au total). « *D'un coup de crayon, tout un savoir-faire est sacrifié* »⁹⁷, alors que, par ailleurs, « *de nouveaux responsables prennent les commandes [...], qui exercent le service public comme ils l'auraient fait dans le privé.* »⁹⁸ La « dégradation » du service public semble alors pleinement accomplie...

Le décret du 14 juillet 1997

Crise interne, crise budgétaire, crise identitaire : le malaise de la RTBF reflète alors si bien celui de l'ensemble de l'audiovisuel public européen qu'il en frise la caricature. En conséquence, le début des années 1990 connaît une vaste mobilisation des défenseurs de l'audiovisuel public face à ceux qui en réclament – ou en accepteraient – la disparition, au moins sous sa forme traditionnelle. Pour les partisans d'une télévision publique forte, il ne s'agit pas de revendiquer un retour au monopole : le marché et la concurrence sont désormais des réalités avec lesquelles il faut composer, en dotant la télévision publique d'un « *cadre qui lui [permette] de réaffirmer une identité forte et d'affirmer sa différence* »⁹⁹. La crise de l'ensemble des services publics à l'échelle européenne amène les juristes à réfléchir, eux aussi, au problème de la télévision publique. Constatant que l'« *évolution du secteur audiovisuel vers des modes de fonctionnement plus proches du modèle commercial exacerbe le souhait d'autonomie et de souplesse* »¹⁰⁰, ils en appellent unanimement à repenser « *le statut des dirigeants et du personnel, les modes d'organisation financière et comptable, le critère de référence du contrôle de tutelle* »¹⁰¹. Indiscutablement, il s'avère alors nécessaire de doter la RTBF d'un nouveau statut, et celui-ci doit bien entendu tenir compte de l'obligation, pour la télévision publique, de composer avec la concurrence, désormais inéluctable, tant de RTL-TVi que des chaînes étrangères. En somme, il s'agit de trouver pour la chaîne publique un statut moins rigide qui lui permette de réagir avec plus de souplesse dans un contexte de concurrence.

Si l'adoption du décret du 14 juillet 1997¹⁰² est remarquable parce qu'elle confère un tout nouveau statut à la RTBF, elle constitue aussi un véritable « événement juridique » au sens où le cadre juridique de la télévision publique n'avait plus connu en Communauté française de modification substantielle depuis le décret du 17 juillet 1987. Le décret du 14 juillet 1997 consiste en un curieux compromis entre le précédent statut instauré par le décret du 12 décembre 1977 (d'ailleurs lui-même

déjà largement inspiré du statut de 1960) et les innovations introduites par la loi du 21 mars 1991¹⁰³. Association qui semble pour le moins curieuse. En effet : *primo*, il paraît incongru d'appliquer, ne fût-ce qu'en théorie, une logique d'entreprise à un service public qui, idéalement, doit être soustrait à tout impératif de rentabilité ; *secundo*, les conditions d'autonomie prescrites par la loi du 21 mars 1991, et en particulier le fait que les « *gestionnaires proviennent de l'entreprise elle-même ou d'un autre service public* », paraissent, en pratique, difficilement conciliables avec les prescriptions du pluralisme institutionnel. La similitude avec les entreprises instituées par la loi du 21 mars 1991 se marque aussi dans les termes puisque la RTBF n'est désormais plus un *établissement public*, mais bien une *entreprise publique autonome à caractère culturel*. La logique d'entreprise transparait de surcroît au travers de la définition de l'objet social de l'entreprise : « *l'exploitation [c'est nous qui soulignons], notamment par la production et la diffusion de programmes de radio et de télévision, de services de radiodiffusion sonore et télévisuelle* »¹⁰⁴. Outre ce glissement sémantique qui conduit à parler d'*exploitation* de services plutôt que de *fourniture* de services, notons que l'« *exploitation [de services]* » est présentée comme étant la finalité première de l'institution, « *la production et la diffusion [de programmes]* » constituant des *moyens* privilégiés de rencontrer cet objectif. Les termes suggèrent qu'un renversement de perspective ait pu s'opérer par rapport aux visées originelles du décret : ce n'est pas la structure de gestion plus souple qui est censée favoriser une meilleure exécution des missions de service public, mais bien ces dernières qui sont présentées comme un matériau à exploiter en vue de récolter des ressources financières. À nouveau donc, le service public semble *instrumentalisé* en faveur d'objectifs d'ordre économique.

Pour ce qui est du contenu proprement dit du décret, on recense deux avancées majeures, à savoir une définition plus ample de la mission de service public et l'instauration du contrat de gestion :

1. les missions de service public de la RTBF se résumaient depuis 1977 à quatre pôles essentiels : information, développement culturel, éducation permanente et divertissement, auxquels un décret du 30 mars 1983 avait ajouté la mission de « *faire connaître le patrimoine culturel de la Communauté française de Belgique par une attention toute particulière accordée aux œuvres des artistes et des auteurs appartenant à celle-ci* ». Le décret du 14 juillet 1997 rompt avec la tétralogie classique en indiquant que l'offre des programmes contient « *notamment [souligné par nous] des émissions d'information générale, internationales, européennes, fédérales, communautaires, régionales, des émissions de développement culturel,*

d'éducation permanente, de divertissement et des émissions destinées à la jeunesse », dont, entre autres, « des œuvres d'auteurs, de producteurs, de distributeurs, de compositeurs et d'artistes interprètes de la Communauté française »¹⁰⁵. Plus long, ce texte ne contient néanmoins toujours aucune précision sur ce qu'il convient d'entendre par les expressions « développement culturel » et « éducation permanente », ni sur ce en quoi doit consister une « information » de service public ;

2. afin de déterminer, précisément, les règles et les modalités selon lesquelles l'entreprise remplit ses missions de service public, le décret prévoit la conclusion d'un contrat de gestion, négocié entre l'administrateur général de la RTBF et l'Exécutif de la Communauté française, puis approuvé par le conseil d'administration RTBF. Le procédé veut qu'en contrepartie de l'exécution des missions, la Communauté alloue à l'entreprise une subvention annuelle suffisante et mette à sa disposition les fréquences hertziennes nécessaires. Le contrat de gestion peut donc se définir comme « un modèle en forme bilatérale, conclu après négociation entre l'autorité et l'organisme et qui est à la fois annexe et condition d'existence de l'autorisation d'émettre »¹⁰⁶. Cependant, il convient d'émettre des réserves quant à la nature véritablement contractuelle de ce contrat, et ce pour deux raisons : *primo*, son caractère synallagmatique est contestable dans la mesure où les charges qu'il énonce sont destinées prioritairement à la RTBF, la seule obligation incombant à la Communauté étant d'allouer la subvention ; *secundo*, l'administrateur général étant désigné par l'Exécutif, et constituant donc une sorte de « double inversé », de « miroir », de son interlocuteur (l'Exécutif lui-même), on ne peut parler d'une vraie *négociation*.

