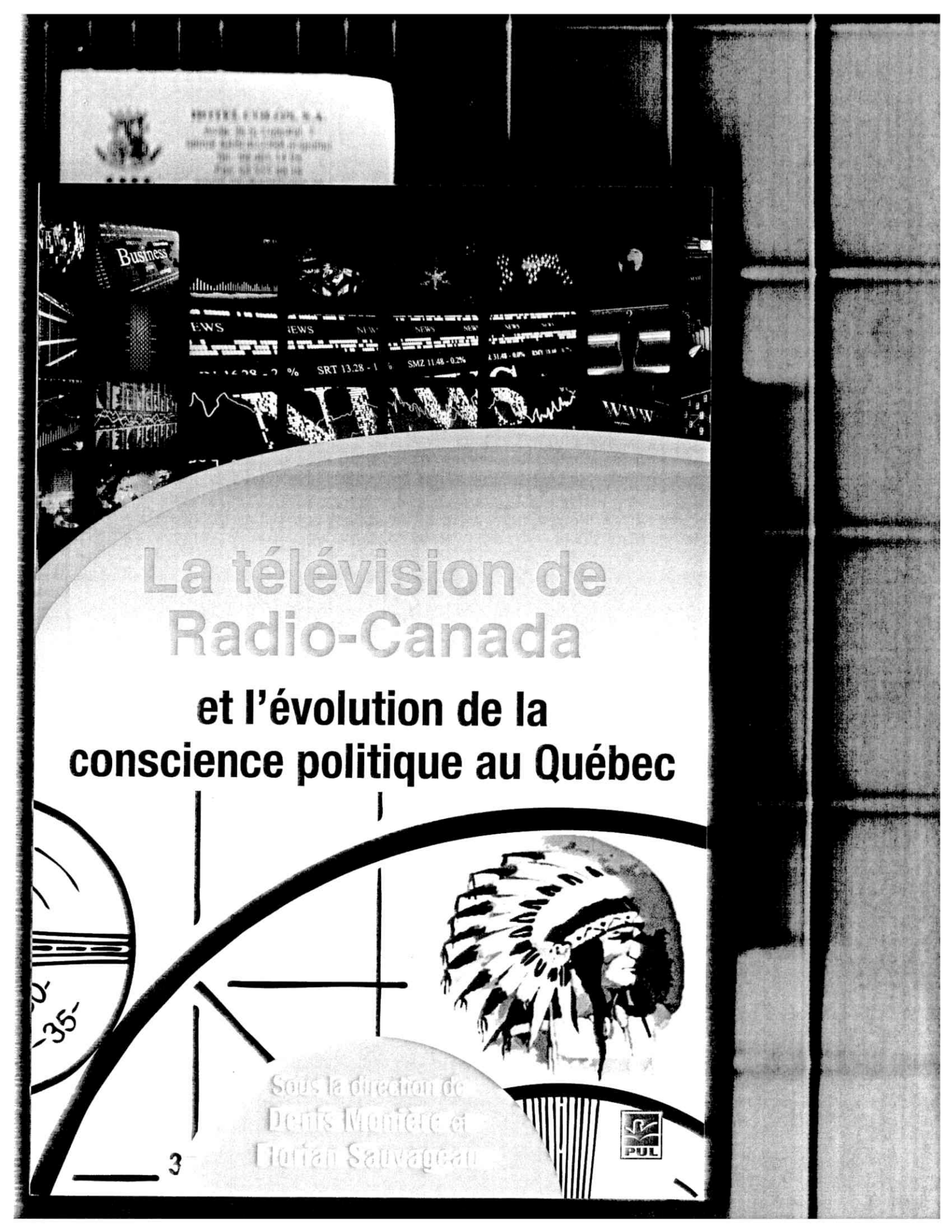

La télévision de Radio-Canada

et l'évolution de la conscience politique au Québec

Sous la direction de
Denis Monière et
Florian Sauvageau

PUL

Rôle et mandat du service public audiovisuel dans l'univers en réseau

Pierre Trudel

INTRODUCTION

L'environnement dans lequel se déploie le service public audiovisuel connaît des transformations radicales. À ses débuts, la radiodiffusion était envisagée essentiellement dans le cadre d'un espace délimité par les ondes hertziennes, perçues comme rares et porteuses de risques d'usages abusifs, voire totalitaires[1]. Par contraste, Internet apparaît, à la fin du XX^{e} siècle, comme un environnement surabondant, peu susceptible de limites et capable d'accueillir tous les possibles. Alors, comment envisager le service public audiovisuel dans l'univers numérique multimédia caractérisé par l'omniprésence du réseau ? Dans plusieurs pays démocratiques, la mise à jour du mandat et du statut du diffuseur de service public est l'objet de réflexions[2]. Il s'agit ici d'esquisser comment se conçoivent le

