

Conduite de l'action politique et stratégies concurrentielles : le cas de l'introduction de la télévision numérique terrestre en France

Mourad Attarça

Maître de conférences

mourad.attarca@quoi.uvsq.fr

Karim Said

Maître de conférences

karim.said@quoi.uvsq.fr

LAREQUOI, Laboratoire de recherche en management

Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

47 Bld Vauban - 78047 Guyancourt

Tél : 01 39 25 54 40

Résumé

L'objectif de cet article est de montrer l'articulation des stratégies politiques des entreprises avec leur stratégie économique et concurrentielle. Il s'agit en particulier de montrer comment la mise en œuvre d'actions politiques tel que le lobbying permet à l'entreprise d'influencer, voire de façonner, son environnement institutionnel, économique et concurrentiel. Cette analyse s'appuie sur l'étude du cas de la mise en place du cadre réglementaire relatif au déploiement de la télévision numérique terrestre en France (TNT). L'article est structuré en trois parties. Nous explorons, dans un premier temps, l'ensemble des concepts liés à la notion de stratégie politique d'entreprise. Nous analysons, dans un second temps, le processus réglementaire de la TNT en France à l'aune des enjeux, des stratégies politiques ainsi que des différentes actions de lobbying engagées par les parties prenantes. Enfin, nous mettons en perspective les différents enseignements tirés de cette étude de cas tant sur le plan conceptuel que managérial.

Mots-clés : Stratégie, Stratégie politique, Lobbying, Réglementation, Télévision numérique terrestre

Introduction

Le 31 mars 2005, le paysage audiovisuel français a connu un bouleversement technologique et économique avec le lancement de la télévision numérique terrestre (TNT). La TNT a permis l'introduction de plusieurs chaînes émises par voie hertzienne terrestre : plus d'une trentaine de chaînes de télévision pourront ainsi être diffusées en mode numérique, en comparaison des six chaînes actuellement diffusées en mode analogique. A terme, la télévision numérique devrait se substituer à la télévision analogique classique. La TNT est en outre porteuse d'une véritable révolution économique pour la filière de la télévision : arrivée de nombreux nouveaux entrants, émergence de nouveaux métiers, développement d'une nouvelle relation avec le téléspectateur-client. Les nouvelles conditions concurrentielles nées du déploiement de la TNT ne sont pas donc pas sans conséquences pour les entreprises déjà présentes sur le marché : TF1, Canal +, France Télévisions et M6.

L'analyse du processus de décision publique montre que le cadre réglementaire de la future TNT a été fortement influencé par les actions de lobbying des différentes entreprises concernées. Cette réglementation ne peut être considérée comme une *donnée* qui s'impose aux acteurs économiques, mais comme un *construit* résultant des différents rapports de forces et des multiples actions politiques engagées par les diverses parties prenantes. Les affrontements auxquels se livrent les acteurs autour de la réglementation de la TNT traduisent la transposition dans le champ politique de la concurrence acharnée entre les chaînes de télévision en France.

L'objectif de cet article est de montrer comment les entreprises articulent leurs stratégies politiques, c'est-à-dire leur stratégies d'influence des décisions publiques, avec leurs stratégies économiques et concurrentielles (Baron, 1995 ; Martinet, 1984). Il s'agit en particulier de montrer comment l'action politique -tel que le lobbying- permet d'influencer, voire de façonner, l'environnement institutionnel, économique et concurrentiel contribuant par là même à enrichir le management stratégique de l'entreprise (Saïd 2000).

Cet article est structuré en trois parties. Dans un premier temps, nous poserons les principaux concepts nécessaires à la compréhension des stratégies d'influence mises en œuvre par les entreprises. Nous développerons en particulier les notions de lobbying, d'activités politiques et de stratégie politique d'entreprise. Ensuite, nous nous intéresserons au cas particulier de la mise en place du cadre réglementaire de la TNT en France et des différentes actions de lobbying qui ont été engagées par les parties prenantes. Ce choix est justifié par l'importance des enjeux stratégiques, l'intensité de l'engagement des acteurs et la nature de la décision publique dont l'objectif est de définir le cadre réglementaire d'une activité nouvelle. Enfin, nous mettrons en perspective les enjeux et les stratégies politiques des acteurs au regard de la dynamique concurrentielle. Nous discuterons également les différents enseignements de cette étude de cas tant sur le plan managérial que sur le plan conceptuel.

1. Le cadre théorique : le lobbying comme vecteur d'acquisition d'un avantage concurrentiel

11. Stratégie politique et stratégie concurrentielle de l'entreprise

Dans son acception restrictive, la stratégie politique de l'entreprise désigne les actions mises en œuvre dans le but d'orienter ou d'influencer les décisions publiques (Epstein, 1969). Dans cette vision, la stratégie politique s'identifie avec les actions de lobbying engagées par l'entreprise, c'est-à-dire les actions d'influence directement dirigées vers les responsables publics. Dans une acception plus large, la notion de stratégie politique recouvre l'ensemble des initiatives engagées en direction des parties prenantes socio-politiques de l'entreprise (Mahon, 1993). La stratégie politique a ainsi pour finalité, la production, directement ou indirectement, de règles institutionnelles favorables aux intérêts de l'entreprise (Baron, 1995, Epstein, 1969 ; Keim et Zeithaml, 1986 ; Getz, 1997). Il s'agit, pour l'entreprise, de façonner un environnement politique qui soit le plus favorable à la réalisation de ses objectifs économiques. Comme le souligne Epstein (1969), la stratégie politique n'est pas une fin en soi, mais seulement un moyen au service des intérêts de l'entreprise. Baron (1995) insiste par ailleurs sur la nécessaire articulation entre, d'une part, la stratégie marchande et les objectifs de l'entreprise sur le plan concurrentiel, et, d'autre part, sa stratégie politique.

La mise en œuvre d'une stratégie politique peut permettre à l'entreprise de légitimer ses activités économiques, ses objectifs technico-économiques ou les moyens particuliers qu'elle met en œuvre (Baysinger, 1984). La stratégie politique de l'entreprise peut également viser à modifier les conditions de réalisation des activités économiques de l'entreprise, que ce soit dans le but d'améliorer son efficacité économique ou d'accroître son pouvoir de marché (Boddewyn et Brewer, 1994). Gale et Buchholz (1987)¹ identifient trois types d'objectifs pour la stratégie politique de l'entreprise : la modification de la taille d'un marché (par exemple à travers l'obtention de marchés publics), la définition ou la redéfinition des règles du jeu concurrentielles (dresser des barrières à l'entrée, instaurer des règles limitant la concurrence...), la modification de la structure des coûts sectorielle (salaires minimum, octroi de subventions directes ou indirecte, contraintes réglementaires coûteuses...). Attarça, Demil et Nioche (2002) ont précisé ces objectifs en identifiant cinq enjeux stratégiques majeurs au cœur d'une stratégie politique : la modification des règles du jeu concurrentielles (normes, pratiques concurrentielles...), l'accès à des ressources rares (subventions financières, ressources technologiques ou humaines...), la maîtrise des coûts, le contrôle des conditions d'accès pour des nouveaux entrants, et l'accès à des marchés publics.

12. Stratégie politique et acquisition d'un avantage concurrentiel

Comme nous l'avons souligné précédemment, le lobbying est un moyen pour l'entreprise d'obtenir des décisions publiques favorables à ses intérêts particuliers. Dans certaines conditions, les bénéfices économiques tirées d'une décision publique peuvent constituer la source d'un avantage concurrentiel. Yoffie (1987) a montré comment une entreprise peut bénéficier d'un avantage concurrentiel en obtenant des pouvoirs publics l'instauration de mesures protectionnistes. L'auteur qualifie d'avantage concurrentiel politique les avantages concurrentiels dont bénéficie une entreprise grâce à ses activités politiques en général et au lobbying en particulier.

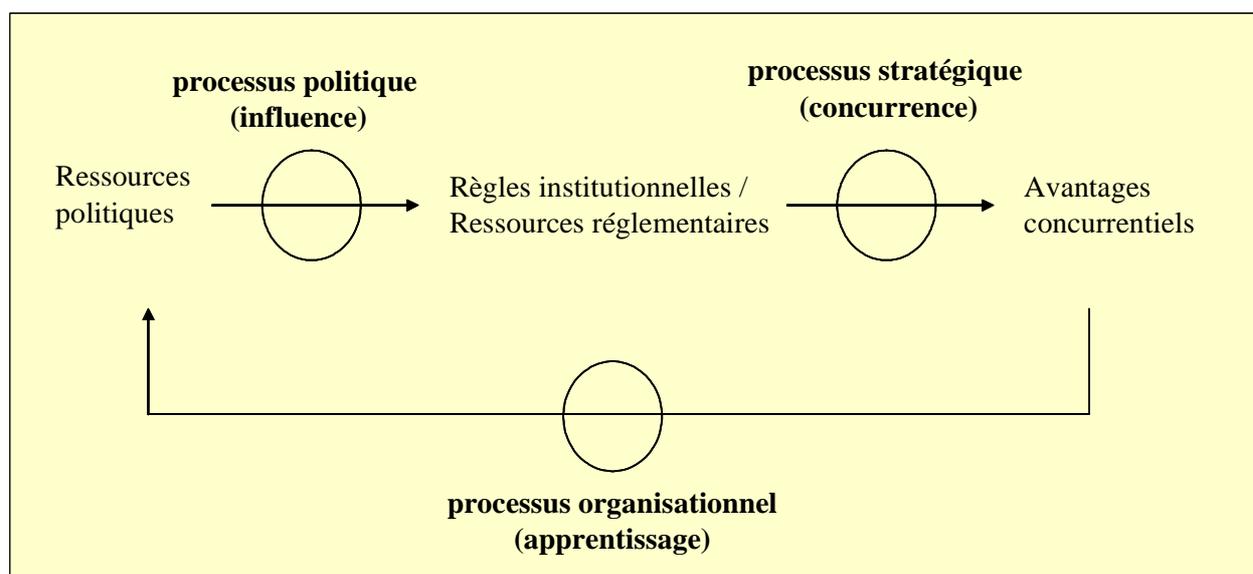
Plusieurs auteurs se sont intéressés aux effets différentiels de la pratique de lobbying des entreprises. Stigler (1971) assimile le lobbying à un processus de *captation* -ou de *capture*- des décisions publiques au profit de quelques intérêts privés, en particulier ceux des grandes entreprises. Ces entreprises, qui disposent des ressources nécessaires - ressources relationnelles pour accéder aux décideurs publics et ressources financières pour financer les responsables et les partis politiques- peuvent capter à leurs seuls avantages certaines décisions publiques. Pour l'auteur, les décisions publiques ne sont pas toujours motivées par la recherche de l'intérêt général mais peuvent être dévoyées au profit de quelques entreprises qui vont ainsi bénéficier d'avantages différentiels : rente de situation, subventions, protection par l'instauration de barrières à l'entrée, bénéfice de marchés publics, etc.