L'examen de l'évolution historique de la RTBF à la lumière des facteurs politiques qui l'ont déterminée montre que la politisation (ou « participatisation ») à outrance de l'Institut a entravé la mise en œuvre, en son sein, d'une réelle politique de service public. Dès lors, si l'on attendait légitimement du nouveau décret qu'il dote la RTBF de structures de décision plus souples, encore fallait-il que celles-ci soient rendues moins perméables à l'égard des influences partisans. Or, de ce point de vue, l'occasion est une fois de plus manquée (l'objectif a-t-il d'ailleurs jamais vraiment été poursuivi ?). Aucune véritable tentative de dépolitiser les structures de gestion de la RTBF n'a été entreprise ; ainsi, le seul critère de sélection des membres du conseil d'administration demeure l'affiliation partisane. Or, « n'est-il pas paradoxal de créer une entreprise publique à caractère culturel, tout en n'exigeant de ses administrateurs de compétence particulières ni dans le domaine de la gestion d'entreprise ni dans le domaine culturel »¹⁰⁷ ? Par ailleurs, la durée du mandat de

L'administrateur reste de 10 ans¹⁰⁸, « délai qui ne peut s'expliquer que par la volonté de conserver une fonction politique importante nonobstant d'éventuels revers électoraux, mais qui ne paraît nullement conforme à la souplesse d'adaptation requise par une entreprise en situation de concurrence »¹⁰⁹, souplesse dont l'établissement constituait, rappelons-le, l'un des deux objectifs majeurs de la réforme. Enfin, les centres régionaux (cinq au minimum, dit le décret), entités particulièrement perméables aux influences politiques, au point parfois d'être de véritables « baronnies », voient leur position renforcée, le décret contraignant le conseil d'administration à leur allouer des moyens suffisants et à leur attribuer une part significative de la production de programmes¹¹⁰.

En plus de renforcer la dépendance de la RTBF à l'égard du pouvoir politique, le décret du 14 juillet 1997 confirme sa soumission à la logique marchande, puisque, outre la subvention, le reste des ressources de l'Institut provient de la publicité. Même si la part de celles-ci dans l'ensemble des recettes reste plafonnée à 25%, on ne peut affirmer que l'impact de cette mesure sur la programmation soit tout aussi relatif. Quant à la subvention, si le décret innove en imposant que son montant soit garanti par le contrat de gestion, elle peut néanmoins être réduite en cas d'évolution négative de la situation budgétaire générale de la Communauté française. Comment concevoir dans de telles conditions une politique positive et à long terme du service public audiovisuel ?

En somme, sous le couvert d'apporter une réponse aux revendications visant à doter la RTBF d'une plus grande autonomie et de structures de gestion plus souples, le décret du 14 juillet 1997 ne fait que confirmer la double dépendance de l'Institut à l'égard des annonceurs et – surtout – des partis politiques, et en particulier de l'Exécutif de la Communauté française. Ainsi se creuse « l'écart entre le droit étatique et la para-légalité »¹¹¹. Ainsi s'accroît la dégénérescence du service public audiovisuel...

Conclusion

Après avoir reconstruit le concept historique de service public audiovisuel, nous l'avons abordé sous l'angle de sa *mise en œuvre*, par l'étude du cas de l'opérateur belge RTBF. Cette étude nous a permis de conforter notre hypothèse de travail, à savoir l'existence d'une déficience de l'approche conventionnelle du service public ; une déficience qui se traduit dans la pratique actuelle, comme dans les développements théoriques plus anciens, par une prééminence du critère *organique* (i.e. l'intégration dans le giron de l'État) sur le critère *téléologique* (i.e. la

poursuite de fins déterminées, en l'occurrence de missions de service public), soit par une *instrumentalisation* de la notion de service public à des fins politiques et/ou économiques.

Maintenant, quel avenir pour la télévision publique en Belgique francophone ? Le futur de la RTBF est inextricablement lié au succès que rencontrera son nouveau plan de restructuration, dit « plan Magellan ». Celui-ci, adopté par le Conseil d'administration de la RTBF le 9 octobre 2002, est l'œuvre de l'Administrateur général Jean-Paul Philippot¹¹², lequel ne cache pas qu'outre de « *structurer le passage de la RTBF dans le 21^e siècle* »¹¹³, l'objectif est aussi « *de rattraper certains retards de gestion ou d'investissement inhérents à la situation financière difficile de la RTBF depuis de nombreuses années (gestion du personnel, mobilité, gestion du patrimoine, des archives...)* »¹¹⁴. Ce plan devrait déployer tous ses effets d'ici à l'année 2007. En attendant, parmi les implications prêtant à commentaire du plan Magellan, on notera :

1. un redéploiement des cinq chaînes de radio de la RTBF, mené en parallèle avec une reconfiguration des centres régionaux. L'idée est de spécialiser ces centres en fonction du type de média et du type d'émissions produites, soit de les transformer en unités de production spécialisées par genre télévisuel (ainsi, en télévision, le centre bruxellois se consacrerait uniquement à l'information, tandis que les centres de Liège et de Charleroi se consacraient respectivement au divertissement et aux magazines)¹¹⁵. Une mesure, *a priori*, plus que raisonnable, puisqu'il n'est pas insensé de demander aux centres régionaux de se mettre au service du « grand » centre bruxellois, et ce, afin de favoriser la cohérence des programmes ; pour l'instant, en effet, « *dans certains cas, tant les contenus que les styles de programmes dépendent du personnel affecté au centre qui "reçoit" la tranche horaire. Dans la programmation d'une journée, le style, le ton, le programme changent parfois quand l'antenne passe d'un centre à l'autre.* »¹¹⁶ De plus, la réforme des centres régionaux devrait permettre de mettre (enfin ?) un terme au règne des « baronnies ». Par contre, il convient de s'interroger quant à la pertinence de la décision d'implanter deux stations de radio (sur les cinq) à Mons, et ce, alors que ce centre permet à peine d'accueillir la moitié des personnes destinées à y travailler et que les équipements radio les plus performants se trouvent à Liège et à Namur (sans compter que ces changements entraîneront des mouvements de personnel importants : 600 personnes seraient en effet concernées par ces mutations¹¹⁷) ;