1. Gilles De Saint-Exupéry, « L'impact d'Internet sur les paradigmes de la régulation de l'audiovisuel », *Canadian Journal of Law and Technology*, n° 9, [2011], p. 51-72, consulté le 13 juin 2012, http://www.carswell.com/description.asp?docid=6012.
2. Christian Nissen, *Les médias de service public dans la société de l'information*, rapport préparé pour le compte du Groupe de spécialistes sur le service public de radiodiffusion dans la société de l'information, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2006 ; Jonathan M. Philips, « Freedom by Design : Objective Analysis and the Constitutional Sstatus of Public Broadcasting », *University of Pensylvania Law Review*, n° 155, [2007], p. 991-1020 ; Ellen P. Goodman & Anne H. Chen, « Modeling Policy for New Public Service Media Networks », *Harvard Journal of Law and Technology*, n° 24, [2010], p. 111-170 ; Digital Strategy Group of the European Broadcasting Union, *Media with a purpose – Public Service Broadcasting in the digital era*, novembre 2002 ; Graham Murdock, *Building the digital commons : Public broadcasting in the age of the Internet*, University of Montreal, 2004, Spry Memorial Lecture, novembre 2004.

rôle, le mandat et le statut du service public dans un univers audiovisuel marqué par la prééminence de l'espace-réseau.

Certes, tout ne passe pas par Internet, mais il est clair que la façon dont l'information est produite et circule est largement marquée par l'influence et les tendances découlant de la généralisation d'Internet. Dans l'univers caractéristique de l'Internet du Web 2.0 – c'est-à-dire un espace en réseau dans lequel les acteurs disposent de la possibilité d'engendrer des risques pour les autres[3] – la régulation de l'audiovisuel peut être analysée comme un processus de gestion de risques. Les législateurs et les instances de régulation ont nécessairement à gérer les risques qui sont induits par les normativités techniques, les pratiques des acteurs, les lois et les diverses régulations qui sont susceptibles de s'appliquer à leurs activités[4].

L'environnement du Web 2.0 emporte des risques sociétaux aux dimensions diverses. Au nombre de ces risques, on peut relever la dissolution de la cohésion sociale, politique et culturelle, les menaces pour la viabilité des productions culturelles nationales ou de celles qui émanent de la créativité dans les sociétés minoritaires. Ces risques associés aux environnements en réseau doivent être gérés et c'est dans le contexte d'une politique visant à gérer les risques que s'inscrivent le mandat et le rôle des services publics audiovisuels.

LES FONDEMENTS JUSTIFICATIFS DES SERVICES PUBLICS AUDIOVISUELS

Le rôle et le mandat du service public audiovisuel s'inscrivent dans la politique culturelle de chaque État. Or, la définition des fondements des politiques audiovisuelles est passée d'une logique de rareté – la réglementation visait à gérer la rareté des ressources – à une logique de risques ; la régulation est une résultante d'une pluralité de stratégies de gestion des risques découlant des activités qui prennent place dans le réseau. La politique publique qui sous-tend le service public audiovisuel vise à

3. Pierre Trudel, « La régulation du Web 2.0 », *Revue du droit des technologies de l'information*, nº 32, 2008, p. 283.
4. Pierre Trudel, « La régulation de la radiodiffusion sur Internet – un processus de gestion de risques », dans, Serge Agostinelli, Dominique Augey et Frédéric Laurie, *Entre communautés et mobilité une approche interdisciplinaire*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2010, p. 171-187.

conjurer les risques perçus pour les collectivités et découlant du fonctionnement et des comportements inhérents à l'environnement en réseau. Le rôle et le mandat du service public audiovisuel se conçoivent désormais dans une logique de gestion des risques.

D'une logique de rareté...

