

Crise et politisation de la radiotélévision de service public en Espagne

Article inédit. Mis en ligne le 23 décembre 2013.

Juan C. de Miguel, Miguel A. Casado, et Ramón Zallo

*Juan C. de Miguel (jc.miguel@ehu.es), Miguel A. Casado (miguelangel.casado@ehu.es), et Ramón Zallo (ramon.zallo@ehu.es) sont enseignants-chercheurs à l'Université du Pays Basque en Espagne. Ils enseignent et travaillent dans le champ de l'économie des industries culturelles et de la politique de la culture et de la communication. Juan Carlos Miguel de Bustos et Miguel Ángel Casado del Río, (2012), *Televisión autonómicas. Evolución y crisis del modelo público de proximidad*. Barcelona: Gedisa. Zallo, Ramón, (2011), *Estructuras de la comunicación y la cultura. Políticas en la era digital*, Barcelona: Gedisa.*

Plan

Le système de la télévision espagnole

L'ère socialiste: avancées et reculs

Le gouvernement conservateur : la crise comme alibi

Les télévisions régionales (autonomes)

Conclusions

Références bibliographiques

Résumé

La plupart des travaux de recherche s'accordent à signaler que les principaux problèmes auxquels sont confrontées les télévisions de service public sont les suivants : la multiplication des opérateurs privés, la crise d'identité découlant d'un paysage audiovisuel dont l'offre s'est élargie, les difficultés de financement ; l'adaptation aux défis qu'apportent la numérisation des réseaux et les nouveaux usages en matière de communication qui découlent de l'Internet et des nouveaux supports. Dans le cas espagnol, il convient d'ajouter l'ingérence politique gouvernementale, qui a caractérisé la radiotélévision de service public espagnole, presque tout au long de son histoire. Le résultat est que le sentiment de désaffection des citoyens envers la télévision de service public en Espagne est sensiblement plus fort que dans les autres pays européens. Cette désaffection fournit plus d'arguments à un secteur privé impatient d'occuper son espace tout en faisant pression pour réduire le service public à quelque chose de symbolique. Le harcèlement et l'érosion du service public au cours des deux dernières années affectent tant la RTV au plan national (RTVE) que les RTV des régions autonomes. Les mécanismes qu'utilisent les gouvernements conservateurs tant au niveau national qu'au niveau de certaines communautés autonomes (régions) mettent en situation de crise permanente le système de financement du système public, et produisent une ingérence politique flagrante ainsi qu'une réduction de la place des télévisions publiques en rapport des privées.

Mots-clés: radiotélévision de service public ; Espagne ; politisation ; télévision régional

Abstract

Most research agree that the main problems that face public broadcasters are the multiplication of private operators, the identity crisis in a larger map supply, financing difficulties, and adaptation to challenges brought about by digitization of networks and new derivatives communicative uses of the Internet and new media. In the Spanish case, government political interference that has characterized the Spanish public broadcaster, throughout most of its history should be added. As a result the degree of disaffection of citizens with public television in Spain is significantly higher than in other European countries; disaffection which gives more arguments to a private sector eager to take his

space and turn the public service in testimonial. Harassment and erosion of public service in the last two has affected both the state level (RTVE) and the regional RTVs.

Key words: Public Broadcasting System; Spain, politicization; regional television

Resumen

La mayoría de los trabajos de investigación coinciden en señalar que los principales problemas a los que se enfrentan las televisiones públicas son la multiplicación de operadores privados, la crisis de identidad en un mapa ampliado de la oferta, las dificultades de financiación y la adaptación a los desafíos que trae la digitalización de las redes y los nuevos usos comunicativos derivados de Internet y de los nuevos soportes. En el caso español debe añadirse la injerencia política gubernamental, que ha caracterizado a la radiotelevisión pública española a lo largo de casi toda su historia y su constante erosión a través de la apertura de procesos de privatización o de cierre de algunas televisiones públicas regionales. Como resultado, el grado de desafección de la ciudadanía con respecto a la televisión pública en España es sensiblemente mayor que en el resto de países europeos; desafección que da más argumentos a un sector privado ansioso por ocupar su espacio a la vez que presiona para convertir el servicio público en algo testimonial. Los mecanismos que utilizan los gobiernos conservadores gobernantes en España y en algunas Comunidades Autónomas son la puesta en estado de crisis permanente del sistema de financiación del sistema público, la injerencia política más descarnada y la jibarización de su peso mediático.

Palabras clave: España; radiotelevisión pública; gubernamentalización; televisiones autónomas

INTRODUCTION

Depuis la disparition des monopoles de télévision publique, amenés à partager le spectre avec les télévisions privées au milieu des années 1980 dans presque tous les pays européens, la radiotélévision de service public a été soumise à une pression grandissante venue de plusieurs fronts. La plupart des travaux de recherche s'accordent à signaler la multiplication des opérateurs privés, la crise d'identité découlant d'un paysage audiovisuel dont l'offre a changé, les difficultés de financement, l'adaptation aux défis qu'apportent la numérisation des réseaux et les nouveaux usages en matière de communication qui découlent de l'Internet. Ces mutations sont identifiées comme les problèmes centraux auxquels se trouve confrontée la télévision publique. La numérisation a entraîné une fragmentation importante des audiences et, par là-même, une perte significative d'audience pour les télévisions publiques et l'obligation pour elles de se repositionner dans un paysage audiovisuel complexe.