Dahan (2003) a proposé une modélisation du processus d'acquisition d'un avantage concurrentiel politique en deux étapes. Dans un premier temps, l'entreprise acquiert un avantage politique grâce à un accès privilégié aux décideurs publics et grâce à sa capacité à influencer le processus de prise de décision. Dans un second temps, l'entreprise bénéficie d'un avantage réglementaire qui découle directement de la décision publique : la décision publique se traduit, dans le champ économique, par un avantage différentiel en faveur de l'entreprise et au détriment de certains de ses concurrents². Cette modélisation peut être affinée en identifiant trois processus successifs permettant à l'entreprise de tirer bénéfices sur le plan concurrentiel de ses capacités à pouvoir influencer les décisions publiques :

- *le premier processus peut être qualifié de politique* : c'est le processus d'influence de la décision publique. L'entreprise s'appuie sur la mobilisation d'un ensemble de ressources politiques *ad hoc* (Attarça, 2002 ; Dahan, 2003 ; Oberman, 1993) pour influencer les décideurs publics (pression exercée sur les pouvoirs publics ou légitimation de ses intérêts). Plusieurs ressources politiques peuvent être identifiées (Attarça, 2002) : les ressources informationnelles (disposer d'informations privilégiées par exemple issues d'une expertise), les ressources relationnelles (disposer d'un réseau de connaissance au sein des milieux politiques, administratifs et économique), les ressources symboliques (bénéficier d'une réputation auprès des pouvoirs publics ou de la société civile), les ressources organisationnelles (disposer des capacités humaines et organisationnelles pour conduire une action politique) et les ressources financières (permettant de mettre en œuvre les actions politiques). Comme le montrent Dahan (2003) et Attarça (2000), la capacité d'influence de l'entreprise résulte de la mobilisation d'une combinaison judicieuse de ces différentes ressources.
- *le deuxième processus peut être qualifié de stratégique* : c'est le processus d'exploitation de la situation née d'une décision publique *a priori* favorable aux intérêts de l'entreprise. Comme le conçoivent Pfeffer et Salancik (1978), la réglementation peut être considérée comme une ressource stratégique permettant d'acquérir des avantages sur le plan concurrentiel : le bénéfice de mesure protectionnistes (barrière à l'entrée réglementaires) ou le bénéfice de subventions d'exploitation ou pour la R&D (p.e. dans l'industrie aéronautique civil européenne) sont des exemples de mesures réglementaires permettant d'acquérir un avantage sur le plan concurrentiel. L'acquisition d'un avantage concurrentiel passe par une bonne articulation entre les objectifs recherchés de l'action politique (décision publique souhaitée) et les capacités de l'entreprise à exploiter, davantage que ses concurrents, la situation nouvelle née de la décision publique.
- *le troisième processus peut être qualifié d'organisationnel* : il s'agit pour l'entreprise de pouvoir développer ses capacités d'influence des décisions publiques. En engageant des actions de lobbying, l'entreprise quitte son champ économique naturel pour évoluer dans un champ politique où les

règles de fonctionnement (méthodes d'influence, règles de fonctionnement institutionnelles, agenda politique...) ainsi que les acteurs qui le constituent (responsables publics, responsables politiques, groupes d'intérêts, médias...) sont différents (Baron 1995). Le lobbying peut ainsi être vu comme un processus d'apprentissage par l'entreprise de l'action publique. Ce processus se traduit par une accumulation d'expériences dans le champ politique et, *in fine*, par une accumulation de ressources politiques (réseaux relationnels politiques, savoir-faire en matière de conduite d'actions politiques, connaissance du fonctionnement des institutions publiques, etc.) pouvant être utilisées dans de futures actions de lobbying. L'émergence au sein des entreprises de services *ad hoc* chargés de conduire les actions de lobbying (services "affaires publiques") illustre, sur les plans organisationnel et structurel, ce processus d'apprentissage (Attarça, 1998).

Graphique n°1 : Lobbying et acquisition d'un avantage concurrentiel



13. La conduite d'une action politique d'influence

L'influence d'une décision publique nécessite la mise en œuvre d'un ensemble d'actions cohérentes, dirigées, directement ou indirectement, vers les décideurs publics : c'est la gestion d'un dossier politique (Attarça, 1998). Elle consiste à définir la nature de la réponse à apporter face à une décision publique donnée, et à mettre en œuvre les activités politiques adéquates. Par exemple, faut-il engager une action politique ou non ? Faut-il engager une action individuelle ou collective ? Faut-il engager une action directement dirigée vers les pouvoirs ou faut-il privilégier une action indirecte ? Comment planifier dans le temps les différentes actions politiques ? Ces différents choix tactiques ne sont pas nécessairement exclusifs et peuvent évoluer dans le temps. La gestion d'un dossier politique peut ainsi être caractérisée par quatre dimensions :

- *L'attitude de l'entreprise face à la décision publique* ; Oliver (1991) a proposé un spectre de stratégies ou de tactique soumise à une pression sociale ou institutionnelle : acceptation de la décision (ne rien faire), recherche d'un compromis, évitement de la décision, défiance des pouvoirs publics, manipulation des pouvoirs publics³. La typologie proposée par l'auteur ne s'intéresse qu'au tactique d'opposition à une pression institutionnelle. Or, comme le souligne Marcus (1984), l'action politique d'une entreprise peut relever d'une logique de promotion (opportuniste). Les attitudes

politiques de l'entreprise doivent ainsi être considérées comme se situant dans un spectre dont les extrémités seraient d'une part, une attitude d'opposition radicale et d'obstruction à la décision publique, et, d'autre part, une attitude de soutien et de promotion militante à la décision publique.

- *La nature et l'intensité de l'engagement politique de l'entreprise* ; Yoffie (1987) distingue plusieurs stratégies comportementales possibles selon la nature de l'engagement de l'entreprise. La stratégie de leader relève d'une démarche volontariste et souvent individuelle, même si l'entreprise peut chercher à mobiliser d'autres parties prenantes. A l'opposé, la stratégie de "passager clandestin" ou "free rider"⁴ consiste à ne pas agir politiquement -par calcul opportuniste ou par manque de ressources- tout en espérant bénéficier des résultats de l'action politique engagée par d'autres entreprises. La stratégie de suiveur est une stratégie intermédiaire dans laquelle l'entreprise participe à une action politique (par exemple à travers une coalition ad hoc) mais sans en prendre l'initiative ni le leadership. Selon Lenway et Rehbein (1991) ces choix tactiques s'expliquent essentiellement par des considérations propres à l'entreprise, comme la disponibilité des ressources nécessaires à l'action politique (ressources excédentaires), l'expérience de l'action politique, ou l'importance des enjeux pour l'entreprise.
- *La nature des modes d'influence utilisés* ; Bourgeois et Nizet (1995) ont montré qu'une entreprise peut recourir à deux types de stratégies, non exclusives, pour l'influence des pouvoirs publics. Il s'agit, d'une part, d'une stratégie de pression qui est fondée sur la défiance, le recours à la menace, la mobilisation politique ou la médiatisation et, d'autre part, d'une stratégie de légitimation basée sur l'information, l'argumentation et une volonté de convaincre les décideurs de la pertinence des positions de l'entreprise.
- *La conduite de l'action politique* ; ce sont les choix de l'entreprise dans la mise en oeuvre pratique des actions d'influence : quelles activités engager et à quel moment ? Buchholz (1992) propose un modèle d'interprétation des tactiques d'influence fondé sur les différentes étapes du processus d'élaboration des politiques publiques : émergence d'une problématique appelant à une décision publique, mise sur agenda public de la problématique et préparation de la décision publique (recherche de solution), prise de décision publique, application de la décision publique. Reprenant les analyses sur les processus de décision publiques et celles sur le cycle de vie des pressions sociales, Lord (2000) montre de manière empirique que l'efficacité des actions politiques engagées par une entreprise varie selon les étapes du processus de décision publique⁵ : la mobilisation politique est, par exemple, l'activité la plus efficace pour la mise sur agenda public d'une problématique (émergence d'une décision publique) tandis que le lobbying est l'activité la plus adéquate pour influencer sur le contenu même de la décision (préparation de la décision publique). De même, Shaffer (1992) montre qu'une stratégie d'influence collective (constitution de coalitions) est plus propice en phase d'émergence et de formulation de la problématique publique, tandis qu'une stratégie d'influence individuelle est plus adéquate en phase de recherche de solutions (apparition d'opportunités pour certaines entreprises au détriment des autres).