Les services publics audiovisuels apparaissent au début du XX^{e} siècle à une époque où les ressources nécessaires afin de rendre disponibles des émissions aux populations sont perçues comme étant rares et insuffisantes. Au Canada et ailleurs, on aura tôt fait de constater que les contenus sont rares et à l'époque, il paraît aller de soi de considérer la radio – et plus tard la télévision – comme un service public. Le service public audiovisuel est pensé en Grande-Bretagne et dans la plupart des pays européens comme une façon adéquate d'assurer que les bénéfices découlant des possibilités des techniques de radiodiffusion soient rendus disponibles au plus grand nombre[5]. Ainsi, la régulation de l'audiovisuel, au début du XX^{e} siècle et dans les décennies qui suivent, est pensée selon une logique de gestion de la rareté.

...à une logique d'abondance

À compter de la fin du XX^{e} siècle, Internet devient le mode dominant de communication. Dans ses configurations fondamentales, ce réseau, qui prend une dimension mondiale, a été pensé suivant une logique libérale. Ses configurations reflètent les conceptions américaines de la liberté d'expression. L'État et le service public paraissent *a priori* étrangers à la logique sous-jacente d'Internet. Le réseau est configuré de façon à rendre pratiquement impossible un contrôle par une autorité unique. Internet est envisagé comme un réseau aux dimensions apparemment illimitées, auquel il est relativement facile de se raccorder et dans lequel les barrières à l'entrée seraient virtuellement inexistantes. Chaque utilisateur raccordé au réseau se trouverait doté d'une capacité considérable de joindre des auditoires potentiellement planétaires.

La régulation par défaut d'Internet est celle qui découle de ses configurations techniques. Celles-ci habilitent presque chacune des entités

5. Une exception toutefois : aux États-Unis, on choisit de gérer la rareté au moyen d'une approche fondée sur le marché régulé principalement au moyen de la supervision d'une instance indépendante, la FCC.

connectées à influer sur les comportements des autres en générant des risques pour ceux-ci. Ainsi envisagé, Internet est un environnement régulé selon une logique de risques : les règles qui y sont effectivement respectées par les acteurs à l'égard d'une activité sont celles qui sont à même d'engendrer une perception de risque[6].

Devant cette mutation des paradigmes de la régulation des activités de production et de diffusion, comment se pose la question du statut et du mandat des services publics audiovisuels ?

Le service public peut être envisagé à la lumière des risques qui tendent à le justifier ou à le légitimer. Dans l'univers caractérisé par une logique de risque, les politiques des États trouvent leur légitimité au regard des risques collectifs qu'elles prétendent contribuer à gérer ou à conjurer[7]. Ewald et Kessler relèvent que « les politiques modernes se réfléchissent comme allocation optimale des risques[8] ». Mais rien n'est risque en soi. Les risques sont multiples et traiter des risques en tant que fondement du droit et des autres régulations, c'est identifier ce qui est perçu, présenté ou revendiqué comme un risque à une époque et dans un contexte social donnés.

Dans cet univers postmoderne, caractérisé par la disparition des « grands récits » fondant le « nation building », le service public ne se légitime plus par les références à l'appartenance et à la construction de la « nation ». Dans l'État postmoderne, les processus sont moins centralisés. Ils se déploient de plus en plus en réseaux plutôt qu'en pyramide[9]. C'est dans le cadre d'un processus de mise au jour et de reconnaissance des risques auxquels font face les individus, les groupes, voire les sociétés et les collectivités[10], que se structurent les raisonnements au nom desquels

6. Pierre Trudel, « Le risque fondement et facteur d'effectivité du droit », dans Karim Benyekhlef, *Le droit au temps du risque*, Montréal, Éditions Thémis, à paraître ; Pierre Trudel, « Internet risks management and paradigm shifts in the regulation of the audiovisual industry », Quadern Del CAC, Issue 37, Vol. XIV (2) December 2011, <http://www.cac.cat/web/recerca/index>, visité le 12 juin 2012.
7. « Risque, réseau, liquidité… les nouvelles images de la société », *Sciences Humaines*, n° 222, janvier 2011, p. 76.
8. François Ewald et Denis Kessler, « Les noces du risque et de la politique », *Le Débat*, 2000, n° 109, p. 55.
9. Charles-Albert Morand, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, Paris, LGDJ, 1999 ; Jacques Chevallier, *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, 2003 ; Antoine Bailleux, « À la recherche des formes du droit : de la pyramide au réseau, », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 55, [2005], p. 91-115.
10. Jean-Gustave Padioleau, « L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques », *Politique et management public*, vol. 17, n° 4, décembre 1999, p. 112-113.

vont se justifier les politiques audiovisuelles au sein desquelles s'inscrivent le statut et le mandat des services publics audiovisuels.