2. la réforme du statut du personnel (lequel date de 1935 !) : il s'agit de différencier le statut selon les fonctions¹¹⁸. Les agents exerçant un métier directement lié aux missions de service public (journalistes,

producteurs, etc.) resteraient statutaires, tandis que les autres se contenteraient d'un lien contractuel (notamment pour les fonctions administratives). Par ailleurs, le plan prévoit une réduction drastique du personnel de l'entreprise : alors que la RTBF comptait, au 1^{er} juillet 2002, un total de 2 726 employés « équivalents temps plein » (soit une charge, pension comprise, dépassant les 60% du budget annuel de la RTBF)¹¹⁹, l'objectif du plan Magellan est d'atteindre 2 071 « équivalents temps plein » à la fin décembre 2004¹²⁰. Si la piste évoquée consiste essentiellement en des départs à la retraite sur base volontaire¹²¹ (l'objectif est de se séparer ainsi de 390 personnes d'ici au 31 décembre 2004)¹²², plus inquiétante est l'argumentation qui sous-tend cette réorganisation : « *Le personnel de l'entreprise est à la base du processus de création et de production. Cette capacité de production et la réussite du changement doivent être garanties, mais la contrainte essentielle est, aujourd'hui, d'ordre économique [c'est nous qui soulignons], et elle signifie une réduction du personnel* »¹²³, ou encore : « *Il faut avoir le courage de dire que la RTBF ne peut plus augmenter la masse de son personnel permanent ou temporaire. Les initiatives nouvelles additionnelles doivent être entreprises en ayant recours à la sous-traitance technique. Rester maître du projet et de son contenu est un objectif, mais le faire exécuter par des entreprises tierces en jouant au mieux la loi du marché est une obligation [c'est encore nous qui soulignons]* »¹²⁴. Une argumentation qui montre, déjà, à elle seule, à quel point la logique de *privatisation*, mais cette fois au sens économique strict du terme, semble désormais l'emporter dans la gestion de l'« entreprise »¹²⁵.

Pour poursuivre cette idée, notons ce curieux glissement intervenu dans la manière de concevoir le rôle de la télévision publique : si « *elle [la RTBF] doit fédérer le public le plus large possible afin d'atteindre ses objectifs d'audience [et] faire une offre de programmes caractéristiques d'une chaîne de service public généraliste en faisant une place privilégiée et prioritaire à l'information, à l'éducation, à la culture et au divertissement de qualité* »¹²⁶, reste que « *la condition sine qua non de l'existence d'une chaîne de télévision, c'est de fidéliser le plus large public possible. C'est là que réside sa performance éminemment mesurable. Sans succès d'audience, sans regroupement de public aux différentes heures de la journée, la RTBF n'aurait bientôt plus aucune raison d'être... Il faut le dire aussi, sans fidéliser les publics les plus larges possibles et particulièrement rajeunir son auditoire, la RTBF ne pourrait plus compter sur ses recettes commerciales... [souligné par nous à trois reprises dans la citation]* »¹²⁷. Remarquable application d'une certaine *real politic*, cette stratégie permettra-t-elle de sortir la RTBF de la « crise » ? Rendez-vous est pris en 2007.

Pour le reste, et en conclusion, indiquons que l'avenir le RTBF nous semble, à la lecture du plan « Magellan », essentiellement teinté de *privatisation*¹²⁸, et ce, alors qu'une nouvelle procédure de nomination des cadres, couplée à un renouvellement des structures de responsabilité¹²⁹, devrait, parallèlement, réduire les effets de la *particratisation* (théoriquement, la réforme du statut va dans le même sens)³⁰ ■

Notes

1. Les nouveaux « cadres » ont été désignés par le Conseil d'Administration de la chaîne publique le vendredi 28 février 2003.
2. Précisons que, depuis la réforme de la Constitution belge de 1970, la Belgique est divisée en trois Communautés (la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone) et trois régions (Région wallonne, Région flamande et Région de Bruxelles-Capitale). Les Communautés et Régions ont en principe des compétences exclusives et non concurrentes à celles de l'État fédéral. En ce qui concerne les Communautés, il s'agit principalement de compétences socio-culturelles (ou matières dites « personnalisables ») ; quant aux Régions, leurs compétences sont avant tout d'ordre socio-économique. Les Communautés et Régions sont dotées de « gouvernements » (les *Exécutifs*) autonomes du pouvoir exécutif national, et responsables devant les *Conseils* (sorte de « parlement » de Communauté ou Région).
3. Afin de déterminer, précisément, les règles et les modalités selon lesquelles « l'entreprise » se doit de remplir ses missions de service public, le décret de la Communauté française de Belgique du 14 juillet 1997 prévoit la conclusion d'un contrat de gestion, négocié entre l'administrateur général de la RTBF et l'Exécutif de la Communauté française, puis approuvé par le conseil d'administration de la RTBF. Un premier contrat de gestion a été conclu le 14 octobre 1997 pour une durée de quatre ans. Le procédé veut qu'en contrepartie de l'exécution des missions, la Communauté alloue à la RTBF une subvention annuelle suffisante et mette à sa disposition les fréquences hertziennes nécessaires. Voir *infra* pour davantage de détails.
4. C'est, en effet, le 31 octobre 1953 que la télévision belge (qui se nommait encore l'INR – Institut National de Radiodiffusion – et qui comprenait encore deux versants : francophone et néerlandophone) émet pour la première fois. Au programme : le journal télévisé de la Radio-Télévision française (la RTF), relayé de Paris. À cette date, seuls 6 500 récepteurs de télévision sont recensés dans tout le pays.
5. Voir : « Pour une vision non fataliste de la *crise* du service public télévisuel en Belgique francophone », dans *Quaderni* (automne 2003). Voir aussi notre travail de fin d'études : *Éléments pour une réactualisation de la notion de service public audiovisuel*, mémoire de licence, Université Libre de Bruxelles, Département d'Information et Communication, septembre 2000. Nous résumerons les termes de la crise comme suit : diminution des ressources financières, donc alignement des programmes sur ceux de la concurrence, donc baisse d'audience, donc diminution des ressources financières, donc alignement des programmes, etc. Les télévisions publiques semblent ainsi prises dans une sorte de « spirale infernale ».
6. C'était notamment l'un des buts affichés du décret 14 juillet 1997 « portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française », celui-là même qui a fait de la RTBF une « entreprise publique autonome » dotée d'un contrat de gestion. En réalité, sous le

couvert d'apporter une réponse aux revendications visant à doter la RTBF d'une plus grande autonomie et de structures de gestion plus souples, le décret du 14 juillet 1997 n'a fait que confirmer la double dépendance de l'Institut à l'égard des annonceurs et – surtout – des partis politiques, et en particulier de l'Exécutif de la Communauté française. Voir, à ce sujet, l'article de François JONGEN (1998), « Les nouveaux décrets sur l'audiovisuel de la Communauté française », *Auteurs et Médias* n°3.