La conduite d'un dossier politique pourrait être assimilée comme le suggère Marcus (1984) à une partie d'échec entre l'entreprise et son adversaire principal qui est le décideur public. L'objectif est de chercher à prendre le dessus sur les pouvoirs publics en suscitant, en orientant ou en bloquant la décision à travers la mobilisation de ressources spécifiques (information, argent, vote) et la mise en oeuvre d'activités spécifiques (lobbying, communication, coalitions avec d'autres acteurs privés ou publics). Nous pouvons pousser encore plus loin cette métaphore en mettant en avant le fait que la partie d'échec est ouverte à toutes les parties prenantes (acteurs publics, parties prenantes

individuelles, parties prenantes collectives...) qui sont caractérisées par des objectifs et des motivations qui peuvent évoluer au fil du temps entraînant par là même la recombinaison des alliances voire même la modification des règles du jeu

2. Le cas de l'introduction de la télévision numérique terrestre en France

Nous avons étudié le cas de la mise en place du cadre réglementaire pour le déploiement de la TNT en France. Cette étude de cas a été réalisée sur la base d'une recherche documentaire fondée essentiellement sur des rapports d'experts, des articles parus dans la presse quotidienne généraliste (Le Monde, Le Figaro) ou économique (Les Echos et La Tribune) et sur la base documentaire mise en place par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA).

Nous analyserons, d'abord, la situation concurrentielle du secteur de la télévision en France et les nouveaux enjeux associés à l'introduction de la TNT. Nous identifierons, ensuite, les finalités poursuivies ainsi que les ressources mobilisées par les différentes parties prenantes. Nous mettrons en évidence, enfin, les manifestations les plus visibles des actions de lobbying qui ont été menées.

2.1. La dynamique concurrentielle et les enjeux de l'introduction de la TNT

Le secteur de la télévision renvoie à plusieurs métiers : producteurs de programmes (films et programmes télévisuels), éditeurs de chaînes de télévision, diffuseurs de chaînes de télévision (gestionnaires des "bouquets" sur le câble et le satellite), distributeurs physiques (par voie hertzienne, cablo-opérateurs). Ce secteur est dominé par quelques grands groupes, dont certains sont intégrés sur plusieurs maillons de la filière (annexe 1) : groupe TF1 (TF1, LCI, TPS...), Canal+ (filiale de Vivendi-Universal), M6, France Télévision (France 2, France 3, La 5), groupe AB.

Fortement réglementé, le secteur de l'audiovisuel fait l'objet d'un contrôle minutieux de la part du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) qui est chargé de faire respecter l'ensemble des réglementations en vigueur notamment celle du respect des cahiers des charges des chaînes ou des quotas de diffusion de diffusion d'œuvres cinématographiques françaises.

L'offre télévisuelle française se décompose en deux catégories : les chaînes hertziennes et les chaînes sur le câble et le satellite. Le marché des chaînes hertziennes est dominé par TF1 avec plus de 32% de parts d'audience. Le financement des chaînes privées est assuré par les recettes publicitaires (TF1 et M6) ou par un système de péage (Canal+) alors que les chaînes publiques bénéficient de la redevance audiovisuelle. L'offre télévisuelle sur le câble et le satellite représente plus de 79 chaînes thématiques : cinéma, sport, information, humour, documentaires, etc. Ces chaînes sont financées par une redevance payée par les abonnés aux gestionnaires des bouquets (offre de plusieurs chaînes thématiques sur le câble ou le satellite) ainsi que par la publicité.

La mise en place de la TNT a pour effet un bouleversement du paysage audiovisuel se traduisant par de nouveaux enjeux stratégiques tant pour les entreprises du secteur que pour les pouvoirs publics. Au-delà de la diversification de l'offre télévisuelle et du développement de la production télévisuelle et cinématographique française⁶ qui lui est associée, la TNT permettra la diffusion de la télévision dans des zones non couvertes par le réseau hertzien actuel ou non éligible au câble constituant par la

même un formidable outil d'aménagement du territoire. En outre, la technologie de la TNT permet de libérer des fréquences analogiques devenues une ressource rare et convoitée (en particulier avec le développement des marchés de la téléphonie). En effet, les enjeux budgétaires ne sont pas négligeables avec les possibles cessions de l'exploitation des fréquences analogiques ainsi libérées.

Pour les entreprises, la mise en place de la TNT renvoie à quatre types d'enjeux stratégiques :

- *des enjeux relatifs aux règles concurrentielles* ; La multiplication du nombre d'opérateurs de diffusion (passage de 6 à 31 chaînes hertziennes) ainsi que la modification des conditions techniques de diffusion auront des effets indéniables sur la dynamique concurrentielle du secteur notamment à travers une modification des pouvoirs de négociation en amont et aval (besoin de produire ou d'acquérir d'avantage de programmes, ouverture de la concurrence pour la diffusion technique des signaux numérisés⁷) ;
- *des enjeux relatifs aux coûts* ; la technologie numérique permet de diffuser plusieurs programmes sur un même canal. Ceci devrait, à terme, se traduire par une réduction des coûts de diffusion et donc, toutes choses étant égales par ailleurs, à une réduction des coûts d'exploitation des chaînes de télévision ;
- *des enjeux relatifs à l'accès aux ressources publicitaires* ; les chaînes privées de la TNT seront financées, en grande partie ou en totalité, par les ressources publicitaires. Ceci se traduira, quasi mécaniquement, par une répartition des budgets publicitaires entre un plus grand nombre d'opérateurs et donc par une baisse des ressources des chaînes -hertziennes ou thématiques-actuelles. Cet enjeu est d'autant plus crucial que le marché publicitaire a enregistré une baisse tendancielle ces dernières années ;
- *des enjeux relatifs à des activités nouvelles* ; le déploiement de la TNT, outre qu'il constitue une opportunité pour de nouvelles chaînes de télévision, se traduira par la création de nouveaux marchés, voire de nouveaux métiers : pour les diffuseurs techniques avec l'ouverture à la concurrence des activités jusqu'alors monopolistiques de l'opérateur public TDF, pour les distributeurs (commercialisation de la TNT auprès du public⁸), pour les fabricants de matériels avec la vente de nouveaux matériels de réception (décodeurs numériques, téléviseurs numériques).

22. Les finalités des parties prenantes au processus de lobbying

Les parties prenantes économiques de la mise en place de la TNT, peuvent être classées en trois catégories en fonction de la nature de leurs intérêts et de leur attitude vis-à-vis du projet de déploiement de cette technologie en France :

- *Les opérateurs privés "insiders" exploitant déjà des chaînes hertziennes (TF1, Canal + et M6)* ; Ces opérateurs considèrent la TNT comme une menace pour leur pouvoir de marché et leurs ressources publicitaires. La TNT apparaît également comme une offre concurrente du câble et du satellite dans lesquels ces groupes sont des opérateurs majeurs, comme éditeurs et comme distributeurs (TF1 et M6 sont les actionnaires de TPS et Canal+ a comme filiale CanalSatellite). Toutefois, les finalités des ces acteurs ne sont pas très claires. Pour TF1 par exemple, la TNT constitue également une opportunité pour déployer sa chaîne d'information LCI sur l'ensemble du marché français. Les conditions de déploiement de la TNT (choix des opérateurs, organisation du marché publicitaire, financement de la "migration", etc.) constituent des éléments de négociation pour ces trois opérateurs privés, incontournables du paysage audiovisuel français.

- *Les opérateurs privés "outsiders"* ; nous pouvant distinguer les opérateurs déjà établis des autres opérateurs nouveaux entrants potentiels. Certains opérateurs privés sont déjà présents sur le câble et le satellite à travers des chaînes thématiques : Suez, Lagardère, AB Groupe. Pour ces entreprises, la TNT constitue une véritable opportunité d'élargissement de la diffusion de leurs chaînes thématiques existantes (réalisation d'économies d'échelle et accès à plus de ressources publicitaires), bien cette offre puisse concurrencer la télévision payante sur le câble et le satellite. Les autres opérateurs privés sont des groupes présents dans le secteur des médias mais qui ne sont pas directement présents sur le marché de la télévision : c'est le cas du groupe NRJ et du groupe Bolloré Médias. Ces opérateurs espèrent profiter de ce nouveau support technique pour lancer de nouvelles chaînes thématiques.
- *Les autres opérateurs privés ou publics pour lesquels la TNT constitue une réelle opportunité de développement.* Il s'agit des éditeurs de chaînes locales ou associatives (Télé-Toulouse, Télé Lyon Métropole, Zaléa TV...) qui voient dans la TNT le moyen de toucher une audience locale plus large. Les opérateurs publics (groupe France Télévision et Arte) sont également favorables à la TNT qui leur permettrait d'élargir l'offre des programmes (opportunité de lancement d'une chaîne d'information en continue par exemple), sachant que le financement d'un tel développement serait pris en charge par l'Etat-actionnaire. Enfin, tous les acteurs en aval de la filière (diffuseur technique⁹, distributeurs, gestionnaire de multiplexage¹⁰, fabricants de décodeurs¹¹ ou des postes de télévision numériques) sont favorables au déploiement de la TNT qui constitue une réelle opportunité de marché.

D'autres acteurs économiques peuvent être concernés par le déploiement de la TNT. Pour les annonceurs et les centrales d'achat d'espaces publicitaires, la TNT va multiplier les possibilités de supports publicitaires, créant par la même de nouvelles conditions commerciales (baisse des prix des espaces publicitaires) ainsi que de nouveaux débouchés (élargissement et diversification des cibles). Pour les distributeurs commerciaux (Fnac, Darty...), la TNT constitue également une opportunité de développement de leur marché : commercialisation des bouquets de la TNT, vente de matériels de décodage, vente de téléviseurs numériques. Ces acteurs sont donc globalement favorables au déploiement de la TNT.

23. Les stratégies politiques et les ressources mobilisées par les acteurs

En raison du caractère sensible du dossier de la TNT et de la nature même des parties prenantes (groupes médiatiques), les débats autour du projet de déploiement de la TNT ont été très largement médiatisés. Nous avons ainsi recensé dans le tableau n° 1 les différents types d'actions de lobbying menées par les parties prenantes du processus réglementaire de la TNT en nous appuyant sur des données secondaires (presse quotidienne généraliste et économique). Il apparaît que les principaux acteurs engagés dans le processus de lobbying ont globalement eu recours aux mêmes types d'actions politiques et ce, quelles que soit les finalités de cette action (opposition à la mise en place de la TNT ou volonté de promouvoir cette nouvelle technologie). Contrairement aux entreprises "*insiders*" opposés à la TNT, les opérateurs promoteurs de la TNT ont eu recours à la publicité politique : deux campagnes de publicité politique (campagne presse) ont été engagées collectivement par ces opérateurs pour soutenir le projet de mise en place de la TNT aux moments où des arbitrages politiques décisifs étaient attendus¹².