Nissen[11] observe que la technologie, le marché et la régulation constituent les facteurs majeurs de l'évolution des médias électroniques. Ces facteurs peuvent être envisagés selon les risques qu'ils contribuent à accentuer ou à atténuer. Ces risques se manifestent au plan des configurations techniques, des comportements de même que qu'à l'égard des régulations.

Les risques perçus qui découlent des configurations du réseau constituent les principales justifications de la régulation de l'audiovisuel énonçant notamment le statut et le mandat des services publics audiovisuels. Les comportements de certains types d'acteurs ou les régulations par défaut qui prévalent au sein de l'espace en réseau sont d'autres facteurs de risques qui justifient l'existence et les missions des services publics audiovisuels.

Le rôle et les mandats des services publics découlent des risques perçus dans l'environnement en réseau. Ainsi, les collectivités de taille moyenne ou qui ne tiennent pas une place dominante dans les environnements en réseau peuvent percevoir le risque de la dissolution de la cohésion sociale, politique et culturelle, des menaces pour la viabilité des productions culturelles nationales ou de celles qui émanent de la créativité des sociétés minoritaires. Concevoir le rôle et le mandat des radios publiques dans l'univers de l'espace en réseau suppose d'identifier et d'évaluer les enjeux et risques que comporte l'environnement en réseau, incarné désormais par le Web 2.0.

LE SERVICE PUBLIC COMME INSTRUMENT DE GESTION DES RISQUES SOCIÉTAUX

Dans l'espace en réseau, le service public médiatique se présente comme une instance contribuant à la gestion des risques perçus par les collectivités qu'il a pour mandat de desservir. Ces risques découlent des configurations du réseau, des comportements que l'espace en réseau facilite de même que des régulations qui y prévalent.

11. Christian Nissen, *op. cit.*, p. 7.

Les risques de configuration

Les configurations techniques inhérentes au réseau sont normatives en ce qu'elles induisent des risques de même que des possibilités pour les acteurs dans le réseau. Dans l'espace en réseaux, les risques découlent forcément de ce que permettent, facilitent ou interdisent les configurations techniques rendant le réseau possible. Il existe un large consensus pour constater que l'évolution technologique fait converger l'informatique, les télécommunications, la radio et la télévision et l'ensemble des industries culturelles. Dans ces environnements autrefois considérés comme distincts, l'information devient malléable, susceptible d'être transmise sur une pluralité de supports et en quantité plus considérable qu'auparavant. Les possibilités de diffuser des contenus sont démultipliées. Des occasions nouvelles résultent de ces évolutions. La production de plusieurs types de contenus peut se trouver facilitée. Des fenêtres de diffusion s'ajoutent pour des œuvres musicales ou audiovisuelles.

Ainsi, la configuration du réseau détermine de plus en plus les conditions de la production, de la transmission et de la consommation des messages[12]. À l'égard des productions audiovisuelles, la généralisation d'Internet nourrit une tendance lourde supplantant le modèle de diffusion en flux vers un modèle « à la demande ». Les œuvres sont proposées dans les lieux de diffusion selon un mode de bibliothèque : l'usager est en position de choisir les œuvres qu'il souhaite consommer. Il peut déterminer le lieu et le moment de cette consommation. Cela influe radicalement sur l'importance des « moments de diffusion » – et toutes ces imageries de communion généralisée autour des grands-messes télévisuelles (il suffit d'évoquer, par exemple, les multiples discours sur « le journal de 20 h », en France, ou sur les diffusions de matchs de hockey, au Canada).