7. Envisagée sous ce dernier aspect, la situation nous semble au moins aussi critique qu'il y a une quinzaine d'années. Nous en voulons notamment pour exemple le peu de remous (si ce n'est le plus grand ravissement) suscité dans l'opinion publique belge par la disparition, en régions wallonne et bruxelloise, de la redevance radio-télévision ; ne s'agissait-il pas là de l'unique *contribution* concrète du citoyen à l'organisation de sa télévision, l'unique lien tangible entre le contribuable et la prestation publique ?
8. Déficience que les éléments de contexte actuels ne font qu'alimenter en retour : multiplication des canaux de transmission, triomphe du néo-libéralisme, politique de l'Union européenne jusque récemment (voir la « Communication de la Commission » concernant « l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'États », de novembre 2001) peu favorable aux services publics, l'individualisation rampante des pratiques culturelles (qui rend caduque toute légitimation au nom de l'intérêt général), etc.
9. Une remarque méthodologique s'impose à ce stade. Nous sommes consciente de penser le service public, au départ du moins, à partir de l'idée particulière que nous en légue notre culture : celle du service public « à la française », qui nous rend tributaire à la fois d'une conception – organique – et d'une approche – ontologique – spécifiques. D'autres conceptions et d'autres approches existent. Ainsi, la voie anglo-saxonne, plus *pragmatique*, qui vise moins à penser l'identité, les fondements stables du service public qu'à en définir le rôle ou la fonction (la notion de « *public utilities* » est exemplaire à cet égard). Si nous sommes bien entendu ouverte à d'autres visions, nous ne considérons pas qu'être imprégnée de l'approche « française » soit une tare dans le cadre de notre recherche, puisque c'est en même temps en France qu'a été le plus théorisée la notion de service public.
10. Isar H., *Le service public et la communication audiovisuelle*, 1995, p.25. Précisons que, dans la mesure où notre propos n'a pour unique objet que d'alimenter une réflexion sur la pertinence de l'approche traditionnelle du service public dans le cadre de la communication audiovisuelle, nous ne prétendons en rien apporter la définition qui manque au service public. Nous visons seulement à *reconstruire* le concept tel qu'il a été théorisé par la doctrine afin d'en redécouvrir la dimension historique et, surtout, par la suite, d'en cerner les éléments de rencontre avec la communication audiovisuelle.
11. *Loc. cit.* L'auteur y précise que cette notion doit être entendue « dans le sens kantien du terme », à savoir « comme une représentation intellectuelle dont le contenu évolue dans le temps et dont le signifiant change selon l'observateur ».
12. Si le terme *idéarité* nous semble particulièrement pertinent, c'est parce qu'il fournit implicitement des indications sur la substance de l'objet « service public ». *Idéarité*, et non *idée*, parce que l'*essence* de la notion de service public reste hypothétique pour de nombreux auteurs. *Idéarité*, parce que, même si l'*idée* en est vague, le service public n'en demeure pas moins pour beaucoup un *idéal*, c'est-à-dire un « *type parfait ou modèle absolu dans l'ordre pratique, esthétique ou intellectuel* » (*Le Nouveau Petit Robert*, Paris, 2000, p.1120). *Idéarité*, parce que le suffixe *-ité* rend compte de la matérialisation de cet *idéal* dans la vie sociale, sous la forme de diverses institutions. Ces dernières observations

rejoignent la distinction ordinairement établie entre *le* service public (au singulier), comme concept, et *les* services publics (au pluriel) comme secteurs d'intervention de l'État dans la vie sociale.

13. Par « *service public au sens fort du terme* », nous visons le fait que la décision de créer une institution de service public doit, en principe, pour être légitime, être précédée de la reconnaissance *explicite* d'un *besoin d'intérêt général* à satisfaire. Or, le plus souvent, la décision par l'État d'organiser telle ou telle prestation sous la forme d'un service public (en octroyant à un organisme placé dans le giron de l'État des prérogatives dérogeant au droit commun), même si elle s'opère sous le couvert d'une justification *morale* (du type « bien commun »), a procédé de considérations qui répondaient avant tout à des exigences *matérielles, contingentes, et privées* (« privées », au sens où le « service public » en question ne profitait, originellement du moins, qu'à une minorité de personnes, en l'occurrence celles qui détenaient le pouvoir, qu'il s'agisse du seigneur au Moyen-Âge, du Prince ou du Roi aux Temps Modernes, des gouvernants au sens large dans nos démocraties contemporaines ; voir *infra*).
14. Mescheriakoff A.-S. (1991), *Droit des services publics*, Paris, PUF, p.17.
15. Les banalités seigneuriales constituaient des biens appartenant au seigneur (moulins, fours, pressoirs, etc.) auxquels la population était contrainte de recourir, contre paiement d'une redevance ; en contrepartie, les installations fonctionnaient sans arrêt et tous les habitants y avaient également accès.
16. Les solidarités urbaines étaient des communautés formées la plupart du temps en opposition au seigneur, et qui, pour se défendre et assurer leur survie, organisaient un certain nombre de services dits « d'intérêt commun » (garde des remparts, entretien des voies et places publiques, lutte contre les maladies, etc.).
17. D'après Mestre J.-L. (1985), *Introduction historique au droit administratif*, Paris, Presses Universitaires de France, cité in : Mescheriakoff A.-S., *op. cit.*, pp.16-17.
18. Mescheriakoff A.-S., *op. cit.*, p.18.
19. Lesquels s'adressent alors principalement à une élite, voire au seul souverain.
20. MESCHERIAKOFF A.-S., *op. cit.*, p.21.
21. Conception de l'État qui contient, si l'on y songe, une contradiction essentielle, qui la rend impropre à fonder la légitimité du service public : on ne peut, en effet, raisonnablement encourager en même temps le respect des libertés et le renforcement de l'idéologie de la puissance, cette dernière finissant souvent par livrer la société à l'hétéronomie. D'ailleurs, cette théorie de l'État va se trouver profondément ébranlée par la transformation des modes d'intervention publique dont elle est incapable de rendre compte.
22. Burgelman J.-C. & P. Verhoest (1994), « Les services publics de télécommunication en Belgique », in Simon J.-P. (dir.), « Service public, service universel », *Réseaux*, juillet-août 94, pp.71-72.
23. *Ibid.*, p.72.
24. *Loc. cit.*
25. Chevallier J. (1994), *Le service public*, Paris, PUF, p.20.

