

La SSR sous pression financière : victime de la crise économique ou symptôme du déclin de la radio-télévision de service public ?

Synthèse de l'exposé de Matthias Künzler, tenu lors de l'assemblée des délégués du SSM, le 7 mai 2009 à Zurich. (Matthias Künzler est collaborateur scientifique auprès de l'Institut de communication et médias de l'Université de Zurich).

La SSR affichait l'an dernier un déficit record de 79 millions de francs et elle n'est pas seule dans cette situation. Ainsi en Autriche, ORF accusait également un déficit record de 79 millions d'euros alors que d'autres diffuseurs du service public connaissent des difficultés financières. La crise économique est-elle seule responsable de cette situation ? Si tel était le cas, les recettes publicitaires devraient baisser fortement, mais les chiffres montrent que la crise économique n'est pas seule en cause. Si l'on regarde du côté des recettes de la redevance, il faut rappeler que sa dernière augmentation date de 2007 et s'appliquait uniquement à la TV. Le splitting de la redevance est passé quant à lui de 1% à 4% auquel s'ajoute 1% pour la promotion de la technologie. C'est donc un total de 40 millions de francs qu'a perdu la SSR.

Reprenons l'exemple autrichien. ORF ne reçoit que 66% des recettes de la redevance, bien moins que la SSR, car en Autriche la redevance sert à financer beaucoup de choses : par exemple la promotion de la culture par l'état central et les provinces, ou encore l'administration de l'encaissement de la redevance. Les diffuseurs de service public connaissent des problèmes également en France. Après l'interdiction de la publicité pour les chaînes TV publiques après 20 heures, un déficit important va se creuser. Les pertes ne seront jamais couvertes par les taxes supplémentaires prélevées sur les fournisseurs d'accès Internet et les opérateurs de téléphonie. La crise économique n'explique donc qu'une partie des pertes de recettes.

Les déficits répondent à une volonté politique

Les déficits tiennent surtout à des motifs structurels et politiques. Ils répondent à une volonté politique. Il y a d'une part la volonté d'enlever toute légitimité au financement par la redevance. Autrement dit, dans la société et la politique, l'idée que la taxe de redevance est une forme légitime de financement d'un service public de radiotélévision perd du terrain. C'est ce que montre par exemple la campagne « Bye Bye Billag », campagne très professionnelle menée sur Facebook et internet, qui invitent les jeunes à envoyer Billag sur les roses. « Bye Bye Billag » reproche à Billag d'encaisser 55 millions pour la perception de la redevance, de travailler dans l'opacité, et affirme qu'il serait beaucoup moins coûteux d'encaisser la redevance via les impôts par exemple. Même s'il il faut admettre que le fonctionnement de Billag manque de transparence, il serait intéressant de savoir qui se cache derrière cette campagne et ce qu'elle vise vraiment, autant d'indications qui ne figurent pas sur le site internet de « Bye Bye Billag ». La SSR essuie actuellement des critiques très vives. On lui reproche d'être un média d'Etat qui mène grand train et fait supporter ses coûts aux ménages privés. Certains proposent même de réduire la redevance à 100 francs par an et par ménage, ce qui représenterait une amputation financière énorme. Ce n'est donc pas Billag que vise « Bye Bye Billag » mais bien la redevance encaissée par la SSR et que cette campagne appelle à fortement diminuer. Une opération très significative du climat politique actuel.

Dans la population, même parmi ceux qui estiment que les programmes sont de bonne qualité, des voix s'élèvent pour affirmer que l'on pourrait économiser et faire de bons programmes TV pour deux fois moins cher. Ce genre de remarques ne sont pas le seul fait de Monsieur et Madame Tout-le-monde, elles émanent également de cadres et de spécialistes des médias. Ainsi Michi Frank (régie publicitaire IP Multimedia) déclare dans *persönlich.com* : « Aucun pays en Europe n'a une législation qui protège le diffuseur public autant que la Suisse... Ainsi la SSR touche aussi bien la redevance que des recettes de la publicité. Le système binaire voulu à l'origine – redevance à la SSR, recettes publicitaires

aux privés – a été complètement dénaturé dans la loi et ce en faveur de la SSR. Si nous observons le marché, nous concluons que la SSR n'exploite de loin pas tout son potentiel publicitaire. Elle devrait y trouver beaucoup plus d'argent, jusqu'à 100 millions de francs de plus par an.»