La généralisation d'Internet emporte aussi le phénomène du *cheap speech* : par la réduction radicale des coûts qu'elle permet, elle accroît la possibilité de produire, reprendre, reproduire et retransmettre des contenus avec relativement peu de ressources en comparaison avec ce qu'il en coûtait dans les environnements analogiques. Mais la numérisation ne permet tout de même pas de réduire l'ensemble des coûts inhérents à la production d'œuvres originales encore produites selon un mode de prototype. Par exemple, il en coûte encore beaucoup pour produire la première copie d'une œuvre cinématographique. Mais la numérisation

12. Pierre Trudel, « L'architecture technique comme élément régulateur du cyberespace », *Media Lex*, [2000], p. 187.

emporte une chute radicale des coûts de diffusion et de reproduction. Or, il y a plusieurs types de productions qui ne sont pas rentabilisables dans l'univers du *cheap speech.* Dans les marchés à faible dimension, le défi demeure de recouvrer les coûts de production des œuvres originales. Et lorsque le marché ne permet pas un tel recouvrement, les mesures réglementaires et les services publics médiatiques constituent une alternative afin de gérer les risques que représente le phénomène.

La difficulté de rentabiliser certains types de productions laisse entrevoir les risques de sous-production de certains types d'émissions que le marché ne génère pas « spontanément ». Par exemple, il pourrait devenir plus difficile de produire des émissions reflétant les cultures minoritaires ou des productions qui seraient en marge des courants dominants.

L'environnement en réseau facilite aussi les pratiques de « piratage », c'est-à-dire l'ensemble des différents types d'utilisations non autorisées des œuvres. Or, le risque découlant de la facilité de piratage est à ce jour géré par la mise en place de verrous techniques supposés empêcher l'accès non-autorisé aux œuvres. Mais du coup, cela engendre des risques de configuration à l'égard des acteurs ne disposant pas des moyens d'accéder licitement aux contenus verrouillés. Le risque est alors grand d'accentuer la « fracture numérique » entre ceux qui ont les moyens d'accéder aux clés donnant l'accès aux émissions disponibles derrière les outils de verrouillage et ceux qui en sont exclus.

Les configurations caractéristiques d'Internet peuvent précariser les intermédiaires, ceux qui, comme les radiodiffuseurs, agglomèrent des contenus afin de les proposer aux usagers. Ces derniers disposent d'une capacité d'interagir directement avec le producteur de contenu au moyen de plateformes comme *YouTube*, qui fonctionnent comme un système d'hébergement de contenus mis à la disposition des usagers par les producteurs.

En fin de compte, la logique de flux, caractéristique des environnements traditionnels de radiodiffusion, se trouve supplantée par une logique de bibliothèque dans laquelle l'usager se trouve investi d'une grande capacité de déterminer quand et comment il entend consommer les contenus à sa disposition.

L'internationalisation, en ce qu'elle peut accentuer la dissolution des frontières, peut engendrer des risques de perte des espaces pour la diffusion des productions nationales.

En plus, le réseau, en modifiant l'importance des frontières territoriales, favorise la domination d'un nombre relativement restreint de joueurs capables, dès lors, de monopoliser les droits de diffuser les contenus et qui rendent du coup indisponibles les contenus traditionnellement utilisés afin de rentabiliser la diffusion de flux d'émissions reflétant les sensibilités locales ou nationales. Par exemple, sur Internet, l'acteur dominant tend à prendre une place si considérable qu'il y a risque d'éclipser les autres. La plateforme YouTube s'est imposée dans le domaine du partage en ligne de vidéos. Les autres acteurs actifs sur ce terrain demeurent plus ou moins marginaux.

Devant ces risques, le service public peut contribuer à assurer l'offre de productions impliquant des investissements qui ne peuvent aisément être recouvrés dans l'univers du réseau tel qu'il est configuré. Le service public contribue ainsi à gérer les risques associés aux modes de fonctionnement des espaces en réseaux en garantissant une présence dans ces environnements. Une telle présence assure la disponibilité de contenus qui présentent de faibles perspectives de rentabilité dans le cadre des modèles économiques qu'impose la configuration du réseau.

Les risques de comportement

Les risques de comportement qui paraissent pertinents au regard du rôle et du mandat des services publics médiatiques découlent des comportements observables dans le marché tel qu'il est structuré dans l'environnement en réseau. Dans un monde qui se virtualise de plus en plus, où les frontières deviennent de plus en plus transparentes, la maîtrise des espaces de communication nécessite une capacité d'influer significativement sur les décisions. Les services publics peuvent contribuer à gérer ce type de risques en alignant une masse critique et une capacité d'influer effectivement sur la disponibilité des contenus.