Tableau n°1: Stratégies politiques et principaux types d'actions politiques engagées par les parties prenantes

| | <i>Insiders</i> | <i>Principaux outsiders et autres opérateurs favorables à la TNT</i> |
|--|--|---|
| Principe de la stratégie d'influence | Démarche individuelle | Démarche individuelle et collective |
| Finalités apparentes de l'action politique | Obstruction (empêcher la mise en place de la TNT) | Promotion (favoriser la mise en place de la TNT) |
| Nature de la démarche d'influence | Individuelle | Individuelle et collective |
| Natures des actions politiques menées <i>Rencontres formelles ou informelles avec les responsables publics</i> | Rencontre des ministres en charge du dossier, des fonctionnaires et des responsables du CSA Mobilisation d'élus (Parlement) | Rencontre des ministres en charge du dossier, des fonctionnaires et des responsables du CSA Mobilisation d'élus (Parlement) |
| <i>Participation à des auditions</i> | Auditions du CSA, auditions organisées par les experts mandatés | Auditions du CSA, auditions organisées par les experts mandatés |
| <i>Prises de position publique</i> | Interviews accordées par les dirigeants à la presse. Participation à des colloques sur la TNT | Interviews accordées par les dirigeants à la presse. Participation à des colloques sur la TNT |
| <i>Interpellation des responsables publics</i> | Courriers adressés aux responsables publics (ministres, CSA) | Courriers adressés aux responsables publics (ministres, CSA) |
| <i>Production d'informations techniques</i> | Production de rapports sur la faisabilité économique du projet | Production d'enquêtes sur les attentes des consommateurs. Production d'études sur la faisabilité technique (expérimentation) et économique du projet. |
| <i>Publicité politique</i> | - | Lancement de deux campagnes publicitaires politiques et d'une campagne commerciale |

En terme de ressources politiques, les acteurs concernés se sont appuyés sur les mêmes types de ressources (tableau n°2). Compte tenu de l'importance des enjeux, les différentes parties prenantes ont mobilisé, chacun à sa manière, des ressources financières, relationnelles, organisationnelles, informationnelles et symboliques. Si certains à l'instar de TF1 dispose de leurs propres équipes de lobbyistes, d'autres, en revanche, comme Canal + ont fait appel à des professionnels du lobbying pour coordonner leurs actions politiques.

La principale différence entre les entreprises "*insiders*" opposées à la TNT et les autres opérateurs réside dans la nature de l'action politique et les moyens organisationnels mises en œuvre. TF1, M6 comme Canal+ ont engagé une action politique à titre individuel. Les principaux opérateurs promoteurs de la TNT se sont quant à eux engagé dans la mise en place d'une coalition politique *ad hoc*. Les groupes AB, Bolloré Médias, Lagardère Média, France Télévision, Netgem, NRJ Group, et Pathé ont ainsi créé l'association pour la télévision numérique (ATN). Initiée par Anne Sinclair, conseillère à la présidence de Netgem, ATN est présidée par Jérôme Seydoux, président du directoire du groupe Pathé. L'association est présentée comme un levier de la stratégie de lobbying de ses

adhérents et vise à montrer aux pouvoirs publics la viabilité économique du déploiement de la TNT tout en militant en faveur d'une réglementation favorisant la rentabilité financière des projets¹³. Peu avant la mise en place de la TNT en 2005, une autre association a vu le jour. L'association "Télévision Numérique pour Tous" regroupe l'ensemble des chaînes gratuites de la TNT (France Télévisions, AB, NRJ, Bolloré, Arte, LCP-AN et Public Sénat). Elle constitue un organe de lobbying en vue d'assurer le respect du calendrier de lancement de la TNT et le succès commercial de ce nouveau mode de diffusion.

Tableau n°2 : Les ressources politiques mobilisées par les acteurs

| | <i>Insiders</i> | <i>Outsiders</i> | <i>Autres opérateurs privés ou publics</i> |
|--------------------------------------|---|--|--|
| Ressources relationnelles | Réseaux relationnels politiques des dirigeants ou des lobbyistes salariés ou mandatés (TF1, M6, Canal+) | Réseaux relationnels politiques personnels des dirigeants : Bolloré, Berda, Seydoux... | Réseaux relationnels de France Télévision (opérateur public). |
| Ressources informationnelles | Production de rapport d'expertise sur la validité juridique du projet (TF1, Canal+) | Production de rapport d'expertise sur la validité juridique des dispositions prévues par la loi (concentration, concurrence) | Mise en place d'expérimentation pour valider la faisabilité technique du projet de TNT (Netgem, TowerCast) |
| Ressources organisationnelles | Prise en charge du dossier par des lobbyistes internes ¹⁴ (TF1) ou externes ¹⁵ (Canal+). Recours à des prestataires externes ¹⁶ pour élaborer leurs dossiers de candidature auprès du CSA (TF1, M6). | Mise en place de l'association ATN (association pour la télévision numérique) et de l'association "TNT pour tous" | |
| Ressources symboliques | Utilisation de l'image et de la puissance économique des chaînes de télévision (TF1, M6, Canal+). Engagement personnel des dirigeants des chaînes. | Recours à des personnalités médiatiques (P. Labro pour Bolloré Média ; M. Cotta pour AB). | Recours à des personnalités médiatiques (A. Sinclair pour Netgem) |
| Ressources financières | Financement de l'ensemble de la procédure de lobbying (auditions aux CSA...) | Financement des actions de lobbying. Financement de deux campagnes publicitaires favorables à la TNT. | |

24. Mise en perspective des enjeux concurrentiels du processus réglementaire de la TNT

Le secteur de la télévision est un secteur particulièrement sensible et à forte charge idéologique (pouvoir des médias, indépendance -ou dépendance !- des médias vis-à-vis des grands groupes industriels, place de la télévision publique, politique culturelle, politique de programmation...).. C'est également un secteur structurant de part les liens commerciaux, financiers et capitalistiques qui

existent avec l'industrie cinématographique. Enfin, c'est un secteur où l'Etat est doublement partie prenante : en tant que régulateur et en tant qu'administrateur de plusieurs opérateurs représentant le service public de l'audiovisuel (France Télévision, Arte, La Chaîne Parlementaire, Public Sénat, RFO, TDF). Ainsi, les décisions publiques concernant le déploiement de la TNT en France apparaissent comme des compromis entre les différents intérêts en jeu. Le processus de décision publique ayant conduit à la mise en place de la TNT reflète la volonté clairement affichée de rechercher des compromis.

Une décision publique " sous influence "

Les pouvoirs publics ont eu le souci de définir un cadre réglementaire favorisant le succès technique et commercial du déploiement de la TNT. Afin d'éviter toute décision publique inopérante, de très nombreuses missions d'études ont été confiées par les pouvoirs publics à des personnalités qualifiées pour aider à la préparation de la prise de décision¹⁷. Tout en ménageant les opérateurs historiques (TF1, Canal + et M6) qui obtiennent une place importante dans le futur paysage de la TNT¹⁸, le CSA a permis l'accès au marché à de nouveaux entrants : les grands groupes privés de l'audiovisuel ont obtenu chacun au moins une autorisation de d'exploitation¹⁹. Les intérêts du service public ont également été préservés : un multiplex est réservé aux chaînes du service publics (huit canaux sont préemptés pour les chaînes publiques). La décision publique permet également un équilibre entre les chaînes gratuites (indispensables inciter les citoyens à s'équiper en matériel de réception et garantir le succès du déploiement de la TNT) et les chaînes payantes (attractives pour les grands groupes audiovisuels privés).

Les décisions prises par les pouvoirs publics reflètent ainsi la volonté d'associer tous les acteurs majeurs de l'audiovisuel, considérés comme incontournables pour le succès du projet de la TNT. Dans ce projet, les pouvoirs publics sont clairement dépendants des entreprises dont ils souhaitent réguler l'activité. Ces entreprises disposent en effet des ressources financières, technologiques et commerciales nécessaires à l'émergence du nouveau paysage audiovisuel de la TNT. Aussi, les pouvoirs publics ont-ils été sensibles aux positions de ces entreprises dans l'élaboration du cadre réglementaire. L'Etat a accordé de multiples incitations économiques ("carottes") aux groupes privés pour obtenir leur adhésion au projet de la TNT : révision de la loi anti-concentration dans le secteur audiovisuel²⁰, adoption de la mesure du *must-carry*²¹, pré-financement public du réaménagement des fréquences, adoption de la norme Mpeg4 pour les chaînes payantes pour consolider les investissements des fabricants -en particulier français- de matériels électroniques.

Tableau n°3 : Calendrier de la mise en place de la TNT en France

Janvier 1996

Rapport Levrier remis au Ministre de la Culture et qui conclue à la faisabilité technique de la TNT.

Janvier 1997

Un groupe de travail, piloté par la Direction Générale des Stratégies Industrielles du Ministère de l'Industrie est chargé d'identifier les conditions de réception et de repérer les services de la TNT.

Septembre 1998

TDF met en place une plate-forme expérimentale en Bretagne (Rennes, Vannes et Lorient) dans le but de valider les hypothèses techniques de la TNT et d'expérimenter de nouvelles formes de programmes.

Avril 1999

Le rapport Cottet-Emery remis au Ministre de la Culture préconise l'ouverture de six multiplex de programmes (36 chaînes). Le rapport conclut au caractère inéluctable du numérique terrestre. La Ministre de la Culture et de la Communication, en association avec le Secrétaire d'Etat à l'Industrie, lance une large consultation des acteurs concernés sur la base d'un "Livre Blanc" dans le but de mieux appréhender l'ensemble des problèmes induits par la TNT.

1^{er} août 2000

La loi du 1er août 2000 fixe le cadre juridique pour le développement de la TNT en France et le calendrier d'introduction de cette nouvelle technologie sur le marché français.