Dans le cas espagnol, cette pression multiple se voit aggravée qualitativement par l'ingérence de la politique gouvernementale qui a affecté historiquement la nature des institutions qui assurent le service public de radiotélévision. Il convient de rappeler que le service public en Europe n'est pas uniforme. Il y a différents modèles tels ceux à forte identité et à vocation de leadership et d'entraînement de l'ensemble du système médiatique (Royaume Uni, Allemagne); ceux qui sont chargés d'une fonction compensatoire et de complémentarité (France); enfin ceux qui sont dotés d'une orientation commerciale dans un contexte de concurrence avec les télévisions privées (RAI ou RTVE jusqu'en 2006). En tout cas, la trilogie de finalités vertueuses que se donna à elle-

même la BBC sous le mandat de John Reith en 1931 (“éduquer, informer et distraire”) érigea en dogme quelques traits communs (service public non commercial, couverture nationale, système de contrôle et qualité des programmes) quoique le système public soit de plus en plus minoritaire dans l’ensemble des pays. Dans le système de la TNT, la figure centrale est l’opérateur privé, qui devient un prestataire de service de communication audiovisuelle, sur un marché et en régime de licence obtenue la suite d’un appel d’offres, qui ne répond plus au concept de service public de gestion indirecte mais au concept ambigu d’“intérêt général”. Dans certains pays d’Europe (Espagne, Grèce, Portugal...) derrière l’excuse de la crise, la situation est plus tendue encore car le système public, acculé, bat littéralement en retraite. Hallin et Mancini (2004) dans leur classification connue des modèles de médias situent l’Espagne dans le modèle méditerranéen de pluralisme polarisé, caractérisé par un haut degré de politisation et de clientélisme. Mais l’idée ne date pas d’hier, elle était soutenue par Peter Humphreys (1996). Les recherches menées en Espagne par Fernández Quijada et Arboledas (2013) et Llorens (2010: 852) font le constat de ce clientélisme à l’intérieur du système audiovisuel. Se référant exclusivement à la télévision publique, Jakubowicz note que “dans le système espagnol il ne s’est pas produit de véritable émancipation du contrôle politique de la part du Public Service Broadcasting” (2011: 2015), et Bustamante situe l’Espagne, au côté de la Grèce et du Portugal, comme l’un des rares pays en Europe où le gouvernement du moment a été “la variable fondamentale et contraignante de toute la radiotélévision espagnole” (2013: 20).

Cette absence d’indépendance politique – qui fait figure de stigmate depuis les premiers temps de la télévision publique (1962) sous la dictature franquiste et confirmée par la démocratie (Statut RTV en 1980) – est dans la droite lignée d’une longue tradition de 50 ans d’histoire de la télévision. Ceci explique que le niveau de désaffection des citoyens vis-à-vis de la télévision publique en Espagne est sensiblement supérieur aux autres pays européens. Cette situation fournit plus d’arguments à un secteur privé impatient d’occuper son espace pour réduire le service public à une entité symbolique à la manière du PBS aux Etats-Unis.

Pour écourter cet historique, il faut préciser que TVE fut une TV d’Etat destinée à l’endoctrinement sous la dictature (1956-1977). Puis, elle s’est révélée à la fois TV gouvernementale et commercialisée sous la démocratie (1978–2006) ; TV de service public indépendante et de qualité pendant une brève période (2007-2011). Enfin, elle est redevenue une TV gouvernementale, dépendante financièrement depuis 2012, alors que, durant le même temps, se sont ouverts des processus de démantèlement des services publics, aggravant ainsi la situation. Ce processus d’érosion est parallèle aux processus d’externalisation générale en cours (démantèlement de chaînes ou privatisation de la gestion du spectre hertzien) qui a été initié dans certaines RTV des régions autonomes.

Cet article présente la trajectoire du système public de télévision dans les dix dernières années en rendant compte également de l’opportunité perdue de franchir un saut qualitatif qui l’aurait mené vers des standards européens d’indépendance politique et financière. Après la loi acceptable sur la RTVE (2006), on est revenu assez promptement, d’abord, à un modèle précaire sur le plan financier (en 2009 sous un gouvernement socialiste) puis au modèle gouvernementaliste, plus précaire s’il se peut, peu après (2012), avec le gouvernement conservateur.

En effet, l’arrivée au pouvoir du premier gouvernement socialiste de Rodríguez Zapatero en 2004 a rendu viable et a régénéré le rôle démocratique, de véritable service public, de la RTVE durant sa première législature. Cependant, durant la seconde législature, il a désactivé le mécanisme de financement qui lui donnait autonomie et leadership pour offrir

son appui aux grands opérateurs privés organisés au sein de l'UTECA (Unión de Televisión Comerciales Asociadas). Cette situation a procuré au gouvernement conservateur, qui l'a remplacé en 2011, l'occasion de procéder à un retour en arrière, véritable réaction thermidorienne en matière d'indépendance et de budget, au point de laisser à ce jour la RTVE dans une situation de faiblesse extrême, et certaines télévisions autonomes aux portes de la privatisation, ou de l'externalisation générale de leurs grilles de programmes, autrefois prohibées.

LE SYSTEME DE LA TELEVISION ESPAGNOLE

Aujourd'hui, le système de la télévision espagnole est dominé par deux grands groupes de communication. D'une part, Mediaset, contrôlé par le groupe italien Fininvest, qui appartient à Silvio Berlusconi. Et d'autre part, le groupe espagnol Planeta. A eux deux, ils contrôlent 16 des 32 chaînes théoriques nationales diffusées sur tout le territoire depuis l'implantation de la TNT en clair tandis que TVE opère 5 des 8 fréquences qu'elle s'est vue assigner. Cependant ces deux groupes accaparaient, au début septembre 2013, 28,6% et 29,6% des audiences de TV respectivement [<http://www.formulatv.com/audiencias/>], mais accumulaient en duopole de fait 88% de recettes publicitaires de TV [cf. <http://www.audiovisual451.com/la-tv-nacional-en-abierto-acapara-el-908-por-ciento-de-la-inversion-publicitaria/>]. En revanche, toutes les chaînes de TVE représentaient 16,4% de l'audience de TV. En résumé, l'audience cumulée des chaînes des deux groupes était proche de 60%; suivait les services publics émettant pour tout le territoire espagnol et les régions autonomes (25%) ; à distance venaient les chaînes à péage (Digital Plus, câble, satellite et ADSL) ou le pourcentage réduit à la portion congrue – avoisinant 3% – diffusé en clair sur la TNT du reste des groupes privés. Les autres licences de télévision numérique terrestre furent octroyées à deux des groupes de presse les plus importants d'Espagne, Vocento et Unedisa (El Mundo). On peut dire que les deux groupes ont échoué dans leurs aventures télévisuelles respectives puisqu'elles cèdent la plus grande partie de leur espace de programmation à des chaînes internationales comme Disney, AXN... Pour leur part, les TV locales sont devenues un phénomène marginal quoique significatif dans des localités ponctuelles.