La SSR est elle-même la cause de ses problèmes de légitimité

La SSR est, par son attitude, partiellement responsable de telles accusations. Elle utilise par exemple un vocabulaire qui ressemble de plus en plus à celui des entreprises privées et son conseil du comité central est ainsi devenu son « Conseil d'administration ». Les organisations institutionnelles n'ont par ailleurs que faiblement résisté au phénomène de centralisation et à la réforme qui affaiblit pourtant considérablement leur position. Elles n'ont plus le pouvoir de nommer les directeurs, cette tâche étant confiée au Conseil d'administration. Il y a également des facteurs structurelles : la SSR a vécu une période de décentralisation, d'attribution de compétences aux UE qui a généré des inefficacités économiques. La SSR ne met pas à profit sa force sur le marché en centralisant ses achats pour faire baisser les prix auprès de ses fournisseurs ; au contraire, chaque UE achète des appareils semblables mais pas identiques, ce qui engendre de nombreux doublons. Il existe donc un potentiel d'économie. La tendance actuelle ne va pas vers une centralisation au niveau national mais vers une centralisation sur le plan des régions linguistiques. La convergence est une de ces tendances.

En conclusion: Un courant d'opinion considère aujourd'hui la radio-TV de service public comme un anachronisme scandaleux en matière de politique des médias. Loin d'être spécifique à la Suisse, ce courant est présent dans toute l'Europe. La radio-TV de service public est donc sous pression.

La radio-TV de service public dérange la concurrence

Comme nous l'avons vu, les professionnels des médias, les managers et une partie de la population n'ont plus aucune idée de ce qui motive la redevance et considèrent de plus en plus la radio-TV de service public comme un obstacle à la concurrence. Les coûts élevés de production de la radio-TV sont de moins en moins compris. Tandis que la perception de la nouvelle LRTV est de plus en plus négative, la SSR adopte des comportements de plus en plus calqués sur des modes supposées en vigueur dans les entreprises privées. Que peut-on faire pour s'y opposer ? Une proposition comme celle de « Bye Bye Billag » de limiter les recettes est-elle une solution ? J'ai étudié les effets de ce type de propositions sur la base d'un exemple concret, celui de l'Irlande, où la loi est ouverte à la télévision privée depuis 1988. Pour faciliter la naissance d'une télévision nationale, l'Irlande bloqua la redevance de sa radio-TV de service public entre 1990 et 1993, limita la durée maximale de la publicité à 7,5% du temps d'antenne et plafonna les recettes publicitaires à 50 millions de livres. Ces mesures eurent des effets considérables, car la radio-TV irlandaise était financée pour plus de moitié par la publicité, et pour une partie moins importante par la redevance. L'Irlande adopta ces mesures dans l'idée de promouvoir une télévision privée nationale et donc de créer des conditions favorables à son développement. Il s'agissait également d'accroître la qualité et l'efficacité du diffuseur public, d'éviter les distorsions de la concurrence entre diffuseurs privés et publics, et de protéger la presse en permettant un afflux plus important de publicité vers celle-ci.

L'échec de l'expérience irlandaise

Que s'est-il passé en 3 ans ? La restriction imposée aux recettes du service public fut un échec et n'a pas permis le développement d'une télévision privée nationale ; celle-ci n'est en effet pas parvenue à attirer des investissements en dépit des limites posées au service public. La presse n'a pas non plus profité du corset imposé au service public et n'a pas vu sa manne publicitaire augmenter. Que s'est-il passé ? L'argent de la publicité s'est dirigé vers

des fenêtres publicitaires à partir de l'Irlande du Nord et de la Grande-Bretagne. L'Irlande connaît en effet le même problème que la Suisse confrontée à des fenêtres publicitaires venant de France ou d'Allemagne. Ces mesures ont eu comme seule conséquence de faire perdre des recettes publicitaires, ce qui a affecté les agences de publicité et l'ensemble de l'industrie publicitaire irlandaise dont une partie a dû quitter le pays. La RTE (Radio-TV Eire) s'est quant à elle retrouvée au bord de la faillite. Les conséquences politiques de cette expérience sont intéressantes : les opposants à la radio-TV de service public en sont devenus les partisans. J'ai analysé les débats parlementaires pour identifier quels parlementaires de quels partis avaient voté pour la restriction des recettes du service public et lesquels se sont ensuite prononcés pour l'abrogation de ces règles restrictives. Le parti qui s'était le plus engagé en faveur des restrictions a ensuite changé de position et brossé un tableau de plus en plus positif de la radio-TV de service public. D'une manière générale, l'image du diffuseur public et de ses prestations s'est beaucoup améliorée. On a mieux compris l'importance de l'indépendance, de la diffusion indépendante de la diversité des opinions et du soutien à des producteurs indépendants. L'on s'est également rendu compte de l'importance d'un diffuseur public, seul capable de faire face à la concurrence des diffuseurs étrangers. C'est pourquoi en 2001 et 2003 l'Irlande a finalement adopté une nouvelle loi augmentant la redevance et introduisant un splitting de la redevance, mais selon des modalités différentes de celles de la Suisse. Le splitting de la redevance ne profite pas seulement aux différents diffuseurs mais aux différentes émissions qui remplissent certains critères. Les diffuseurs privés peuvent donc prétendre recevoir une partie de la redevance pour autant qu'ils puissent présenter des émissions qui satisfont certains critères.