La numérisation et la convergence accentuent la tendance à la concentration des droits de propriété des médias de même que des droits sur les contenus. Il y a des interrelations croissantes et une complémentarité entre les secteurs de la télécommunication, de la publication, de la radiodiffusion et de l'Internet où un petit nombre de joueurs économiques sont en mesure de posséder de vastes ensembles d'entreprises. Par leur comportement, ces entités peuvent engendrer des risques pour le pluralisme et les équilibres entre les différents points de vue. Par exemple, les grands joueurs peuvent se trouver à disposer d'une importante capacité de monopoliser

les droits de diffusion. Pour autant qu'on puisse voir, à ce jour, les effets réseaux tendent à faire en sorte qu'un très petit nombre d'acteurs peuvent se trouver en une position dominante telle que cela peut présenter des risques majeurs pour la diversité.

Si l'on s'en remet uniquement au fonctionnement du marché, il y a des risques de sous-production de certains types de contenus difficiles à valoriser sur le marché publicitaire ou dans les autres modèles d'affaires émergeant dans les environnements en réseau.

Les risques peuvent aussi découler des comportements que peuvent adopter les internautes qui interagissent. Les individus disposent désormais d'une capacité élevée de diffusion et d'interaction. Les enjeux et risques pour les droits des personnes de même que pour d'autres valeurs peuvent être pris en charge en assurant que le service public audiovisuel tiendra un rôle d'animation et procurera des espaces d'échanges reflétant les valeurs que l'on souhaite promouvoir. Par exemple, lorsque des controverses se développent, il peut être approprié de disposer d'espaces virtuels capables de présenter les enjeux de façon rigoureuse et d'accueillir les débats et interactions que permet désormais l'espace du réseau.

Sur le plan des risques relatifs au pluralisme et à la qualité des débats démocratiques, la relative facilité de diffuser sur le réseau des informations non vérifiées ou carrément trompeuses emporte la nécessité d'assurer des lieux viables de diffusion d'informations vérifiées et diffusés à l'issue de contrôles inspirés des plus hauts standards de qualité. Dans l'espace du réseau ouvert, le risque de désinformation se gère en assurant la présence d'entités crédibles indépendantes et pourvues des moyens de produire et de diffuser des informations hautement fiables.

Car les risques découlant de la difficulté à engendrer et à maintenir la confiance dans un environnement où les informations peuvent provenir de sources très diverses sont sans doute les plus importants auxquels on fait face dans les sociétés démocratiques. Nissen remarque à cet égard que :

> Avec la prolifération et « l'explosion » des responsabilités éditoriales sur Internet (ou, devrions-nous dire plutôt l'irresponsabilité actuelle, dans ce domaine), les médias publics ont un rôle à jouer, en tant qu'« îlot de confiance » dans un océan de désinformation et de non-fiabilité[13].

13. Christian Nissen, *op. cit.*, p. 29.

Pareillement, les difficultés de produire de manière rentable certains contenus peuvent engendrer une sous-production de contenus de qualité ou des contenus de certaines catégories.

Les risques et enjeux de régulation

La régulation elle-même – qu'elle résulte des configurations techniques, de l'activité des acteurs eux-mêmes ou des règles mises en place par les autorités étatiques – est génératrice de risques.

La régulation existe souvent par défaut, résultant souvent des pratiques et politiques des joueurs dominants. Il y a aussi la régulation prévalant dans d'autres juridictions, d'autres pays ou d'autres ensembles. Cette régulation génère des risques pour certains acteurs, même sur un autre territoire. Il y a aussi la régulation découlant des ententes, alliances ou stratégies des groupes d'entreprises actifs sur le réseau. Également, la culture « hack », caractéristique du réseau ouvert, peut engendrer diverses réactions de verrouillage des œuvres. Cela peut contribuer à accroître encore plus la tendance à la monopolisation des espaces de diffusion sur le réseau.

La problématique de la compétitivité à l'égard de produits culturels se pose de façon différente de celle des autres biens. Ces contenus commandent d'importants coûts de production et de commercialisation. Il faut s'assurer que le système fonctionne de manière à procurer les conditions nécessaires à la production des contenus répondant aux goûts et besoins des Canadiens. La présence d'une entité de service public capable d'intervenir et d'influencer les pratiques, de procurer des occasions de produire et de diffuser constitue un important facteur de régulation contribuant à gérer les risques qui découlent des régulations par défaut de même que des pratiques des joueurs majeurs dans le réseau.