Ce résultat découle de l'absurde pari que fit le gouvernement socialiste en juillet 2010 au moment de la répartition des chaînes lors de la pleine mise en place de la TNT. Il multiplia par trois le nombre d'opérateurs privés (de 2 à 6) et par 12, l'offre de chaînes privées émettant sur tout le territoire national en clair en l'espace de 5 ans (de 2 à 24)¹. Or, il n'y avait pas de place pour tout le monde avec ce modèle. En plus, on a assisté à

.....

¹ Le gouvernement Rajoy a exécuté le 22 mars 2013 un arrêt du tribunal suprême annulant neuf licences de TNT pour défaut du concours – le gouvernement de Rodríguez Zapatero avait assigné un multiplex numérique de quatre fréquences et couverture nationale à six entreprises privées avec licence pour émettre en TNT- et qui devront faire l'objet d'une nouvelle répartition. Mediaset, entreprise qui regroupe maintenant Cuatro et Telecinco, perd deux fréquences; Atresmedia, issue de l'absorption de la Sexta par Antena 3, perdrait trois fréquences; Veo TV (du groupe éditeur du quotidien El Mundo -Unidad Editorial) perdrait pour sa part deux fréquences; et Net TV (propriété du groupe Vocento) en perdrait deux autres. Ceci favorise l'accomplissement du "dividende numérique", qui vise à muter plus d'espace radioélectrique vers les opérateurs de télécoms. Les entreprises les plus désavantagées par la décision du gouvernement étant Net et Vocento, qui ont des fréquences louées à des tiers. Tandis que sur les fréquences de Veo (Vocento) sont diffusées Disney Chanel, Intereconomía, Paramount et MTV) et que Marca TV, 13 TV, Discovery Max et AXN (chaîne à péage) émettent sous les licences de Net.

l'augmentation de la concentration par le biais de fusions des télévisions privées – ce qui s'est produit avec l'absorption des chaînes de Cuatro, appartenant au groupe Prisa, par Fininvest; et celles de la Sexta, par Antena 3, appartenant au groupe Planeta. Cette concentration s'est accompagnée de la révision du rôle de la RTVE et par une réduction du rôle des TV des régions autonomes. Tout en marginalisant la TV locale, ramenée à un rang symbolique.

Pour sa part, la télévision publique se divise entre la RTVE – l'opérateur émettant sur tout le territoire espagnol – et les différents opérateurs de radiotélévision publique qui opèrent dans les différentes régions autonomes. Les télévisions publiques locales n'ont d'existence qu'en Catalogne et en Andalousie.

Dans le cas de la RTVE, le groupe de télévision publique émet six signaux de télévision (outre les signaux de fréquence internationale), compte cinq chaînes de radio – sans compter la radio qui émet à destination de l'étranger –, et dispose d'un site web très développé sur lequel il propose une bonne partie de ses contenus, lesquels sont disponibles via diverses applications pour dispositifs mobiles. Si l'on considère les chaînes émises par le groupe, seule la chaîne généraliste (TVE1) conserve un haut niveau d'audience, dans un combat inégal pour le leadership avec les principales chaînes privées. Son audience avoisine à l'heure actuelle 10-11%, loin des 38% de part de marché qu'elle détenait en 1996 après la pleine implantation des télévisions privées. Quoi qu'il en soit, une audience notable si l'on considère que dans le contexte actuel hautement fragmenté la chaîne leader d'audience ne dépasse pas 13% de part de marché au maximum. Parmi les autres chaînes de l'office public, seule la chaîne pour enfants (Clan TV) et la chaîne culturelle (La2) se situent autour de 2-3% d'audience.

En ce qui concerne la télévision publique territoriale, l'Espagne offre pour particularité de cumuler également un système de radiotélévision publique autonome qui opère à un niveau infra-étatique et qui, dans de nombreux cas, par dispositif légal (Statut de RTV de 1980) répliquait la structure de l'office national de Televisión Española. Pour comprendre les caractéristiques de ces services de radiotélévision, il faut partir de la nature administrative de l'Etat espagnol et de ses racines historiques. En effet, l'arrivée au pouvoir du régime franquiste en 1939 après la guerre civile eut pour corollaire la répression des expressions culturelles de langues autres que l'espagnol et le modèle étatique qui fut mis en œuvre était fortement centralisé. Sous la dictature fut mise en place une radiotélévision publique centralisée, complètement étrangère à la réalité des "nationalités historiques" (Catalogne, Pays Basque et Galice). La fin de la dictature supposa à cet égard un important changement dans la structure de l'Etat qui, tout en maintenant le rôle dominant et pyramidal de l'Etat central, céda quelques compétences importantes aux 17 régions qui se créèrent et qui s'apparentent à un modèle quasi fédéral (Etat unitaire régional appelé Etat des autonomies).

Toutefois, à la différence de l'Allemagne, le système étatique de télévision publique ne s'est pas décentralisé et les premières TV autonomes (Pays basque et Catalogne) naquirent en opposition à l'Etat central, en butte à l'hostilité de RTVE qui bloqua son entrée dans l'UER. Ce sont des domaines complètement séparés. En 2013, 15 des 17 régions autonomes espagnoles disposent de leur propre service de radiotélévision publique autonome. Cependant, en rapport avec la situation d'érosion que connaît la radiotélévision publique, certaines ont privatisé leurs services de programmation ou d'information (Murcia, Extremadura, Canaries, Aragon..) ou sont en passe de le faire; parfois on ferme la télévision (Région valencienne) ou bien on est en train de le faire (Région de Madrid). Ce modèle traverse le moment le plus compliqué de son histoire.

En somme, il s'agit d'entités très différentes entre elles, qui vont de grands groupes publics de communication – lesquels comptent plus de six chaînes de télévision et 1000 salariés en Catalogne – à des structures possédant une seule chaîne, gérées en grande partie par des entreprises privées comme la télévision d'Estrémadure. Cette disparité de structures se retrouve dans les audiences. Alors qu'en Catalogne, les chaînes publiques recueillent 16% d'audience, la télévision publique en Estrémadure, en ce qui la concerne, ne dépasse pas 3%.