24 Juillet 2001

Publication par le CSA de la liste des fréquences identifiées dans la première phase de planification (29 sites couvrant 50% de la population). Appel à candidatures du CSA pour l'attribution des chaînes nationales en numérique.

29 décembre 2001

Publication au J.O. des décrets fixant les obligations des futures chaînes TNT.

1er février 2002

Décret "must carry" publié au J.O (obligation pour les câblo-opérateurs et les gestionnaires de bouquets satellites de diffuser les futures chaînes de la TNT).

Mars-Avril 2002

Date limite de remise au CSA des dossiers de candidature. Publication de la liste des candidats recevables.

Juin 2002

Première audition publique des candidats pour des services nationaux

18 octobre 2002

Remise au Premier Ministre du rapport de Michel Boyon sur la TNT : la date de lancement de la TNT est retardée, les projets de France Télévisions sont revus à la baisse.

23 octobre 2002

Publication des dossiers retenus par le CSA. Le CSA a accordé 3 autorisations au groupe TF1 (TF1, LCI, Eurosport), 3 au groupe M6 (M6, M6 Music, Paris Première) et 3 au groupe Canal+ (Canal+, i-Télévision et Sport+) sur un total de 23 autorisations accordées à des opérateurs privés (hors télévisions locales). Les opérateurs historiques ont également obtenu des autorisations conjointes : TF6 et TPS Star (TF1 et M6), Ciné-Cinéma (Canal+, Lagardère), Planète (Canal+, Lagardère). La TNT offrira donc 16 services nationaux gratuits, triplant ainsi le nombre de chaînes en clair, et 15 services nationaux payants.

Juillet 2004

Loi "paquet télécoms" qui autorise un même groupe à détenir 7 autorisations sur la TNT contre 5 auparavant

Octobre 2004

Annulation par le conseil d'Etat de 5 autorisations accordées par le CSA (MCM, Canal J, Sport +, I-Télévision, Ciné-Cinéma Câble et Planète Câble). Appel d'offre additionnel du CSA.

Novembre-Décembre 2004

Décision du Premier ministre du lancement de la TNT en norme Mpeg2 pour les chaînes gratuites et en norme Mpeg4 pour les chaînes payantes.

Mars 2005

Démarrage des chaînes gratuites de la TNT) pour environ 35% de la population.

Septembre 2005 – Mars 2006

Démarrage des chaînes payantes de la TNT.

Source : Luc Grimaud, Conservatoire National des Arts et Métiers / CSA, 2002, complété par nous-mêmes

La stratégie des insiders : s'opposer pour négocier leur participation à la TNT

En tant que leader du marché français de la télévision, la stratégie politique de TF1 est particulièrement éclairante de la stratégie des opérateurs "insiders". La filiale du groupe Bouygues a été, dès le début du processus réglementaire, farouchement opposée au développement de la TNT en France. Pour TF1, la TNT se traduira non seulement par une concurrence exacerbée sur la diffusion hertzienne, mais aussi par une plus grande concurrence entre la télévision hertzienne et la télévision par câble et satellite où TF1 est, à travers TPS et les chaînes LCI et Eurosport, en concurrence frontale avec le groupe Canal+. Pour TF1, dans un marché publicitaire atone, la viabilité économique des chaînes privées de la TNT ne serait pas garantie²². Pour ces raisons, TF1 a adopté une attitude politique d'opposition au processus de décision publique. Pour autant, TF1 peut trouver certains

bénéfices dans la mise en place de la TNT, comme réaliser une plus grande audience pour ses chaînes du câble et du satellite, notamment pour LCI²³. On retrouve ici des analogies avec des modes d'influence identifiés par Bourgeois et Nizet (1995) dans la mesure où tout en s'opposant politiquement au projet de la TNT, TF1 a participé au processus de négociation et de préparation du déploiement de la TNT. Ce type de stratégie politique adoptée par TF1 a été exploré par Marcus (1984). L'auteur montre que la réglementation peut constituer un champ aussi bien d'opportunités que de menaces pour l'entreprise. Celle-ci peut adopter une stratégie politique *interactive*, simultanément d'opposition (défensive) et de promotion (opportuniste) notamment lorsque le cadre réglementaire (aspects techniques, économiques, concurrentiels, juridiques...) n'est pas encore complètement défini.

En participant au processus, TF1 pouvait influencer sur le cadre réglementaire (nombre de chaînes gratuites / payantes, calendrier de mise en place de la TNT, composition des multiplex...) et ceci dans une double perspective : défensive (faire obstruction à la mise en place effective de la TNT ou du moins empêcher un cadre réglementaire trop défavorable à ses intérêts) et offensive (ne pas obérer ses chances en cas de réussite du projet). La participation de TF1 au processus de mise en place de la TNT peut également être interprétée dans une perspective plus large des relations entre l'entreprise et les pouvoirs publics. Ses prises de position sur le dossier de la TNT peuvent s'inscrire ainsi dans une logique de négociation globale -voire de marchandage- avec les pouvoirs publics²⁴. En effet, à la même période, l'entreprise est confrontée à plusieurs autres dossiers politiques : relèvement des seuils de participations dans le capital des chaînes de télévision, réglementation sur la diffusion de la publicité à la télévision, lancement d'une chaîne d'information continue internationale, déploiement de la télévision sur le câble et l'ADSL, etc. Il est clair que l'attitude de TF1 sur le dossier de la TNT peut s'inscrire dans une logique de négociation globale -voire de marchandage- avec les pouvoirs publics²⁵.

L'action politique individuelle pour s'opposer et l'action politique collective pour promouvoir

Le cas du lobbying autour de la réglementation de la TNT nous éclaire de façon intéressante sur les tactiques utilisées par les différentes parties prenantes et les ressources mobilisées pour influencer la décision publique. Les actions d'influence mises en œuvre par les nouveaux entrants, et plus généralement les parties prenantes favorables à la TNT, relèvent d'une logique de légitimation (Bourgeois et Nizet, 1995). Il s'agissait, pour ces entreprises, de démontrer aux responsables publics la viabilité technique, économique et commerciale de la TNT. Cette tâche était d'autant plus difficile, au début du processus de décision, qu'il subsistait de très nombreuses incertitudes tant sur le plan technologique qu'économique. La mise en place d'une coalition *ad hoc* (Association pour la TNT) avait pour objectif d'augmenter les capacités d'influence sur les décideurs publics (Dahan, 2003, Pijnenburg, 1997) en mobilisant l'ensemble des acteurs favorables à la TNT, et d'incarner ainsi un contre pouvoir aux opposants au projet²⁶. L'action de cette association a essentiellement consisté à sensibiliser le public et les médias sur la faisabilité technique et économique du projet et à mettre en exergue l'intérêt de la mise en place de la TNT (multiplication des chaînes, diversification des programmes pour le public, gratuité partielle...). L'association s'est ainsi positionnée en "soutien logistique" du CSA dans la conduite de l'action publique.

En revanche, les *insiders* privés (TF1, M6 et Canal+), ont choisi d'engager une action politique individuelle. S'agissant de TF1, cette stratégie s'explique par au moins trois facteurs :

- d'une part, TF1 dispose, de par son pouvoir de marché, des ressources nécessaires pour pouvoir conduire de façon autonome ces actions politiques (Yoffie, 1988). Celle-ci dispose *a priori* des ressources organisationnelles, symboliques (légitimité économique) et financières nécessaires à la conduite d'une action de lobbying (Attarça, 2000) ;
- d'autre part, les relations concurrentielles conflictuelles entre les différents *insiders* privés, et en particulier entre les groupes TF1 (et TPS) et Canal + (CanalSatellite) sur le marché du câble et du satellite ne favorisent pas la constitution d'une coalition *ad hoc* (Pijnenburg, 1997) d'opposition à la TNT ;
- enfin, il semblait tactiquement délicat de constituer une coalition d'opposition frontale à la mise en place de la TNT car cela aurait nécessité une clarification des positions des différents acteurs alors que ceux-ci préféreraient entretenir délibérément une certaine ambiguïté pour ne pas afficher de manière ostensible leur opposition au projet.

Dans ce contexte, TF1 et M6 ont privilégié davantage la pression comme mode d'influence. Ces pressions se sont manifestées par des prises de positions publiques extrêmement violente vis-à-vis du projet de la TNT et du processus de décision publique²⁷. La pression exercée sur les pouvoirs publics a parfois pris la forme d'actions de défiance. Les deux entreprises ont cherché à délégitimer le rôle du CSA dans le déploiement technique de la TNT²⁸. Par ailleurs, une procédure engagée par TF1 auprès du Conseil d'Etat a conduit à l'annulation des autorisations accordées par le CSA à Canal + et à Lagardère Média. Fort de son poids économique et politique, TF1 a exploité le facteur temps comme levier de son action de lobbying. La logique d'obstruction permettait de retarder la mise en œuvre effective du projet de la TNT introduisant par la même de nouvelles incertitudes qui ont contribué à complexifier le dossier : évolutions technologiques, évolutions concurrentielles, évolutions des objectifs et des ressources des parties prenantes, évolution des coalitions, évolution de l'agenda politique, changements dans les priorités des pouvoirs publics, etc. Les récents mouvements de concentration observés dans le secteur audiovisuel²⁹, ainsi que les importantes évolutions enregistrées dans les technologies depuis l'émergence du dossier de la TNT (norme Mpeg4, convergence de la télévision, de l'Internet et du téléphone) risquent de compromettre les difficiles équilibres recherchés par les pouvoirs publics et, ce faisant, réduire, les chances de succès du déploiement de la TNT.

3. Enseignements, implications managériales et discussion

L'analyse du cas de la mise en place de la TNT en France nous permet de dégager plusieurs enseignements quant à l'importance de l'action politique et du lobbying pour les entreprises, et aux méthodes de conduite de cette action politique.