26. Notons que c'est en s'appuyant partiellement sur ce principe que les adversaires du service public réclament aujourd'hui sa réduction à la portion congrue ; leur interprétation stricte de la *mutabilité* néglige toutefois une autre de ses facettes essentielles : « *les services publics sont soumis à la "loi du progrès", c'est-à-dire que leurs prestations doivent sans cesse augmenter en qualité comme en quantité* » (Chevallier, *op. cit.*, p.74). Or il n'est pas certain – loin s'en faut – que le marché puisse répondre à cette double exigence.
27. Chevallier J., *op. cit.*, p.28.
28. En outre, pour poursuivre le parallèle, la RTBF se trouve aujourd'hui dotée d'un régime juridique proche de celui de l'opérateur belge de télécommunication *Belgacom*.
29. Comme le montrent Pascal Verhoest et Jean-Claude Burgelman, l'évolution historique du service public tant du télégraphe que de la radiodiffusion est à chaque instant conditionnée par le jeu des intérêts politiques et économiques en présence : « *La nature des obligations imposées à l'exploitant des services de communication, et la manière dont ces contraintes sont mises en œuvre résultent d'une médiation sociale qui reflète les rapports de forces existant entre les parties intéressées du secteur.* » Voir : Verhoest P. & J.-C. Burgelman, *op. cit.*
30. Classiquement, l'image que la littérature scientifique donne de ce grand partage est celle d'États, de puissances publiques, qui, bien malgré elles, vont être « contraintes » à la gestion d'un monopole technique : les ondes hertziennes tombant dans le domaine public par effet des conventions internationales, les États n'auraient pas pu faire autrement que de s'intéresser à ces canaux de communication, et se seraient donc mis à y diffuser des contenus. Toutefois, force est de constater qu'en même temps, en toute conscience de la pénurie des ondes, les États eux-mêmes (en particulier les grands États tels que la France et l'Allemagne) ont encouragé le développement de la transmission hertzienne pour des raisons avant tout stratégiques (*i.e.* éviter de trop dépendre pour leurs relations internationales des réseaux de câbles contrôlés par les pays étrangers).
31. Isar, *op. cit.*, p.17.
32. Dumont H. (1996), *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit belge*, Bruxelles, Publication des Facultés universitaires Saint-Louis/Bruylant, vol.1, p.233.
33. Les initiatives de ce côté ne se font pas attendre, et aboutissent à la création, en 1927, de la *Katholieke Vlaamsche Radio-Omroep* (KvRO), sous l'égide des classes moyennes chrétiennes et du *Boerenbond* et, en 1929, de la *Socialistische Arbeiders Radio-Omroep* (SAROV), avec l'appui des milieux socialistes flamands. À côté de ces radios « partisans » apparaissent, au même moment, des émetteurs privés de faible puissance, financés exclusivement par la publicité et les programmes « à la carte ».
34. En Belgique, on appelle couramment « piliers » les trois grandes familles politiques traditionnelles (libérale, socialiste, socio-chrétienne) qui se partagent le pouvoir au sein des différents secteurs de la vie sociale et culturelle du pays.
35. Dumont H., *op. cit.*, p.234.
36. L'Institut n'entrera cependant en activité que le 1^{er} février 1931.
37. Dumont H., *op. cit.*, p.233.
38. Deom D. (1992), « Origine et développement des services publics organiques dans l'audiovisuel », in : Jongen (F.) (dir.), *Médias et service public*, Centre d'études constitutionnelles et administratives, Bruxelles, Bruylant, p.38.

39. Nous pouvons néanmoins nous demander dans quelle mesure ce souci ne masque pas une intention de pratiquer la « propagande nationale » à l'intérieur, et pas seulement à l'égard de l'extérieur du pays. La radio est alors en effet sur le point de devenir un média de masse, donc un formidable moyen de contrôler les esprits, lequel arrive à point nommé à cette époque traversée par une profonde crise économique et sociale.
40. Là aussi, au regard de la rapidité avec laquelle Radio-Belgique a accru ses activités, nous émettons quelques doutes quant à la « faiblesse » réelle du secteur privé. Par ailleurs, tous les organismes privés ne disparaîtront pas pour autant ; certains d'entre eux recevront même l'autorisation d'utiliser les ondes communes, c'est-à-dire les ondes ne faisant pas l'objet d'accords internationaux. Si le pouvoir les tolère, ce n'est pas seulement parce qu'elles sont populaires (notamment parce que le ton y est nettement moins conformiste) et que les auditeurs sont aussi des électeurs, mais également parce que ces stations locales sont soit marginalisées, soit liées, à des degrés divers, avec des mouvements politiques ou religieux.
41. Deom D., *op. cit.*, p.38.
42. Deom D., *op. cit.*, p.39.
43. Dumont H., *op. cit.*, p.237.
44. Notons, notamment, que le décret du 14 juillet 1997 renforce les prérogatives de l'administrateur général, lequel peut être considéré comme l'émanation, à la tête de la RTBF, de l'Exécutif de la Communauté française.
45. Les centres régionaux de la RTBF sont des antennes, dans les différentes provinces wallonnes, de la centrale bruxelloise ; ces centres se voient confier une partie de la production des émissions.
46. Dumont H., *op. cit.*, p.253.
47. *Loc. cit.*
48. *Ibid.*, p.258.
49. Les différents avatars de la télévision ne peuvent évidemment se comprendre qu'à la lumière du contexte politique qui les détermine et des ajustements juridiques auxquels il a donné lieu. À ce sujet, nous constatons que, jusqu'à nos jours, c'est le droit qui a dû s'adapter, souvent avec un retard considérable, aux évolutions de l'audiovisuel, et non l'inverse. De manière générale, il semble que le droit de la radio et de la télévision doive se contenter d'une évolution réactive, du fait notamment de l'extrême rapidité des innovations technologiques.
50. Jongen F. & P. Stephany (1990), *Audiovisuel : les révolutions de '89*, Bruxelles, CRISP, novembre 90, p.22.
51. *Loc. cit.*
52. La première « ébauche » de journal télévisé entièrement conçu à Bruxelles est réalisée le 1^{er} septembre 1956, en collaboration avec la radio. Le J.T. ne disposera d'une rédaction autonome qu'à partir de 1960.
53. Le Paige H. (1997), *Une minute de silence*, Bruxelles, Labor, p.111.
54. Il n'existe donc pas, à cette époque, de véritable information télévisée, et ce d'autant moins que rares sont ceux qui imaginent la télévision devenir, un jour, un média d'information ; celle-ci, pense-t-on alors, doit principalement servir à divertir.