Si l'on additionne les audiences de tout le système public, on avoisine 25% (16% pour TVE et 10% pour les RTV autonomes) du total des audiences, chaînes à péage et autres incluses, alors qu'en 1999, ce chiffre était de 56%. Il convient de parler de processus de démantèlement progressif du système public.

L'ÈRE SOCIALISTE: AVANCEES ET RECLS

Le 14 mars 2004, le parti socialiste (PSOE) remporte les élections et José Luis Rodríguez Zapatero est proclamé chef du gouvernement. Dans son programme figure la réforme de la RTVE qui vivait alors l'un des moments les plus problématiques de son histoire en raison du niveau de politisation qu'elle avait atteint sous le gouvernement du conservateur José María Aznar (1996-2004).

Parmi ses propositions, le Parti socialiste faisait figurer la création d'un comité indépendant ("Conseil pour la réforme des moyens de communication appartenant à l'Etat" qui fut appelé "Comité de sages" par la presse). Constitué en avril 2004, celui-ci remit son rapport en février de l'année suivante. Le "Rapport pour la réforme des moyens de communication dont l'Etat est titulaire" est élaboré par un Conseil créé peu après les élections de 2004 et formé, au début, par quatre membres et un président. Il est élargi ensuite avec la nomination d'un secrétaire et d'un expert du ministère de l'Economie, qui donne des conseils sur des thèmes de financement. Il comprend des références à l'agence de presse EFE qui ne seront pas prises en ligne de compte. Il n'aborde pas pour des raisons évidentes la question des télévisions autonomes, lesquelles sont de la compétence des communautés. Comme le signale Enrique Bustamante, membre de ce comité, et rédacteur du rapport final, celui-ci s'appuyait sur trois aspects fondamentaux : contenus, structure de la gestion et modèle financier quoique toutes les propositions ne fussent pas prises en compte (Bustamante, 2013).

Ces changements furent repris dans la loi 17/2006, du 5 juin, relative à la radio et la télévision dont la puissance publique est titulaire. En premier lieu, cette norme instaure l'élection du directeur de la RTVE à la majorité des 2/3 du Congrès et du Sénat – auparavant il était choisi directement par le gouvernement – et par périodes de six ans, de sorte que ces périodes ne puissent coïncider avec les législatures de quatre ans. Un conseil d'administration indépendant et décisionnel a été créé ainsi qu'un conseil consultatif d'experts. De plus, en résonance avec la réglementation communautaire, un mandat-cadre (pour 9 ans) a été établi pour sa discussion parlementaire et un contrat de programme entre le gouvernement et la RTVE pour fixer quelques objectifs de service public à accomplir dans un triennat.

Sur le terrain financier également, des mesures importantes ont été prises. On applique une dure politique d'austérité avec la mise en préretraite d'une grande partie du personnel (plus de 4000 salariés) et l'endossement par l'Etat d'une dette cumulée de près de 7 milliards d'euros. Dans le même temps, un cadre de financement stable a été mis en place, reposant sur la subvention et la publicité sans possibilité de recours à l'endettement.

En ce qui concerne les contenus, il est à noter qu'il n'y a pas lieu de relier le service public à un nombre restreint de genres. Ceci est intéressant, car les télévisions commerciales veulent que la télévision publique émette uniquement ce qui n'est pas rentable du point de vue commercial. Pour le reste, les propositions énoncées sont classiques : grille de programmes de qualité, toute sorte de genres destinés au grand public, l'accent étant mis plus spécialement sur la culture, l'enfance, les minorités, etc.

Pour TVE1, des limites en matière de publicité sont imposées en termes de pourcentage. En diminuant la durée consacrée à la publicité, 9 minutes par heure, au lieu de 12 minutes préconisées par la législation générale, la pression en provenance des publicitaires est relâchée. Pour TVE2 et la radio, il est proposé de supprimer la publicité, en laissant uniquement le mécénat. Le rapport établissait 12 fonctions de service public (Rapport sages, 2005: 82) ainsi que les indicateurs pour leur contrôle.

L'application de ces changements de structure et de fonctionnement, par exemple, se traduit par le prix attribué à TVE pour le meilleur JT en 2009 lors de la remise des "TV News awards", en comparaison avec la décision de justice condamnant RTVE pour "manipulation informative" que les services d'information de TVE se sont vus imposer en 2003 pour avoir refusé de rectifier l'une de leurs informations.

Les avancées de cette première législature sont assombries par la gestion de la seconde législature et, notamment, par l'approbation d'une nouvelle loi de financement pour la RTVE (Loi 8/2009, du 28 août, relative au financement de la Corporación de Radio y Televisión Española) et la loi générale relative à la communication audiovisuelle. Cette loi introduit un changement radical, comme la suppression de la publicité à la RTVE. Il faut garder à l'esprit que la télévision publique espagnole a été l'exception en Europe, pour avoir été financée dès le premier jour uniquement par la publicité, complétée par différentes contributions de la puissance publique à des moments très ponctuels. La prospérité des années 1980 cédant la place, entre 1991 et 2005, à une RTVE qui accumulera bientôt une dette s'élevant à 7,5 milliards d'euros (Bustamante, 2013, pp. 318-319). Le gouvernement – Aznar notamment - misa sur sa faillite pour justifier la privatisation du service public après s'être assuré que ce dernier n'était pas viable.

Inspiré du modèle français, le nouveau modèle de financement approuvé en 2009, dispose que tous les opérateurs fournissent leur contribution soit en tirant profit de la publicité supprimée dans le service public soit, directement ou indirectement, en lien avec l'activité de programmation (López Gil y Valderrama Santomé, 2011: 208):

- Apports des télévisions commerciales en clair à hauteur de 3% de leurs recettes de l'année précédente, à concurrence de 15% maximum du budget ;
- Contributions des chaînes à péage, avec 1,5% des recettes, à hauteur de 20% du budget ;
- Les opérateurs de télécommunications, 0,9% de leurs recettes, à hauteur de 25% du budget ;
- Contribution allant jusqu'à 80% des taxes collectées par l'Etat pour l'utilisation privée du spectre radioélectrique ;
- Environ 500 millions directement de l'Etat.