3.1. Le champ politique : champ d'opportunités et de menaces

Dans son ouvrage "*The adversory economy*", Marcus (1984) montre comment le champ politique, c'est-à-dire l'espace des décisions publiques, peut être considéré comme étant simultanément un champ d'opportunité et un champ de menaces pour les entreprises. Ainsi, les politiques de déréglementation et de suppression des monopoles publics (p.e. dans les secteurs de l'énergie, des télécommunications, des transports ou du courrier) constituent-ils de formidables opportunités de développement pour les entreprises privées, en même temps qu'elles sont une menace pour les

entreprises bénéficiant d'un statut de monopole ou d'une rente de situation. Les actions engagées par plusieurs fédérations professionnelles pour bénéficier d'une fiscalité avantageuse (p.e. l'action des restaurateurs ou de l'industrie du disque pour bénéficier d'un taux de TVA à 5,5%) illustre parfaitement l'intérêt direct du lobbying pour certaines entreprises. Le lobbying devient ainsi une arme stratégique pour les entreprises afin de bénéficier des décisions publiques les plus favorables à leurs intérêts et/ou de bloquer des décisions publiques défavorables. Aussi, le cas de la TNT, par sa configuration particulière, illustre cette simultanéité des conséquences possibles d'une décision publique pour les entreprises d'un même secteur. La mise en place de la TNT modifie les règles du jeu concurrentielles du secteur audiovisuel, créant ainsi des opportunités nouvelles pour certains opérateurs outsiders et des nouveaux entrants (p.e. Bolloré Média comme éditeurs de chaînes ou Netgem comme diffuseur technique concurrent de TDF) et, potentiellement, fragilisant les positions des opérateurs établis (TF1, M6, Canal+).

Nous pouvons extrapoler cette logique d'opportunités et de menaces à la base des stratégies politiques des entreprises. Nous avons identifié cinq catégories de décisions publiques pouvant déclencher une action de lobbying de la part d'une entreprise (Attarça, Demil et Nioche, 2002). Chaque type de décision publique a des conséquences potentielles, positives ou négatives, pour une entreprise (tableau n° 4). S'agissant du cas de la TNT, les décisions publiques peuvent avoir des effets tant sur le plan des règles du jeu concurrentielles (changement dans la filière audiovisuelle) que sur le plan de l'accès potentiels à des nouveaux entrants.

Tableau n°4 : Opportunités et menaces de l'action politique des entreprises

| <i>Conséquences de la décision publique</i> | <i>Exemples d'opportunités potentielles</i> | <i>Exemples de menaces potentielles</i> | <i>Exemples de décision publique</i> |
|--|--|---|--|
| Modifier les règles du jeu concurrentielles | Créer un nouveau marché ou un nouveau segment de marché. Créer des conditions de marché favorables | Réduire la capacité d'action stratégique des entreprises. Réduire le marché potentiel | <i>Révision de la loi "Galland" (marges arrières)</i> <i>Déréglementation de la distribution automobile</i> |
| Accéder à des ressources rares | Bénéficier de subventions publiques (directes ou indirectes) | Suppression de subventions. Interdiction d'accès à des ressources naturelles (pe. eau). | <i>Subventions au secteur du transport routier.</i> <i>Baisse de la TVA sur les travaux de rénovation</i> |
| Maîtrises des coûts | Réduction des coûts du travail | Imposer des investissements écologiques. Imposer de nouvelles taxes | <i>Taxes sur les journaux gratuits. Réduction des émissions de Co2</i> |
| Contrôle des conditions d'accès pour des nouveaux entrants | Permettre l'accès au marché à des nouveaux entrants | Empêcher l'accès au marché à des nouveaux entrants (barrières réglementaires) | <i>Mesures protectionnistes du marché européen de la banane</i> |
| Accéder à des marchés publics | Attribution de licences d'exploitation. Attribution de concessions publiques | Exclusion de marchés monopolistiques. | <i>Déréglementation du marché des concessions aéroportuaires</i> |

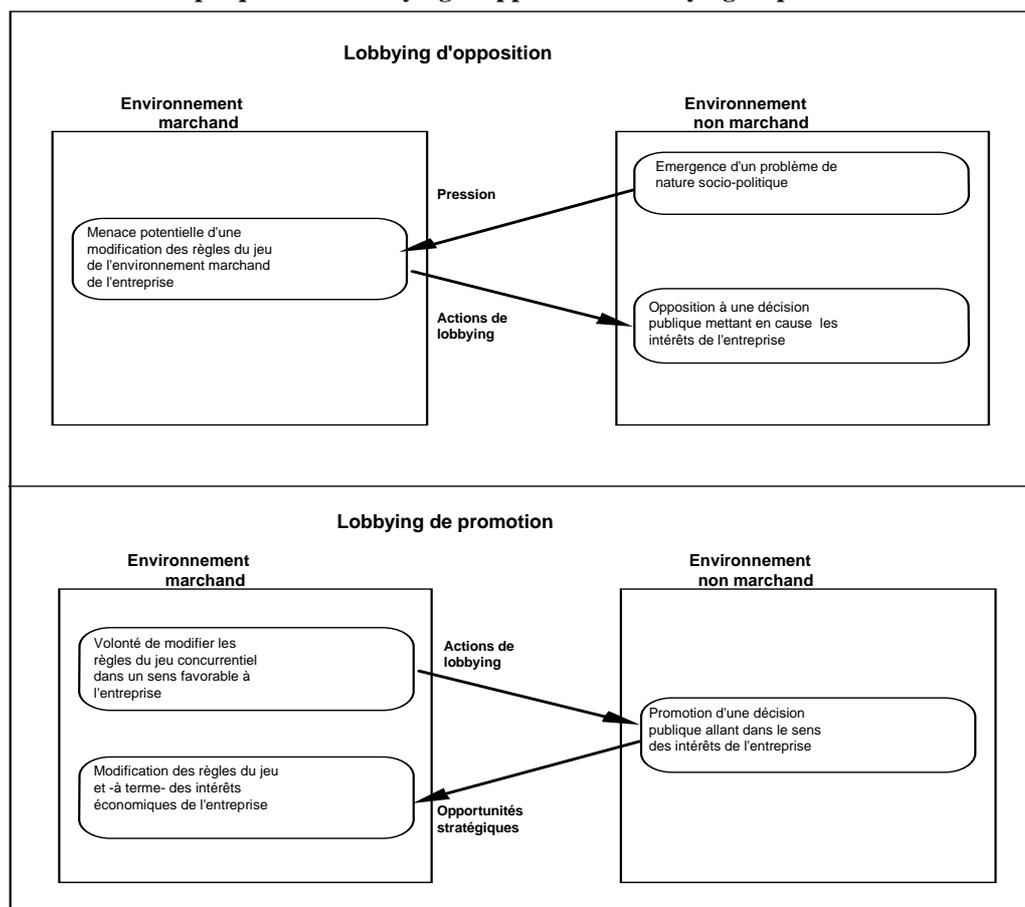
Il est clair que les décisions publiques ne renvoient pas toujours à des situations gagnants/perdants. Certaines décisions publiques peuvent n'avoir que des conséquences positives pour les entreprises d'un secteur économique. C'est le cas, par exemple, des décisions de bonus fiscal (réduction du taux

de TVA ou réduction des charges sociales pour l'emploi de certaines catégories de salariés). Dans ces situations, les coûts engendrés par la décision publique sont mutualisés tandis que les bénéfices sont concentrés sur une catégorie précise d'entreprises. De plus, comme nous l'avons vu pour la TNT, les décisions publiques peuvent relever de compromis permettant de ménager les intérêts des différentes parties prenantes. Aussi, l'opposition entre les opportunités et les menaces potentielles d'une décision publique doit être vue comme une grille de lecture *a priori* qui évolue en fonction des actions d'influence engagées par les parties prenantes, des changements dans les intérêts de ces parties prenantes, et du processus de décision publique.

32. L'action politique des entreprises : entre logique d'opposition et logique de promotion

Le cas de la TNT nous a permis de distinguer clairement deux logiques d'actions politiques : d'une part, une logique d'opposition au projet de mise en place de cette technologie, privilégiée par les *insiders*, et, d'autre part, la logique de promotion de cette nouvelle technologie et de la réglementation en préparation, adoptée par les opérateurs favorables à la mise en place de la TNT. Plus généralement, nous pouvons distinguer deux comportements-types des entreprises en situation de lobbying (graphique n°2) :

Graphique n°2 : Lobbying d'opposition et lobbying de promotion



Le premier type de comportement relève d'un lobbying que l'on qualifiera de *lobbying d'opposition*. Dans cette situation, l'entreprise est confrontée à une pression de son environnement non marchand ou politique. L'entreprise est sous la menace d'une décision publique pouvant mettre en cause,

directement ou indirectement, ses intérêts économiques. L'action de lobbying engagée est, ici, de nature réactive. Elle vise à s'opposer à la décision publique, c'est-à-dire l'annuler ou l'orienter.

Le second type de comportement relève d'un lobbying que l'on qualifiera de *lobbying de promotion*. L'entreprise cherche par des moyens politiques à obtenir des avantages dans son environnement marchand. L'action politique relève ici d'une nature proactive. Le lobbying est un moyen pour l'entreprise de promouvoir auprès des pouvoirs publics une décision favorable à ses propres intérêts. Ces deux comportements-types doivent être considérés comme les deux facettes extrêmes d'un spectre comportemental. Par exemple, dans le cas des comportements politiques de nature réactive, Oliver (1991) propose une typologie des stratégies comportementales de l'entreprise en cinq catégories et quinze sous-catégories : accepter la décision publique, chercher un compromis, éviter les conséquences de la décision publique, défier les pouvoirs publics, manipuler les pouvoirs publics.

Plusieurs raisons justifient les comportements politiques hybrides des entreprises, c'est-à-dire des comportements simultanément ou successivement d'opposition et de promotion.