55. Du nom du futur Premier ministre et ministre des Affaires étrangères Pierre Harmel, alors à la tête d'un département culturel nouvellement créé.
56. Est également créé un Institut des services communs, chargé de la gestion des services techniques, administratifs, financiers et culturels communs. Dernier lien unissant la RTB et la BRT, il disparaîtra par effet de la loi du 18 février 1977 « portant certaines dispositions relatives au service public de la radio-diffusion et de la télévision ».
57. Jongen F. (1989), *Le droit de la radio et de la télévision*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael, p.39.
58. *Loc. cit.*
59. *Loc. cit.*
60. Hanotiau M. (1992), « L'audiovisuel est-il plus dangereux que l'écrit ? » in : Jongen F. (dir.), *Médias et service public*, Bruxelles, Bruylant, p.22.
61. *Loc. cit.*
62. Hanotiau M. (1997-1998), *Droit de l'information et de la communication*, Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, p.452.
63. *Ibid.*, p.436.
64. Introduisant les principes de « Communauté » et de « Région », la révision constitutionnelle de 1970 constitue la première étape fondamentale du processus de réforme des institutions belges.
65. Article 2, 6°, cité in : Hanotiau M., *op. cit.*, p.426.
66. Deom D., *op. cit.*, p.44.
67. En son article 2, la loi précise d'ailleurs elle-même ce qu'il faut entendre par « tendance », à savoir l'adhésion à un parti plutôt qu'une simple conviction : « *La représentation des tendances est fondée sur leur présence au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante.* »
68. Le Paige H., *op. cit.*, p.116.
69. *Ibid.*, p.117.
70. Art.6, §2, al.1.
71. Art.6, §2, al.3.
72. Art.6, §2, al.1.
73. Art.6, §2, al.2.
74. Le Paige H., *op. cit.*, p.117.
75. *Loc. cit.*
76. *Loc. cit.*
77. Art.2.
78. Jongen F. & P. Stephany, *op. cit.*, p.32.
79. La décennie 1970-1980 aura, en effet, été placée sous le signe de la contestation, avec l'arrivée d'une nouvelle génération de journalistes, « soixante-huitards », baptisés les

« gauchistes de la RTB(F) ». Malgré des dérapages idéologiques incontestables, l'apport de cette génération à l'information de service public réside avant tout dans l'apparition d'une information sociale et dans le développement de l'information internationale. Force est cependant de constater rétrospectivement que les tenants de l'« information dérangeante » n'accéderont jamais au pouvoir à la RTBF.

80. Hanotiau M., *Droit de l'information...*, p.459.
81. Télé Luxembourg, devenue aujourd'hui RTL-TVi, est lancée au début de l'année 1955, par la CLT (Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion). Vivant seulement de la publicité, la chaîne connaît des débuts difficiles, en raison principalement de son audience cantonnée au Grand Duché de Luxembourg, à la Lorraine française et au sud des Ardennes belges. Au début des années 1970, l'expansion des réseaux de télédistribution favorise l'essor de Télé Luxembourg, dont la présence sur le câble constitue un argument de vente important ; rebaptisée RTL-Télévision, la station voit ainsi son audience et ses recettes publicitaires s'accroître. Jusqu'au début des années 1980, RTL-Télévision se contente de diffuser de la publicité récoltée auprès des annonceurs belges, sans pour autant donner à ses programmes une tonalité belge. La *belgification* de la station va néanmoins devenir incontournable pour deux raisons principales : *primo*, elle laisse entrevoir une hausse d'audience, puisque *proximité* et *identification* apparaissent comme autant de facteurs de succès d'un média ; *secondo*, il est, en Belgique, de plus en plus question de libéraliser la publicité commerciale, jusque-là interdite (en tant que chaîne étrangère, RTL échappe évidemment à cette interdiction, et ce, même si, en vertu de l'arrêté royal du 24 décembre 1966, les télédiffuseurs belges sont contraints d'occulter les spots publicitaires diffusés sur les chaînes étrangères qu'ils proposent, ce qu'en pratique ils ne font presque jamais). Or, la moindre autorisation de diffuser de la publicité commerciale en Belgique pourrait entraîner une érosion des recettes publicitaires de RTL.
82. Jongen F. & P. Stephany, *op. cit.*, p.107.
83. Le 10 septembre 1984, RTL diffuse son premier journal télévisé entièrement réalisé à Bruxelles, et ce – soulignons-le – lors que l'existence de la chaîne n'a même pas encore été légalement reconnue par la Communauté française ! En dépit d'une campagne publicitaire énergique axée sur l'information, avec pour slogan « L'autre vérité », le journal télévisé de RTL devra attendre 1990 pour dépasser l'audience de celui de la RTBF. Signalons que ce moment coïncidera avec celui où culminera la « crise » de la chaîne publique.
84. Hanotiau M., *op. cit.*, p.447.
85. Jongen F. & P. Stephany, *op. cit.*, pp.31-32.
86. Art.12, §2.
87. Ce décret traite à la fois des radios privées, des télévisions locales et communautaires, des (?) télévisions privées, des télévisions payantes, de la télédistribution, et crée le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Une seule disposition vise la RTBF (relative aux programmes minimums en cas de grève) ; l'occasion est donc à nouveau manquée de repenser la télévision de service public, et ce, dans le « nouveau » contexte concurrentiel.
88. Hanotiau M., *op. cit.*, p.503.
89. *Ibid.*, p.504.
90. Non seulement interdit mais aussi suspect d'un point de vue déontologique !