Ces taxes ne reçurent pas un accueil favorable des opérateurs de télévision et de télécoms. La Commission européenne, quant à elle, déposa une plainte contre la France et l'Espagne auprès de la Cour de justice de l'Union européenne pour la taxe sur les entreprises de télécoms puis finalement elle retira la plainte².

Tant que le financement par le biais de la taxe à verser par les opérateurs de télécoms était une instance en cours, l'on débattait de l'opportunité d'un retour à la publicité comme mécanisme de financement des télévisions publiques. Nombre d'analystes partisans de la viabilité du système public ainsi que l'Association espagnole des annonceurs, qui considère que cela donnerait lieu à une augmentation des recettes publicitaires de quelque 250 à 300 millions d'euros³, se prononcent en faveur d'une décision en ce sens. Ce montant coïncide de fait, avec celui avancé aujourd'hui par les opérateurs de télécoms.

La suppression de la publicité à la télévision publique espagnole a favorisé les télévisions privées. E. Bustamante avance un chiffre : selon lui, le versement effectué par elles à travers la redevance en question serait de quelque 120 millions d'euros, tandis que les recettes additionnelles résultant de son duopole sur le marché publicitaire sont de 360, soit un ratio de 1/3.

Dans le cas des opérateurs de télécoms, la compagnie Vodafone a décidé de ne pas offrir les services audiovisuels pour ne pas devoir payer la redevance, puisque les recettes des services audiovisuels étaient inférieures à la somme à payer⁴.

Tableau 1. Contributions versées à RTVE, depuis la loi sur le financement de RTVE de 2009 (en M €).

année	Taxe sur spectre	Taxe télécoms	TV privées	Totaux	Frais	Subvention	Résultat
2010	250,4	188	90,8	529	1186	609,89	- 47,11
2011	326,2	174	65,6	567	996	499	- 30
2012	326	156	59,4	541	941,6	285,6	- 105

Source: La RTVE encaisse presque 10% de moins qu'elle ne facturait avec la publicité, *vertele.com*, 24-8-2013. Sur <http://www.vertele.com/noticias/rtve-ingresa-casi-un-10-menos>

² Le retrait obéissait au fait qu'en juin 2013, ladite Cour avait approuvé les taxes que les opérateurs de télécoms français devaient payer. "La CE retira su denuncia contra la tasa a las telecom para financiar RTVE" (La CE retire sa plainte contre la taxe aux télécoms pour financer la RTVE), *mundoplus*, 18-7-2013. http://www.mundoplus.tv/noticias/?seccion=tv_digital&id=10175

³ "Si la publicidad vuelve a RTVE las *telecos* se ahorrarán su tasa" (Si la publicité revient sur les écrans de RTVE, les *télécoms* économiseront leur taxe), *eleconomista.es*, 6-8-2012. Voir sur <http://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/4168298/08/12/Si-la-publicidad-vuelve-a-RTVE-las-telecos-se-ahorraran-su-tasa.html>. Voir également les différentes apparitions de l'association espagnole des annonceurs sur: <http://www.anunciantes.com/comunicacion.php?s=26>

⁴ R. Muñoz, "Vodafone suprime sus servicios de TV pra evitar pagar el canon a RTVE" (Vodafone supprime ses services de TV pour éviter d'avoir à payer la redevance à RTVE), *El País*, 21-12-2012. http://economia.elpais.com/economia/2012/12/21/actualidad/1356093018_696455.html

que-lo-que-facturaba-con-publicidad/. Et E. Bustamante, *Historia de la radio y la televisión en España*, Gedisa, 2013, p. 320.

Cette nouvelle loi se pliait complètement aux nécessités de l'UTECA qui réclamait depuis des années la fin de la publicité dans les médias publics en avançant l'argument qu'il se produisait un double financement, facteur de distorsion du marché.

Abondant dans le sens de l'UTECA, cette norme prenait en compte également la limitation du budget de frais pour TVE, l'interdiction de dédier plus de 10% du budget à la diffusion d'événements sportifs et la limitation du nombre de premières de grandes "productions internationales" à 52 par an. (Bustamante, 2011:68).

De même pendant la seconde législature une loi importante, quoique très discutable, a été approuvée, la loi générale sur l'audiovisuel (Zallo, 2011) qui, entre autres choses, allait créer –loi en attente de décrets d'application – un Conseil supérieur de l'audiovisuel qui n'a jamais vu le jour. Ainsi, l'Espagne est le seul des 17 pays de l'UE qui ne dispose pas d'un Conseil supérieur de l'audiovisuel. Le gouvernement du Parti Populaire (PP) a créé et mis en marche en 2013 un organe général régulateur de la concurrence, la Commission Nationale des Marchés et de la Concurrence (CNMC) qui, entre autres sous-commissions – Energie, télécommunications, concurrence, rail, secteur postal, aéroportuaire, etc. – comprend la sous-commission chargée des médias audiovisuels dont les missions sont très diminuées par rapport à celles qui sont prévues dans la loi générale sur la communication, en termes plus de surveillance en matière de concurrence audiovisuelle que de pluralisme audiovisuel.

Tableau 2. Evolution législative de la télévision de service public en Espagne. Élection du Président de RTVE (élaboré par les auteurs)

Loi 4/1980, de 10 janvier, du Statut de la radio et de la télévision	Loi 17/2006, de 5 juin, de la radio et de la télévision publique	Décret royal 15/2012, du 20 avril, de modification du régime d'administration de RTVE
Nommé par le gouvernement.	Nommé par le parlement parmi les membres du Conseil d'Administration par une majorité des 2/3	Nommé par le parlement parmi les membres du Conseil d'Administration par une majorité du 51% S'il n'y a pas d'accord, dans les 24 heures l'élection est par majorité.