- D'une part, une décision publique (une loi, un règlement, une directive...) peut renvoyer à un ensemble complexes de dispositions. Une entreprise peut ainsi trouver ses intérêts dans certains dispositions qu'elle va promouvoir, tout en s'opposant à d'autres dispositions jugées défavorables contenues dans la décision. Dans le cas de la TNT par exemple, les dispositions sur le financement du déploiement de cette technologie ont été largement critiquées par les opérateurs soutenant le projet de la TNT (Bolloré, NRJ...).
- D'autre part, les intérêts, et donc les objectifs de l'action politique des entreprises, peuvent évoluer dans le temps. Le contexte concurrentiel peut également évoluer, modifiant par là même les objectifs de l'entreprise. Dans le cas de la TNT, le revirement de comportement de TF1 est à ce titre très éclairant. En 2004, TF1 a eu l'opportunité de racheter la chaîne de télévision TMC au groupe Pathé. Cette acquisition a été réalisée conjointement avec le groupe AB, qui fait partie des opérateurs largement engagé en faveur de la TNT. La chaîne TMC elle-même bénéficie d'un canal sur la TNT. Cette acquisition a sans nul doute contribué au changement d'attitude du groupe TF1. Mais d'autres facteurs ont pu contribuer à ce changement d'attitude : la perte de terrain de TPS face à CanalSatellite (droits de retransmission du foot-ball) ou l'engagement progressif de Canal+ en faveur de la TNT.
- Enfin, les dispositions prévues par la décision publique peuvent évoluer dans le temps (effet des actions de lobbying, arbitrages rendues, changement de majorité politique...). De ce fait, l'attitude d'une entreprise peut elle-même évoluer et passer d'une attitude d'opposition à une attitude de promotion, et inversement. Les gages données par les pouvoirs publics aux acteurs opposés initialement à la TNT ont ainsi pu modifier leur attitude vis-à-vis du projet.

Le cas de la TNT n'est pas une exception quant à la nature hybride des comportements politiques des parties prenantes. De nombreux autres études de cas de lobbying d'entreprises arrivent à la même conclusion (Attarça, 1996 ; Bensedrine, 1998 ; Dahan, 2003 ; Jacomet, 2000).

33. L'articulation entre le politique et l'économique

L'articulation entre le comportement politique des entreprises et leur comportement économique se situe à deux niveaux.

L'articulation se situe d'abord dans les objectifs de l'action politique et les résultats escomptés dans le champ économique. Comme nous l'avons déjà souligné, le lobbying est un moyen pour l'entreprise d'atteindre des objectifs de nature économique (gagner des parts de marché, accroître sa rentabilité, empêcher des nouveaux entrants...). Les avantages obtenus par l'entreprise dans le champ politique (obtention d'une décision publique favorable) pourront être transformés en avantage sur dans le champ concurrentiel dans la mesure où l'entreprise parvient à mobiliser les ressources et les capacités nécessaires pour exploiter la nouvelle situation née de la décision publique (Dahan, 2003). L'avantage économique pourra être qualifié d'avantage concurrentiel si la décision publique permet de créer une situation réellement *différentielle*, c'est-à-dire avantageuse pour les uns et désavantageuse pour les autres. Dans le cas de la TNT, la volonté de rechercher un compromis entre les différents acteurs n'a pas conduit à une décision *différentielle*. Si les opérateurs outsiders ont réussi à obtenir des licences d'exploitation (31 licences ont été accordées par le CSA pour 66 candidats déclarés recevables), les opérateurs historiques ont également obtenu un nombre suffisant de licences. Ceci relativise l'avantage économique issu de l'opération de lobbying. Cet avantage ne pourra être qualifié de concurrentiel, c'est-à-dire durable et valorisable, que dans la mesure où les nouveaux opérateurs parviennent à proposer une offre télévisuelle sur la TNT suffisamment attractive. Cela renvoie, non plus aux capacités politiques de l'entreprise, mais à ses ressources et à ses capacités techniques et commerciales.

Le second niveau d'articulation entre l'économique et le politique se situe justement sur le plan des ressources. Nous avons présenté dans la première partie la notion de ressource politique. Le cas de la TNT nous montre que le lobbying des entreprises ne renvoie pas nécessairement à cette vision sulfureuse et parfois caricaturale de cette technique (Eugène, 2002). L'influence des pouvoirs publics n'est pas nécessairement synonyme de mobilisation des réseaux relationnels, de corruption ou de trafic d'influence et de passe-droits. Il est clair que dans le cas étudié, nous n'avons pas pu accéder aux informations sur les pratiques souterraines qui ont été mises en œuvre par les différents acteurs. La nature des entreprises en jeu (grands groupes privés des médias) et la nature des relations entretenues par les dirigeants de ces entreprises avec les élites politiques, peuvent laisser supposer que des actions occultes ont pu être menées par certaines parties prenantes³⁰. Pour autant, si on s'intéresse aux initiatives repérées à travers les sources secondaires, nous voyons clairement que l'influence du processus de décision publique a également reposé sur des ressources que l'on peut directement reliées aux activités économiques des opérateurs :

- *ressources techniques et technologiques* qui ont permis de participer aux expérimentations (numérisation des programmes, transmission et réception des signaux...) et donc de montrer la faisabilité technique du projet ;
- *ressources techniques* qui ont permis l'élaboration de projet de chaînes pertinent afin de bénéficier d'une licence d'exploitation du CSA : cela renvoie directement au métier des opérateurs à savoir concevoir un modèle économique de chaîne de télévision viable ;
- *ressources organisationnelles* qui ont permis le suivi institutionnel du dossier, la participation aux auditions organisées par le ministère de la Culture et le CSA, ou la participation aux auditions dans le cadre des nombreux rapports d'experts ;
- *ressources financières* : elles sont directement liées à la rentabilité économique des opérateurs et leurs prises de risques pour développer une offre sur la TNT

- *ressources symboliques* : cette ressource est aussi liée -mais pas seulement- au poids économique des opérateurs et à leur image sur le marché de l'audiovisuel.

Nous voyons donc clairement que la mise en œuvre des actions de lobbying s'appuie largement sur des ressources et des capacités relevant directement du métier des entreprises. Même si le lobbying amène l'entreprise à évoluer dans un champ politique qui n'est pas son champ naturel, il n'en demeure pas moins que les actions politiques reposent en grande partie sur des leviers qu'elle maîtrise. Ceci rend d'autant plus indispensable l'articulation des logiques, politique d'une part, et économique d'autre part.

34. La spécificité de la conduite de l'action politique

Si la mise en œuvre du lobbying peut reposer des leviers de nature économiques ou techniques, la conduite de l'action politique reste quant elle un exercice spécifique et non naturel pour les entreprises. Dans le cas de la TNT, nous avons vu que plusieurs opérateurs ont confié des missions ponctuelles à des cabinets spécialisés : lobbyistes professionnels pour les contacts avec les responsables publics, cabinets de communication pour la préparation des auditions. Par ailleurs, une entreprise comme TF1 dispose de ses propres lobbyistes internes chargés de la coordination de l'action politique. Cela montre que la conduite d'une action de lobbying renvoie à des savoir-faire et à des techniques spécifiques (Clamen, 1995). A travers l'exemple du cas de la TNT, nous pouvons relever plusieurs facteurs qui contribuent à la spécificité de la conduite de l'action politique par rapport aux activités économiques "classiques" de l'entreprise et qui justifie le recours à des procédures et/ou à du personnel *ad hoc* :

- *Temporalité* : la temporalité du processus de décision est propre au fonctionnement des institutions mais aussi à la nature de la décision en jeu. Dans le cas de la TNT, nous avons vu que le processus a duré près de 10 ans entre les premières réflexions sur la mise en place de la TNT et la mise en œuvre effective du projet. Par ailleurs, le processus a connu une dynamique particulière avec des périodes d'accélération des décisions suivies de périodes d'attente (en particulier lors du changement de gouvernement en mai 2002).
- *Nature des acteurs* : les parties prenantes du processus de lobbying peuvent être de nature diverse (entreprises, syndicats professionnels, associations, ONG, médias...). Dans le cas de la TNT, les principaux acteurs en jeu sont de nature relativement homogènes et appartiennent à la filière audiovisuelle. Les auditions pour les rapports d'experts montrent cependant une forte variété d'acteurs concernés, directement ou indirectement, par le déploiement de la TNT.
- *Nature des règles du jeu* : les "règles du jeu" de l'action politique sont spécifiques au processus de la décision publique et au fonctionnement institutionnel. Le cas de la TNT a nécessité le vote d'une loi (avec tout le processus lié à ce type de décision), ainsi que la mise en œuvre d'une procédure d'agrément conduite par le CSA (autorité administrative indépendante).
- *Moyens de l'action* : même si nous n'avons pas recensé les actions de lobbying souterraines, les actions visibles et légales mises en œuvre par les parties prenantes n'en demeurent pas moins multiples et variés : production de sondages, publicité politique, courriers envoyés aux responsables publics, prises de position publique, etc.

L'ensemble de ces caractéristiques justifie la nécessité pour l'entreprise de mettre en place des moyens spécifiques pour mener une action politique. Les processus de lobbying relèvent d'une logique d'action d'une autre nature que les processus économiques (production, commercialisation, innovation, collaboration) auxquelles sont habituées les entreprises. Le recours à des professionnels du lobbying est une réponse possible à ce défi (Clamen, 1995). Cela est particulièrement adapté aux entreprises intervenant ponctuellement dans le champ politique. Pour les entreprises dont les activités ou les intérêts les conduisent à engager des actions de lobbying régulièrement dans le temps, la mise en place d'un service interne *ad hoc* de lobbying présente de multiples avantages (Attarça, 1998 ; Schuler, 2002). Ce type de service, à l'instar de celui TF1, outre le fait qu'il permet d'accumuler un savoir-faire et des ressources en matière d'intervention politique, favorise l'apprentissage collectif de l'action politique : l'existence d'un tel service favorise l'intégration dans les processus de lobbying des responsables fonctionnels et opérationnels de l'entreprise et instille ainsi une culture politique dans le management de l'entreprise. Il favorise également, de part son caractère permanent au sein de l'entreprise, une bonne articulation entre les dimensions économiques et politiques dans la conduite des stratégies concurrentielles.