91. Jongen F. & P. Stephany, *op. cit.*, p.64.
92. Le Paige H., *op. cit.*, p.121.
93. *Ibid.*, p.122.
94. Et cela, alors que d'autres solutions étaient envisageables pour pallier les restrictions budgétaires, puisque, de toute façon, augmenter la dotation était impensable pour les dirigeants politiques de l'époque. Ainsi, l'idée de créer, au profit du service public, une taxe sur les dépenses publicitaires du secteur privé n'a pas été suffisamment étudiée.
95. Source : Jongen F. & P. Stephany, *op. cit.*, p.78. Soit environ 10 millions d'euros.
96. La crise de la RTBF se double en effet, à cette époque, d'une crise à la RTBF, crise interne qui atteint son paroxysme avec l'« ère Stéphane », du nom de l'Administrateur général de la RTBF de l'époque (il le sera entre 1984 et le début de l'année 1994). Celui-ci, très doué pour la communication, se révélera l'être beaucoup moins pour la gestion.
97. Le Paige H., *op. cit.*, p.128.
98. *Loc. cit.*
99. Le Paige H., *op. cit.*, p.129.
100. Deom D., *op. cit.*, p.44.
101. *Ibid.*, p.45.
102. Décret « portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française ».
103. La loi du 21 mars 1991 « portant réforme de certaines entreprises publiques économiques », dont l'objectif consiste, d'une part à assurer la compétitivité de ces entreprises dans les secteurs où elles sont soumises à la concurrence, d'autre part, à améliorer les conditions d'exercice de leurs missions de service public. À ces fins, la nouvelle loi extrait ces entreprises du cadre contraignant de la loi du 16 mars 1954 (relative au statut de certains organismes d'intérêt public), pour instituer un régime juridique différent selon la nature des activités exercées (activités en concurrence ou missions de service public). Pour ce qui est des missions de service public, la conclusion d'un contrat de gestion, entre l'Exécutif et les gestionnaires de ces – désormais nommés – *entreprises publiques autonomes*, doit constituer un mode de résolution des difficultés financières et de gestion auxquelles les organismes d'intérêt public sont confrontés. Pour davantage de précisions concernant les objectifs de cette loi ainsi que le procédé du contrat de gestion, nous renvoyons à : *Les entreprises publiques autonomes. La nouvelle loi du 21 mars 1991* (Actes de la journée d'études organisée à l'Université Libre de Bruxelles le 23 octobre 1991), Bruxelles, Bruylant, 1992, 220 p. ; Nuchelmans D. & G. Pagano (1991), « Les entreprises publiques autonomes », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1321-1322, 72 p. ; Bock I. (e.a.) (1995), *La production de services par les institutions publiques : le contrat de gestion, ses limites et ses potentialités*, Services fédéraux des Affaires scientifiques, techniques et culturelles, Bruxelles.
104. Art.1^{er}, al.2.
105. Art.3, al.2.
106. Jongen F., « Contrats de gestion et cahiers des charges », in : Jongen (F.) (dir.), *Médias et service public*, *op. cit.*, p.324.
107. Jongen F., « Les nouveaux décrets... », *op. cit.*, p.183.

108. Art.17, §2, al.2.
109. Jongen F., *op. cit.*, p.183.
110. Art.18, §1^{er}, al.1 du décret du 14 juillet 1997. On peut rétorquer que l'accentuation de la régionalisation constitue une façon de diversifier l'offre et donc, dans une certaine mesure, de répondre aux exigences de flexibilité commandées par le contexte concurrentiel, mais une telle argumentation nous semble confondre flexibilité au niveau de la *gestion* et flexibilité au niveau des *contenus* ; seule la première est réellement souhaitable. En effet, si les contenus doivent respecter le principe de mutabilité inhérent au service public, ce n'est pas en vertu du marché, mais des intérêts du public, lesquels imposent que soit respectée, par ailleurs, la mission d' *éducation permanente* ; la télévision publique est – et doit rester – une télévision de l' *offre* et non de la *demande*. De surcroît, un problème structurel se pose en ce qui concerne la RTBF : d'énormes ressources matérielles et humaines sont gaspillées du fait que les centres régionaux constituent aujourd'hui une structure redondante par rapport au centre bruxellois, « *la préférence étant donnée à la répartition de l'ensemble des types de programmes entre les différents centres régionaux* ». L'accentuation de la régionalisation contribue, dans ce contexte, à accroître le gaspillage des ressources.
111. Dumont H., *op. cit.*, p.239.
112. Lequel s'est lui-même fondé sur les observations du bureau de consultance Andersen, auquel il avait fait appel afin de poser un diagnostic sur l'entreprise et proposer une stratégie de réorganisation.
113. *Le plan Magellan*, août 2003, RTBF, p.3. Il s'agit notamment de rattraper un certain nombre de retards technologiques. Ainsi, la RTBF ne possède toujours pas de serveurs *on line*, soit de systèmes numériques de production/transmission/diffusion/stockage, ce qui l'handicape considérablement, principalement en termes de rapidité du traitement de l'information par rapport à sa principale concurrente, RTL-TVi (l'illustration flagrante de ce retard a d'ailleurs été donnée avec le traitement des attentats du 11 septembre 2001).
114. Propos extraits du « plan Magellan », disponible sur le site web de la RTBF : <http://www.rtbf.be>.
115. Répartition des rôles qui n'est pas sans provoquer de remous puisque, dans cette configuration, le centre régional de Namur se voit réduit à une simple plate-forme d'information régionale et ce, alors qu'il compte des équipements parmi les plus performants de la RTBF.
116. Propos extraits du « plan Magellan », disponible sur le site web de la RTBF : <http://www.rtbf.be>.
117. *La Libre Belgique* en ligne, 7 octobre 2002.
118. *Loc. cit.*
119. *La Libre Belgique* en ligne, 3 octobre 2002.
120. *Le plan Magellan*, août 2003, RTBF, p.13.
121. Départ volontaire à 55 ans pour les agents comptant 20 années de service. Là aussi, des dérogations sont prévues pour certaines catégories de personnel (journalistes, caméramen, scripts, informaticiens, etc.) dont le remplacement coûterait trop cher.