Tableau 3. Evolution législative de la télévision de service public en Espagne. Sources de financement de RTVE (élaboré par les auteurs)

Loi 4/1980, du 10 janvier, du statut de la radio et de la télévision	Loi 17/2006, du 5 juin, de la radio et de la télévision publique	Loi 8/2009 de financement de la radio et TV espagnole
Financement uniquement par la publicité	Ressources publicitaires Compensation de l'Etat par la prestation du service public, établi par un contrat-programme. Limitation par la loi de l'endettement destiné au financement de l'investissement en actifs matériels et immatériels ainsi que pour d'autres investissements	Pas de ressources publicitaires Ressources de l'Etat Taxe sur les licences du spectre radioélectrique: 80%. (300.000 millions € maximum). 0,9% des revenus des opérateurs de télécommunications 3% des revenus des programmeurs de télévision nationale 1,5% des revenus des télévisions à péage Limitations: les droits d'émission des sports maximum 10% du budget.

LE GOUVERNEMENT CONSERVATEUR : LA CRISE COMME ALIBI

Ces limitations ont entraîné une crise institutionnelle et la démission du président de la RTVE après tout juste 36 mois de mandat. Lui a succédé une autre présidence qui n'a pas duré 12 mois. C'est dans ce contexte que s'est produite la victoire du Parti Populaire (PP) en novembre 2011, au prétexte de débloquent l'élection d'un président pour l'Office, il est décidé de modifier une nouvelle fois les règles d'élection des cadres dirigeants de la RTVE – en introduisant quelques modifications de mineures dans la loi mais dont les effets sont décisifs – il s'agit d'un recul, on revient au modèle antérieur à la réforme

En un an à peine, la gestion du parti conservateur au pouvoir a eu un impact profond sur la télévision publique en Espagne. En premier lieu, justifiant sa décision par le blocage pour l'élection du président de la RTVE, le Parti populaire (PP) a modifié le mécanisme d'élection du président et du conseil d'administration de manière "à garantir ainsi un fonctionnement plus efficace". L'élection a continué d'avoir lieu à la majorité des deux tiers, mais si elle ne se produit pas, au bout de vingt quatre heures il suffit de la majorité absolue, laquelle depuis 2011 est entre les mains du parti conservateur. Par ailleurs, le nombre de membres du Conseil d'administration est passé de 12 à 9. Plus précisément, on a supprimé trois des membres élus par le Congrès des députés, et le hasard a fait en sorte que deux d'entre eux étaient élus sur proposition des syndicats les plus représentatifs au niveau national, mais aussi représentés au sein de la RTVE. Le Parti populaire s'est prononcé en faveur de la présence d'un seul syndicaliste au Conseil consultatif.

En second lieu, le triomphe du Parti populaire a entraîné un réaménagement à la tête des différents services, avec la nomination de personnes proches du nouveau gouvernement. Sonnant le glas de programmes emblématiques, cette nomination a conduit au départ de professionnels dont le prestige était reconnu, comme Ana Pastor, qui a dû abandonner ses

responsabilités à la tête de la tranche matinale (Desayunos de TVE), témoignant de l'influence politique sur la conduite de la chaîne⁵.

En troisième lieu, la réforme de la loi sur la communication audiovisuelle approuvée par le gouvernement socialiste en 2010 prévoyait que les services publics de télévision qui opèrent dans les communautés autonomes (les télévisions autonomes) pourraient être privatisés, sont passés aux mains d'entreprises privées.

Enfin, sous couvert des exigences de réduction des déficits imposées par Bruxelles, le budget de la RTVE a été réduit de 200 millions d'euros supplémentaires, la plaçant dans une situation presque impossible pour concurrencer le reste des chaînes, privées, tandis que de nouvelles réductions de salaires du personnel ont été proposées.

En résumé, on peut signaler à propos de cette courte période de gouvernement du Parti populaire que la crise économique et la nécessité de politiques d'austérité ont servi d'alibi pour engager des mesures qui, en réalité, sont parfaitement en symbiose avec le credo libéral du parti au pouvoir. Ce dernier ne s'étant pas limité à des coupes budgétaires sur ce terrain mais les a étendues de manière très importante à d'autres piliers de l'Etat-providence comme l'éducation ou la santé, dans laquelle il a entrepris d'engager un processus de privatisation. De fait, l'argument fréquemment employé du coût excessif des télévisions publiques en Espagne de la part du parti conservateur ne tient pas la comparaison avec le coût des grandes radiotélévisions publiques européennes. En Espagne, les télévisions publiques, aussi bien RTVE que les télévisions autonomes, ont entraîné pour l'Etat en 2011 un coût total de 2,1 milliards d'euros, contre plus de 7 milliards pour l'Allemagne, près de 4 milliards au Royaume Uni, 3,7 milliards pour la France ou 3,5 milliards pour un pays sensiblement plus petit que l'Espagne comme le Danemark (Observatoire européen de l'audiovisuel, 2012).

Le gouvernement du parti populaire, dans la mesure où il défend le libéralisme et la privatisation des organismes régionaux de télévision publique, n'est pas philosophiquement partisan de voir l'Etat apporter des sommes significatives à la télévision publique. Mais il l'est encore moins de retirer des parts de marché publicitaire aux télévisions privées ou d'entrer en conflit avec elles. Aussi le ministre des Finances, Cristóbal Montoro, proposait un retour partiel de la publicité: « Nous sommes parfaitement conscients que nous avons besoin de la RTVE en tant que garante d'une offre de services publics de communication, et nous devons trouver des moyens financiers stables, qui ne puissent uniquement dépendre du transfert des budgets généraux de l'Etat qui se réduisent comme peau de chagrin ». Nous ignorons si cette opinion est uniquement dictée par ses fonctions ou si elle a l'aval du comité exécutif du Parti populaire [cf. <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/05/21/comunicacion/1369153999.html>].

.....