Restreindre les recettes n'est pas une bonne idée

La radio-TV de service public ne peut pas, contrairement à ce que pense Michi Frank, se financer par le seul marché, surtout dans des petits pays où les ressources sont insuffisantes et où la production privée n'est souvent pas rentable. La Suisse connaît de plus le problème du plurilinguisme qui rend encore plus difficile un financement par le marché alors que les diffuseurs étrangers qui diffusent en Suisse peuvent compter sur un bassin de population important et donc sur des marchés importants. Si l'on considère la taille des marchés, seuls cinq pays d'Europe occidentale ont un nombre d'habitants suffisamment grand : l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la France et la Grande-Bretagne. La Suisse et les autres pays ont des marchés trop petits. De plus, la Suisse est entourée de pays qui ne parlent qu'une seule langue, et il se produit un gros effet de fuite des auditeurs et téléspectateurs suisses vers les diffuseurs radio-TV des pays voisins.

Dans un petit pays, le protectionnisme peut être utile au maintien d'une production propre, et supprimer le service public n'est vraiment pas une bonne idée.

Les médias ne sont pas un marché comme les autres

On peut se fonder sur la théorie économique pour affirmer que les médias ne fonctionnent pas comme un marché, ils ne présentent pas les caractéristiques typiques d'un marché car ils sont un bien public. Il n'y a pas de rivalité dans la consommation. Si une personne consomme un média, celui-ci reste disponible pour d'autres, ce qui n'est, par exemple, pas le cas avec un ordinateur portable. Si on me le vole, je ne pourrais plus l'utiliser. Il est aussi très difficile d'identifier et d'exclure de la consommation du bien « médias » les personnes qui ne paient pas. À cela s'ajoutent des problèmes structurels relatifs à la concurrence, dans la mesure où les coûts fixes dans la production de médias sont tellement élevés qu'ils favorisent la concentration.

Il règne par ailleurs un manque d'information qui rend très difficile aux consommateurs l'appréciation de la qualité d'un produit. Il en découle que le public estime par exemple que SF produit de bonnes émissions mais pourrait tout aussi bien les proposer à la moitié du prix. Ce point de vue est contesté en théorie économique. Les médias sont un bien méritoire, c'est-à-dire un bien tellement important que, même s'il ne jouit pas d'une demande

importante des consommateurs sur le marché libre, les autorités le proposent tout de même. C'est un bien utile même en l'absence d'une importante demande de la société.

La démocratie a besoin de médias indépendants

Les médias de service public ont également des raisons politiques d'exister. Notre démocratie et en particulier la démocratie directe a besoin de médias pour fonctionner, et pas simplement de médias qui font n'importe quoi. Il faut des médias qui sensibilisent, informent, suscitent le débat public et jouent leur rôle de quatrième pouvoir critique. Les médias ont aussi une fonction de médiateurs entre les citoyens et les élites, entre les différentes régions de Suisse, entre les différentes couches sociales. Ils ne peuvent assumer ce rôle que si certaines conditions structurelles sont données. Ils doivent être indépendants et pouvoir se développer indépendamment de l'économie, ils doivent être critiques à l'égard du monde politique et de l'économie. C'est une tâche publique. Ils ne peuvent donc pas suivre uniquement les lois du marché et ils ont besoin de liberté. Ces facteurs sont importants dans tous les pays. Il est faux d'affirmer comme on le fait souvent que la Suisse a la loi sur la radio-TV la plus restrictive d'Europe. Si l'on considère les législations suisse, britannique, autrichienne et irlandaise, l'on se rend compte que c'est l'Irlande qui fut la première à autoriser la radio-TV privée, la Suisse arrive au milieu, l'Autriche en dernier. La Suisse n'est pas particulièrement protectionniste. On affirme souvent que le régime de financement mixte (redevance + publicité) de la Suisse est une particularité. Or c'est ce que font presque tous les pays. Il n'existe pas de pays dans lequel la radio-TV publique est financée à 100% par la redevance. En Allemagne, la part de la redevance est importante et même la BBC, qui n'a pas de publicité, n'est pas financée que par la redevance. 30% de ses recettes proviennent de services commerciaux bénéficiaires. La Suisse peut compter sur une quote-part de la redevance parmi les plus élevées en Europe. Le diffuseur public irlandais se finance à 2/5 par la redevance et 3/5 par la publicité. On ne peut donc pas affirmer que la radio-TV de service public est un anachronisme que qu'il faut supprimer.