UN MANDAT CONSÉQUENT

Dans l'environnement médiatique en réseau qui prédomine désormais, le mandat du service public audiovisuel est de contribuer à gérer les risques résultant des logiques qui prévalent désormais à l'égard des productions audiovisuelles nécessitant d'importants moyens ou répondant à des impératifs de diversité ou de reflet de la présence de créations issues de groupes minoritaires ou ne disposant pas des masses critiques suffisantes pour produire de manière rentable.

Dans l'univers postmoderne des réseaux, le service public repose sur des justifications beaucoup plus diffuses et certes moins ancrées dans l'histoire du médium que dans l'univers analogique. Aussi, l'une des missions collatérales du service public est de maintenir la visibilité des risques contre lesquels il est institué. La capacité de maintenir une conscience au sein des publics des enjeux et risques à l'égard desquels le service public a vocation à agir constitue un impératif central dans un univers où il n'y a plus de grands récits ou de desseins globaux capables de mobiliser les populations. Les « messes télévisuelles » qui ont caractérisé le service public audiovisuel ne suffisent plus à assurer l'adhésion des populations aux postulats fondant le service public. La légitimité de celui-ci est à reconstruire jour après jour. En somme, les fondements des services publics de la création et de la diffusion audiovisuelles se retrouvent désormais tributaires de la mise au jour des risques que courent les collectivités et de la capacité d'en maintenir la visibilité dans un contexte social changeant.

Le service public audiovisuel peut constituer un « secteur témoin » assurant la production, dans les marchés de petite taille, de contenus nationaux ou de niches qui ne seraient pas rentables dans le contexte de la « longue traine »[14]. Ce risque, qui existait dans les environnements traditionnels de radiodiffusion, ne disparaît pas avec la généralisation des réseaux ; il prend toutefois des allures différentes. La présence d'un service public produisant des contenus qui ne sont pas nécessairement rentabilisables dans le marché publicitaire ou de masse assure une certaine pression concurrentielle sur les autres acteurs du secteur pour poser les « standards » à l'égard de ce qui est acceptable ou souhaitable.

En tant que réalités tangibles, les médias sont de plus en plus interactifs. Le risque de non-disponibilité d'environnements interactifs reflétant les sensibilités des cultures minoritaires ou les cultures nationales des collectivités peu nombreuses est assurément l'un de ceux que les médias de service public ont vocation à contribuer à gérer.

Dans cet esprit, les principes associés au service public audiovisuel dans la politique canadienne de radiodiffusion réfèrent notamment à la préoccupation de servir l'intérêt public et de refléter la diversité de points de vue qui coexistent dans la société. Sont aussi évoquées et explicitées

14. L'expression longue traîne (de l'anglais *Long Tail* a été employée par Chris Anderson pour décrire une partie du marché des entreprises telles qu'Amazon ou Netflix qui vendent de nombreux produits, chacun en petite quantité. Voir Chris Anderson, *La longue traîne*, 2e édition, Paris, Pearson, 2009, 320 p.

les valeurs d'impartialité, d'intégrité, d'exactitude, etc.[15]. Le service public possède en effet les caractéristiques qui en font un îlot de confiance au sein d'un espace en réseau dans lequel il peut être difficile de départager le propos rigoureux de la fumisterie.

UN STATUT CONSÉQUENT

Investi de missions de produire et de diffuser des émissions ou d'autres types de contenus qui ne seraient pas produits si l'on s'en remettait exclusivement à une approche de laisser-faire, le service public audiovisuel doit être doté d'un statut qui lui garantisse à la fois la flexibilité essentielle afin de répondre aux enjeux et risques qu'il a vocation à contribuer à gérer. Il doit être doté des ressources requises afin de prévenir les risques de sous-production de contenus qui ne pourraient l'être dans le contexte du réseau ; il doit aussi être doté de l'indépendance éditoriale nécessaire afin de constituer effectivement un îlot de confiance.

Le principal défi du service public audiovisuel est de préserver un statut lui garantissant l'accomplissement effectif de son mandat. Cela implique la garantie de l'autonomie éditoriale. Celle-ci est souvent envisagée comme une composante de la liberté d'émettre et de recevoir des informations qui, dans plusieurs pays, est garantie par les textes constitutionnels. Les mécanismes de reddition de compte doivent être structurés de manière à écarter les velléités des dirigeants politiques de se mettre à tenter de régenter l'accomplissement des missions de service public.