122. *Le plan Magellan*, août 2003, RTBF, p.13.
123. *Loc. cit.* C'est nous qui soulignons.
124. Propos extraits du « plan Magellan », disponible sur le site web de la RTBF : <http://www.rtbef.be>.
125. L'Institut n'est désormais dénommé, dans les textes officiels ou émanant de la direction de la RTBF, que sous ce vocable d'« entreprise ».
126. Propos extraits du « plan Magellan », disponible sur le site web de la RTBF : <http://www.rtbef.be>. C'est nous qui soulignons.
127. *Loc. cit.*
128. Au sens strictement économique, nous l'avons indiqué, mais aussi au sens de « privatisation du pouvoir » entre les mains d'une poignée de cadres.
129. Outre la suppression des responsables de centres régionaux, la réforme implique la mise en place d'une nouvelle hiérarchie, constituée de 32 postes de direction, répartis sur cinq niveaux : un comité de direction restreint ; les responsables des chaînes (radio et TV) et des unités de programmes (TV) ; des responsables transversaux (infrastructure, normes de production, planning) ; fonctions d'appui ; responsables de rédactions. En outre, deux nouvelles cellules, de « communication » et d'« études et perspectives », ont été établies. Soulignons que tant la modification du statut du personnel que la nouvelle procédure de nomination des cadres (et d'autres points encore, telle que la modification du plafond publicitaire autorisé) nécessitaient une adaptation du décret du 14 juillet 1997 « portant statut de la RTBF ». Ce fut chose faite avec le décret de la Communauté française du 28 décembre 2002, qui se contente d'établir les conditions dans lesquelles le plan Magellan peut au mieux sortir ses effets.
130. Mais seulement en théorie ; que penser de la nomination de l'ancien attaché de presse du Premier ministre belge (respectivement, Alain Gerlache et Guy Verhofstadt) au poste de directeur de la télévision à la RTBF ?

Références bibliographiques

- ACHILLE Yves (1994), avec la collaboration de Jacques Ibanez Bueno, *Les télévisions publiques en quête d'avenir* (Coll. « Communication, Médias et Sociétés »), Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 327 p.
- ALBERT Pierre & André-Jean TUDESQ (1996), *Histoire de la radio-télévision* (Coll. « Que sais-je ? », n°1904), Paris, Presses universitaires de France, 5^e édition, 128 p.
- ANGOULVANT Anne-Laure & Hervé MICHEL (1994), *Les télévisions en Europe* (Coll. « Que sais-je ? », n°2719), Paris, Presses universitaires de France, 2^e édition, 128 p.
- BAUBY Pierre (1998), *Reconstruire l'action publique. Services publics, au service de qui ?* (Coll. « Alternatives économiques »), Paris, Syros, 200 p.
- BLUMLER Jay G. (ed.) (1992), *Television and the public interest. Vulnerable values in Western European Broadcasting*, Broadcasting Standards Council, London, SAGE Publications, 242 p.

- BURGELMAN Jean-Claude (1990), *Omroep en Politiek in België. Het Belgisch audio-visuele bestel als inzet en resultante van de naoorlogse partijpolitieke machtsstrategieën (1940-1960)*, [Bruxelles], brt uitgave, 539 p.
- CHEVALIER Jean-Marie, EKELAND Ivar & Marie-Claire FRISON-ROCHE (dir.) (1999), *L'idée de service public est-elle encore soutenable ?* (Coll. « Droit, Ethique, Société »), Paris, Presses universitaires de France, 261 p.
- CHEVALLIER Jacques (1994), *Le service public* (Coll. « Que sais-je ? », n°2359), Paris, Presses universitaires de France, 3^e édition mise à jour, 128 p.
- DUMONT Hugues (1996), *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit belge*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis/Bruylant, 2 vol.
- HANOTIAU Michel (1997-1998), *Droit de l'information et de la communication*, Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 522 p.
- ISAR Hervé (1995), *Le service public et la communication audiovisuelle*, Préface de Charles Debbasch (Coll. « Droit de l'audiovisuel », Aix-en-Provence/Paris, Presses universitaires d'Aix-Marseille/Economica, 409 p.
- JEANNENEY Jean-Noël (1986), *Échec à Panurge. L'audiovisuel public au service de la diffusion*, Paris, Éditions du Seuil, 157 p.
- JONGEN François (1989), *Le droit de la radio et de la télévision*, Préface de Francis Delpérée (Coll. « Droit actuel »), Bruxelles, De Boeck-Wesmael, 312 p.
- JONGEN François (dir.) (1992), *Médias et service public*, Centre d'études constitutionnelles et administratives, Bruxelles, Bruylant, 357 p.
- JONGEN François (1998), « Les nouveaux décrets sur l'audiovisuel de la Communauté française », *Auteurs et Médias*, n°3.
- JONGEN François (1990) & Pierre STEPHANY, *Audiovisuel : les révolutions de '89* (Coll. « Politique & Histoire »), Bruxelles, CRISP, novembre 90, 173 p.
- LEPAIGE Hugues (1997), *Une minute de silence* (Coll. « La Noria »), Bruxelles, Éditions Labor, 191 p.
- LIBOIS Boris (1991), « Pour l'audiovisuel service public », *La Revue Nouvelle*, octobre 91, n°10, pp.90-97.
- Livre Blanc* du Comité de défense du service public de l'audiovisuel (1994), Bruxelles, RTBF, 137 p.
- MESCHERIAKOFF Alain-Serge (1991), *Droit des services publics* (Coll. « Droit Fondamental »), Paris, Presses universitaires de France, 1^{ère} édition, 389 p.
- MOULIN Marc (1997), *La Surenchère (L'Horreur médiatique)* (Coll. « Quartier libre »), Bruxelles, Éditions Labor, 94 p.
- NOBRE-CORREIA Jose-Manuel (1996), « Quel audiovisuel public ? », *La Revue Nouvelle*, n°6, juin 96, pp.10-16.
- PISIER-KOUCHNER Evelyne (1993), « Le service public : entre libéralisme et collectivisme », *Esprit*, n°12, décembre 93, pp.8-19.
- SIMON Jean-Pierre (dir.) (1994), dossier « Service public, service universel », *Réseaux*, n°66, juillet-août 94.

LE SERVICE PUBLIC TÉLÉVISUEL EN BELGIQUE FRANCOPHONE...