La critique à l'égard de la radio-TV publique manque souvent de sérieux, elle est basée sur des affirmations mensongères, surtout quand elle émane des milieux politiques et économiques. Il est absolument légitime de financer la radio-TV de service public par la redevance et la plupart des pays, conscients de cette nécessité politique et économique, continuent de le faire.

Comment le service public doit-il répondre aux critiques ?

Il y a trois options.

Première stratégie : **l'adaptation**. Le service public s'adapte aux privés. Cette stratégie permettrait de compenser les pertes de recettes de la redevance par plus de recettes publicitaires mais risque de causer un problème de légitimité au service public.

Deuxième stratégie : **le service public pur**. La radio-TV de service public n'assume plus que des fonctions de service public et se distingue donc très nettement des privés ; c'est le modèle Espace 2 qui ne produit que des émissions destinées à un public minoritaire. L'on obtient ainsi une bonne légitimité pour le financement par la redevance mais à long terme la population se demande pourquoi elle devrait financer des programmes radio et TV coûteux destinés à une petite élite.

Troisième stratégie : **la compensation**. Il s'agit de produire des programmes pour le plus grand nombre mais comprenant également des prestations de service public destinées à des minorités.

La SSR doit changer

La SSR ne peut pas continuer comme ça ; il faut qu'elle remplisse de plus en plus de prestations de service public. Il s'agit d'une stratégie que j'ai appelée « compensation plus »

en ce sens que la SSR doit offrir davantage de services aux publics minoritaires et remplir ainsi son mandat de service public. La SSR devrait donc se concentrer davantage sur ses fonctions culturelles et politiques, seules justifications au maintien d'un service public radio-TV. Elle devrait réfléchir beaucoup plus à la possibilité de se distinguer de la radio-TV privée. Elle peut évidemment le faire par l'offre de programmes mais il ne suffit pas de se targuer d'une émission culturelle ici et là ou des deuxièmes chaînes radio. La légitimité du service public peut découler également des procédures de travail. C'est le choix qu'a fait la BBC en introduisant systématiquement des instruments d'assurance qualité au niveau rédactionnel. La SSR doit également se distinguer des privés par son organisation, fondée sur des organes institutionnels. C'est un élément important qui la distingue des privés. Il serait faux de considérer comme le font beaucoup de professionnels des médias que l'organisation institutionnelle est une structure désuète et lourde. C'est au contraire un outil de légitimité du service public. La SSR fait déjà beaucoup de choses mais cela ne suffit pas. Il faudrait qu'elle fasse beaucoup mieux connaître ses prestations au monde politique et au public. La population, les politiques et même de nombreux professionnels des médias, ne savent souvent pas à quoi sert un diffuseur de service public. Ils ne voient pas ce qui fait la différence entre les programmes de la SSR et ceux des radio-TV privées, pourquoi sa production est plus coûteuse et quelles sont ses missions et obligations programmatiques. La SSR devrait donc mieux montrer ce qu'elle fait.

Bref, il ne suffit pas de bien faire les choses, encore faut-il le faire savoir. Il faut montrer concrètement à la population les différences entre les diffuseurs privés et la radio-TV publique. Il ne faut pas pour autant se limiter à des déclarations, à des effets de marketing, mais au contraire faire en sorte que chaque professionnel de la SSR, à tous les niveaux, soit conscient des spécificités de la radio-TV de service public et les défende dans son travail. C'est là ma conviction profonde et je me réjouis de la discussion qui va suivre.

Exposé de Mattias Künzler, synthèse Claudine Traber (chargée de l'égalité et rédactrice Internet pour le SSM) à partir d'un enregistrement sonore.