L'autonomie éditoriale se révèle plus que jamais comme un attribut essentiel du service public audiovisuel. Celui-ci doit fonctionner selon un statut qui garantit que ses décisions de programmation reposeront sur les seuls impératifs professionnels. Actuellement, la Société Radio-Canada jouit d'un degré de liberté éditoriale analogue à celui qui prévaut pour les autres entreprises de radiodiffusion. La *Loi sur la radiodiffusion* précise que c'est à titre de « radiodiffuseur public national » que la Société Radio-Canada offre ses services[16]. La Société n'est pas une émanation du gouvernement : elle est chargée de rendre un service qui, par sa nature même, présuppose une indépendance éditoriale. Le service public audiovisuel doit bénéficier d'un degré de liberté analogue à celui qui est reconnu

15. Voir, sur ces questions, Pierre Trudel et France Abran, *Droit de la radio et de la télévision*, Montréal, Éditions Thémis, 1991, p. 263 et suivantes.
16. *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, c. 11, art. 3(l).

aux autres entités chargées de produire des informations dans un but d'information et de divertissement du public[17]. Cet enjeu prend encore plus d'importance dans le contexte de l'univers en réseau puisque le statut de service public d'une entité peut porter certains à faire le raccourci que les entités ayant pour mission d'assurer le service public sont des composantes du gouvernement au même titre que les ministères de la voirie.

D'ailleurs, les interprétations que les tribunaux canadiens ont faites des dispositions régissant le service public national de radiodiffusion confirment que la radiodiffusion publique possède un droit garanti à la liberté éditoriale et est un service distinct de ce qui est constitutif du gouvernement. C'est pourquoi les décisions affectant la radiodiffusion publique dans ses manifestations les plus essentielles, comme le financement, doivent être compatibles avec le respect de ses conditions d'existence comme activité effectivement indépendante des autorités gouvernementales. Le statut du service public audiovisuel doit concilier deux impératifs : la préservation de l'indépendance éditoriale et la nécessité de rendre compte de la manière dont sont dépensées les ressources publiques mises à sa disposition[18].

CONCLUSION

Dans l'univers en réseau, le service public de l'audiovisuel doit être pensé comme un élément des stratégies de gestion de risques (de macro-risques) qui confrontent les citoyens, les collectivités minoritaires de même que les autres ensembles qui ont à gérer les risques dans un réseau de plus en plus ubiquitaire et imprévisible. L'analyse des risques en réseaux permet de situer les enjeux de la régulation de la radiodiffusion sur Internet et d'en calibrer les mécanismes de mise en œuvre. Pour rendre compte de la régulation de l'audiovisuel dans le contexte du cyberespace, il faut identifier les risques qui découlent des configurations techniques d'Internet,

17. Dans *Société Radio-Canada* c. *La Reine*, le juge Estey de la Cour suprême mentionne « la volonté du Parlement de créer un service national de radiodiffusion qui ne soit pas soumis à l'influence du milieu politique, y compris sans doute celle des pouvoirs exécutifs et législatifs, dans la mesure où cette influence peut empiéter sur le bon fonctionnement apolitique de ce service national de radiodiffusion ». *Société Radio-Canada* c. *La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 339, 344.

18. Pierre Trudel et France Abran, « The Constitutional Obligation to Finance the CBC in a Way Consistent with Editorial Freedom », *National Journal of Constitutional Law*, n° 7, [1996], p. 43-91.

des pratiques des internautes et des objectifs de politique publique en matière audiovisuelle. L'identification de ces risques permet de déterminer ceux qui doivent être gérés au moyen de la mise en place de services publics.

Dans l'univers en réseau marqué des traits de la postmodernité, il n'y a plus de « grands récits ». Le service public ne se définit plus par référence au « grand dessein national » mais comme un élément de politiques visant à gérer des risques perçus dans des environnements en réseaux semblant ignorer les frontières territoriales ou les logiques nationales. L'existence de services publics, à l'instar des autres stratégies de régulation, paraît largement tributaire d'une capacité de maintenir la pérennité des perceptions relatives à l'existence et à la gravité des risques que le service public est à même de contribuer à gérer.