⁵ Ce réaménagement a été pointé dans différents journaux internationaux, entre autres *Le Monde*. Tom Burridge, correspondant de la BBC en Espagne, signale que les départs forcés comme celui d'Ana Pastor n'auraient pu en aucun cas se produire à la télévision britannique, "Scandale à la télévision publique espagnole, après une série de limogeages", *Le Monde*, 9-8-2012. Sur http://www.lemonde.fr/europe/article/2012/08/09/scandale-a-la-television-publique-espagnole-apres-une-serie-de-limogeages_1744346_3214.html. *Le Monde*. «Escándalo en la tele pública española» Le journal rejoint la presse internationale, el periódico.com, 11-8-2012. Sur <http://www.elperiodico.com/es/noticias/tele/monde-escandalo-tele-publica-espanola-2183106>

LES TELEVISIONS REGIONALES (AUTONOMES)

En ce qui concerne les télévisions régionales, on les nomme « autonomes » car leur gestion dépend des gouvernements de la région, qui, en Espagne, ont un statut autonome. De là découlent des situations très différentes selon le parti au pouvoir des communautés ou selon la situation financière de la région. Mais tous les opérateurs sans exception, ont connu d'importantes réductions de budget et/ou de personnel (Miguel et Casado, 2012). Dans certains cas, ces télévisions constituent un actif social, en raison de leur proximité avec les habitants des différentes régions – nationalités historiques – dans leur langue propre (Catalogne, Pays Basque et Galice).

A ce jour, le modèle de financement par le biais de la télévision autonome, à la suite de la baisse des recettes publicitaires, se compose de recettes publicitaires qui n'atteignent pas 25% et d'une subvention de 75% de la part du gouvernement de la région. Cette baisse et l'obligation faite aux gouvernements de réduire le déficit par impératif du gouvernement espagnol, lequel, à son tour, exécute le mandat de la Commission européenne, a conduit à des coupes qui remettent en cause ce modèle de télévision dans de nombreuses communautés.

Les plus touchées sont les télévisions publiques des communautés de Madrid et Valencia (régions autonomes gouvernées par le Parti Populaire) qui ont été un modèle de gaspillage et d'inefficacité. Gouvernées par des gouvernements conservateurs, ces télévisions affichaient une grande dette cumulée et des indices d'audience très bas, dans une large mesure provoqués par l'extrême politisation de leurs programmes ainsi que par les déclarations tendant à la privatisation des organismes de télévision publics régionales. Ces télévisions sont aujourd'hui l'ombre de ce qu'elles furent, suite au licenciement de plus de 75% de leur personnel (843 à la télévision du pays valencien et 821 à la télévision de la communauté de Madrid) et sont mises sur le marché, offertes à la privatisation.

En novembre 2013, le Gouvernement conservateur de la région de Valence ferma la télévision publique dans le but d'empêcher le retour d'une partie importante des travailleurs qui avaient été licenciés. Ce retour avait pourtant été demandé par le pouvoir judiciaire. En outre, en raison d'une très mauvaise gestion, la dette de la télévision régionale de Valence avait atteint 1.200 millions d'euros. Dans cette région, il existe une langue qui est un dialecte du catalan. La société de la région a réagi contre cette fermeture.

D'autres télévisions, malgré des mesures de rigueur importantes, ne connaissent pas de tels extrêmes. C'est ainsi que la télévision catalane a annoncé récemment le licenciement de 225 salariés et la suppression d'une chaîne, tout comme la RTV andalouse (Fernández, 2012a). Dans les autres télévisions, il s'est produit une réduction ou un gel des budgets ainsi que le report de projets de développement.

CONCLUSIONS

Les télévisions publiques en Espagne traînent comme un boulet le problème de stabilité de leur modèle de financement. D'un côté la RTVE voit réduire chaque année la contribution publique et connaît l'habituel retard dans le transfert des contributions en provenance des télévisions privées sans avoir la possibilité de recourir à la manne publicitaire. D'un l'autre côté, les radios et télévisions des régions autonomes recourent quant à elles à ce marché avec une fortune déclinante. Elles voient également se réduire la contribution en provenance des gouvernements autonomes et finissent par se résoudre à mettre en œuvre des processus de privatisation de la chaîne, des programmes, voire de la production des JT, formellement prohibés jusqu'à une date récente. Ce modèle centré sur la télévision

décentralisée, qui a fait l'objet d'admiration en Europe (Azurmendi, 2012), est en crise. Une crise dont ne sortiront par le haut, selon toute présomption, que les communautés les plus résolues à préserver leur identité culturelle et politique.

Les coupes mises en œuvre à la RTVE par le gouvernement central depuis 2011 étouffent dans l'œuf la philosophie réformatrice initiée en 2006 par le premier gouvernement Zapatero. Diminuer la dotation financière de la télévision complique l'accomplissement de ses objectifs d'objectivité, de transparence, etc. Ayant moins de ressources, la qualité des programmes et les audiences s'en ressent. Pour endiguer cette spirale, étant donné que les faibles audiences compliquent la défense de la télévision publique, le pari du gouvernement de Mariano Rajoy paraît n'avoir d'autre préoccupation que de convertir la TVE en une TV minoritaire avec une grille de programmes certes différente, mais sans fonction d'entraînement sur la qualité de l'ensemble du système télévisuel.

A ce manque d'appui financier, il convient d'ajouter l'absence d'une structure organisationnelle stable et indépendante. Depuis l'arrivée de la démocratie en 1975, il y a eu 18 responsables à la tête de la télévision publique, dont le mandat en moyenne n'a pas dépassé deux ans. Cette instabilité est la conséquence de la forte influence de la sphère politique dans la nomination des responsables : elle détourne l'attention du véritable problème de fond qui est la recherche d'un modèle de télévision publique répondant à des objectifs déterminés qui doivent être à la fois mesurables et quantifiables. Le modèle de télévision publique étant établi, la question qui importe est de mettre en place un modèle de gestion stable qui soit doté d'organes de gestion indépendants.

La loi de 2006 portant sur la radio et la télévision publique obligeait à disposer d'un contrat de programme de financement et d'engagements de programmation pour un triennat : il a été opérationnel de 2008 à 2010. Mais l'absence d'engagement du gouvernement à l'égard de la TVE a rendu difficile la formulation d'un tel contrat en termes de programmation à moyen terme et de soutien financier pour l'entreprendre.

Traditionnellement les TV autonomes coopéraient entre elles à travers la Fédération des organismes de radio-télévision autonomes (FORTA) pour l'achat de programmes, les contrats publicitaires, les productions conjointes... Cet organisme a eu un rôle important. A l'heure actuelle, il ne connaît pas ses meilleurs moments étant donné la disparité en termes de modèles et d'intérêts au sein des TV autonomes et les leaderships politiques de courants différents dans les régions autonomes. En tout état de cause, une voie nouvelle à explorer réside dans l'institutionnalisation des relations de coopération entre les différentes télévisions régionales avec la RTVE à leur tête dans la défense et la qualité du système public de RTV dans son ensemble.

Enfin, l'absence de Conseil supérieur de l'audiovisuel à caractère indépendant (car il dépendra de la Commission nationale des marchés et de la concurrence) et le fait conjugué que ce modèle d'autorité indépendante n'ait abouti qu'en Catalogne et en Andalousie, rend difficile l'impulsion à donner au système public de ce côté.

Tandis qu'en Amérique latine on assiste à un sauvetage du service public, en Europe il est en recul. En Espagne en particulier, il est en train de se dégrader, cette dégradation étant à mettre sur le compte de l'instabilité des modèles successifs de financement ainsi que sur la politisation que le caractérise. Cela provoque une discontinuité des modèles de gestion qui est critiquée par les citoyens, ainsi qu'un affaiblissement des travailleurs de la télévision publique.

Au fond, l'origine de cette crise se trouve dans le défaut de perception de la classe politique espagnole de voir la télévision publique comme un espace essentiel contribuant à

la formation et à la configuration d'une société démocratique. Si cette perception pouvait simplement évoluer – et ce changement n'est pas à l'horizon – l'Espagne pourrait avoir une radiotélévision publique bénéficiant de ressources économiques stables et suffisantes, politiquement indépendante, au service des citoyens.

Ce changement n'est pas pour tout de suite. Dans cette époque de crise, marquée par une forte dette et un chômage plus important encore, la politique économique du gouvernement conservateur est d'une austérité extrême, avec l'obsession de réduire les budgets des activités définissant l'Etat-providence. A cela, s'ajoute l'amorce d'un procès de recentralisation territoriale, qui est une réponse aux demandes d'une plus grande autonomie de la part des Catalans et des Basques. Dans un tel environnement politique et économique, on ne peut que constater que la télévision publique espagnole traverse une période de vents contraires.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Azurmendi, Ana (2012) « Reformas de la televisión regional europea con lengua propia en el contexto actual de crisis », *Revista Latina de Comunicación Social*, 68, pp. 355-382.

Bustamante, Enrique (2013), *Historia de la radio y televisión en España. Una asignatura pendiente de la democracia*, Barcelona: Gedisa

Bustamante, Enrique, Corredor, Patricia (2012), « Balance de la Segunda Legislatura », in María Lamuedra (dir.), *El futuro de la televisión pública: la necesaria alianza con la ciudadanía*, Madrid: Editorial Popular.

Fernández Alonso, Isabel, Guimera i Orts, Josep Angel, Fernández Viso, Ana (2012a), Impacto de la crisis en las políticas de comunicación de la Generalitat de Cataluña, *Derecom*, n°8.

Fernández Alonso, Isabel (2012b), « Crisis financiera y medios públicos en España. Impacto de los recortes presupuestarios en las radiotelevisiónes públicas autonómicas históricas (2008-2012) », en *Derecom*, n° 12.

Fernández-Quijada, David, Arboledas, Luis (2013), « The Clientelistic Nature of Television Policies in Democratic Spain », *Mass Communication and Society*, vol.16 n°2, pp. 200-221.

Hallin, Daniel C., Mancini, Paolo (2004), *Comparing media systems: three models of media and politics*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.

Humphreys, Peter, (1996), *Mass media and Media Policy in Western Europe*, Manchester: University Press Manchester.

Jakubowicz, Karol (2011), « Public service Broadcasting: Product (and Victim) of Public Policy », pp. 210-229, In Robin Mansell and Marc Raboy (dir.) *The Handbook of Global Media and Communication Policy*, Oxford: Wiley-Blackwell.

Loi 4/1980, de 10 janvier, de l'Estatut de la Radio et de la Télévision. (Jusqu'au 7 juin de 2006)

Loi 7/2010, de 31 mars, Générale de la communication audiovisuelle.

Loi 8/2009, de 28 août, de financement de la radio et de la télévision espagnole.

Ley de RTVE (2006) ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal.

Llorens, Carles (2010), « Spanish Media Concentration Policy: a Crucial patchwork to understand Spanish Media System », *International Journal of Communication*, Vol 4., n° 21, pp. 844–864.

Mateos, Concha; Ruano, Soledad, Ardèvol, Alberto (2012), «FORTA, coordinación estratégica de la radiotelevisión pública autonómica», pp. 307-336, dans Juan Carlos Miguel de Bustos et Miguel Ángel Casado del Río, (2012), *Televisiones autonómicas. Evolución y crisis del modelo público de proximidad*. Barcelona: Gedisa.

Maxwell, Richard (1995), « The Dialectics of Identity Politics - the Case of Regionalist Television in Spain », dans Farrel Corcoran et Paschal Preston, *Democracy and Communication in the New Europe Change and Continuity in East and West*, Hampton Press, Inc., New Jersey

Miguel de Bustos, Juan Carlos y Casado del Río, Miguel Ángel (2012), *Televisiones autonómicas. Evolución y crisis del modelo público de proximidad*. Barcelona: Gedisa.

Mónica López Gil, Noelia Valderrama Santomé, (2011), « La nueva televisión pública española: Ley de Financiación, flujo de las audiencias y análisis de las promociones de canal tras la supresión de publicidad », *Comunicación Revista Internacional de Comunicación Audiovisual, Publicidad y Literatura*, N° 9, pp.205-221.

Observatoire européen de l'audiovisuel, Annuaire 2012 (Conseil de l'Europe, Strasbourg).

Rapport pour la réforme des moyens de communication de l'Etat, (Rapport des sages) 2005. Sur http://www.cgtrtve.org/files/INFORME_SABIOS_2005.pdf. (consultée en décembre 2013)

Zallo, Ramón, (2011), *Estructuras de la comunicación y la cultura. Políticas en la era digital*, Barcelona: Gedisa.