Conclusion

Le cas de la TNT illustre une situation d'élaboration d'un cadre réglementaire nouveau. Dans ces conditions l'action politique devient, pour l'entreprise, un levier indispensable pour préserver et/ou renforcer son pouvoir de marché, et façonner son environnement concurrentiel dans un sens favorable à ses propres intérêts. La mise en place du cadre réglementaire du déploiement de la TNT pourrait non seulement modifier les conditions concurrentielles entre éditeurs de chaînes de télévision, mais aussi la nature des relations entre les différents acteurs de la filière audiovisuelle. Cela justifie *a posteriori* la nécessité, pour l'entreprise, quelle que soit sa taille et son positionnement sur le marché, d'avoir une stratégie politique articulée avec sa stratégie concurrentielle.

L'étude de cas révèle par ailleurs la dépendance réciproque entre les entreprises et les pouvoirs publics. Le déploiement de la TNT nécessite la mise en place d'un cadre réglementaire qui garantisse la viabilité économique et technologique des projets. Les conditions de réussite de la TNT dépendent de l'action de régulation, de normalisation et d'incitation des pouvoirs publics. En outre, le déploiement de la TNT constitue, pour les pouvoirs publics, un outil d'aménagement du territoire et un levier de la politique culturelle nationale. Pour autant, les pouvoirs publics ne disposent plus des moyens leur permettant d'assurer de façon autonome le déploiement de cette nouvelle technologie. Ils doivent ainsi s'appuyer sur des opérateurs, privés et publics, disposant des capacités technologiques, financières et économiques adéquates.

Plus généralement, le cas de la TNT met en évidence la complexité de la conduite de l'action politique qui dépend de facteurs endogènes, propres à la décision en jeu (évolution des intérêts des acteurs, évolution du processus de décision publique, évolutions des technologies, etc.), et de facteurs exogènes liés à l'évolution du contexte institutionnel (agenda politique, majorité politique, etc.). L'interaction entre ces deux types de facteurs génère d'importantes incertitudes qui rendent nécessaires la mise en œuvre d'une stratégie permettant la combinaison judicieuse des ressources et leur articulation avec le processus de décision publique afin de répondre aux questions suivantes : quelles ressources mobiliser, avec qui, à quel moment et vis-à-vis de quels acteurs ?

Les enseignements tirés de cette étude de cas ouvrent par ailleurs sur plusieurs pistes de recherche autour de la problématique de la stratégie politique des entreprises.

L'étude que nous avons présentée est transversale à plusieurs entreprises, engagées dans un processus d'influence d'une décision publique. Il serait intéressant de se focaliser sur la gestion, au sein d'une même entreprise, des différents dossiers politiques. Nous avons vu dans le cas, au niveau du groupe TF1, une interaction entre la gestion de deux dossiers politiques : celui de la TNT et celui de la chaîne d'information internationale. Buchholz (1992) a introduit la notion de portefeuille de dossiers politiques (*issues portfolio*) en faisant le parallèle avec la notion de portefeuille d'activités stratégiques. Il s'agit là d'une piste de recherche intéressante sur la manière dont les entreprises coordonne la conduite de leurs actions politiques : négociation globale avec les pouvoirs publics ou avec les autres parties prenantes, utilisation commune des ressources politiques, etc. Le point d'entrée de ce type de recherche serait non pas la décision publique et les processus de lobbying, mais l'entreprise et les moyens de son action politique. Une telle recherche permettrait également de poursuivre l'exploration des moyens organisationnels et humaines mis en place par les entreprises pour conduire les dossiers politiques : ressources humaines, procédures particulières, formation du personnel, collaboration avec des cabinets spécialisés, etc.

Un second axe de recherche serait l'approfondissement, au niveau des entreprises, de l'articulation de leur comportement politique et de leur comportement concurrentiel. Le cas de la TNT nous a permis tirer certains enseignements relatifs à cette articulation. Une analyse plus fine pourrait permettre d'explorer, par exemple, la manière dont les entreprises intègrent la dimension politique (opportunités politiques potentielles ou menaces politiques potentielles) dans leur processus de planification stratégique (Post et al., 1982). Peut-on concevoir par exemple des stratégies concurrentielles fondées sur les ressources politiques dont dispose l'entreprise ?

Enfin, un troisième axe de recherche serait l'approfondissement des facteurs explicatifs du comportement politique des entreprises : pourquoi certaines entreprises s'engagent-elles dans des processus politiques tandis que d'autres préfèrent laisser ces initiatives à leurs organisations professionnelles ? Pourquoi certaines entreprises privilégient-elles l'action individuelle tandis que d'autres préfèrent l'action collective ? Pourquoi certaines entreprises préfèrent-elle l'action discrète tandis que d'autres ont recours à la médiatisation de leurs actions politiques ? Il s'agirait alors de proposer des modèles explicatifs du comportement politique des entreprises et/ou de valider empiriquement dans le contexte des entreprises françaises des modèles proposés par des auteurs américains (Rehbein et Schuler, 1999 ; Schuler et Rehbein, 1997)

Bibliographie

- Attarça, M. ; Demil, B. ; Nioche, J-P. (2002), "The constitution of a database of corporate political activities in France: presentation of the project and methodological difficulties", *Second symposium on Corporate Political Strategies*, Paris, juin 2002
- Attarça, M.ourad (1998), "La fonction Affaires publiques", *Revue Française de Gestion*, Juillet-Août-Septembre
- Attarça, Mourad, (1996), "Searching for a political competitive advantage", *Proceedings of the Second AIDEA Giovani International Conference*, edited by Luca Brusati, Università Commerciale "Luigi Bocconi", Juin 1996
- Attarça, Mourad, (2002), "Les ressources politiques de l'entreprise : proposition d'une typologie", *XI ème conférence internationale de management stratégique (AIMS)*, Paris, juin 2002
- Baron, David P., (1995), "The Nonmarket Strategy System", *Sloan Management Review*, Fall 1995
- Bearle et Means, (1932), *The modern corporation and private property* CommerceClearing House, Inc
- Bensedrine, J., (1998), "Les entreprises face aux controverses politico-scientifiques", *Revue Française de Gestion*, Juin-Juillet-Août,
- Boodewyn, J.J., Brewer, T.L., (1994), "International-Business Political Behavior: new theoretical directions", *Academy of Management Review*, Vol. 19, N°1: 119-143
- Buchholz, R.A., (1992), *Public Policy issues for management*, Prentice Hall
- Chandler A., (1988) , *La main visible des managers*, Economica
- Clamen, M., (1995), *Le lobbying et ses secrets*, Dunod
- Dahan, Nicolas, (2003), *L'activité politique des entreprises au niveau communautaire : motivations stratégiques et spécificité*, Thèse de doctorat en gestion, Conservatoire National des Arts et Métiers, 2003
- DiMaggio P.J, Powell W.W., (1991), *The New Institutionnalism in organizational analysis*, The University of Chicago Press
- Dutton, J.E, Ottensmeyer, E., (1987), "Strategic Issue Management Systems: Forms, Function, and Contexts", *Academy of Management Review*, Vol. 12, N°2, 355-365
- Epstein, E.M., (1969), *The Corporation in American Politics*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall
- Eugène, E., (2002), *Le lobbying : une imposture?*, Le Cherche Midi Editeur
- Gale, J., Buchholz, R., (1987), "The Political Pursuit of Competitive Advantage: What Business Can Gaing From Government" in A. Marcus, A. Kaufman et D. Beam (eds), *Business Strategy and Public Policy – Perspectives from Industry and Academia*, Quorum Books, pp. 31-41
- Getz, K.A., (1997), "Research in Corporate Political Action", *Business & Society*, Vol. 36, N°1, March, 32-72
- Hillman A.J., Hitt, M.A., (1999), "Corporate political strategy formulation : a model of approach, participation, and strategy decisions", *Academy of Management Review*, Vol 24, N°4
- Hillman A.J., Keim, G., (1995), "International Variation in The Business-Government Interface: Institutional and Organizational Considerations", *Academy of Management Review*, Vol 20, N°1, 193-214
- Hillman, Amy J., (2002), "Public affairs, issue management and political strategy: Methodological issues that count--a different view", *Journal of Public Affairs*, London, jan 2002, vol 1/2, n°4/1, p. 356
- Jacomet, D. (2000), *Les stratégies d'entreprises face aux politiques publiques : le lobbying des producteurs occidentaux et la politique commerciale internationale dans le textile-habillement*, thèse de doctorat ès sciences de gestion, Université Paris-Dauphine, février
- Jarniou, P., (1981). "L'entreprise comme système politique". P.U.F.
- Keim, G. D., Zeithaml, C.P., (1986), "Corporate Political Strategy and Legislative decision Making: A Review and Contingency Approach", *Academy of Management Review*, Vol. 11, N°4: 828-843
- Keim, G.D., Baysinger, B., (1988), "The Efficacy of Business Political Activity: Competitive Considerations in a Principal-Agent Context", *Journal of Management*, Vol. 14, N°2
- Lenway, S.A., Rehbein, K., (1991), "Leaders, Followers, and Free Riders: An Empirical Test in Corporate Political Involvement", *Academy of Management Journal*, vol 34:893-905
- Lindblom C.E., (1977), *Politics and Markets*, Basic Books, New York
- Lord, M.D., (2000), "Corporate Political Strategy and Legislative Decision Making", *Business & Society*, Vol. 39, N°1, March, 76-93
- Lowi, T.J., (1964), "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theories", *World Politics*, 16, 677-715
- Mahon J.F., McGowan R.A., (1998), "Modeling Industry Political Dynamics", *Business & Society*, Vol. 37, N°4, december 1998, 390-413
- Mahon, J.F., Waddock, S.A., (1992), "Strategic Issues Management: An Integration of Issue Life Cycle Perspectives", *Business & Society*, Spring, 19-32
- Mahon, John F., (2002), " Public affairs, issue management and corporate political strategy: An introduction", *Journal of*

Public Affairs, London, jan 2002, vol 1/2, n°4/1, p. 294

- Mahon., J.F., (1993), "Shapping Issues/Manufacturing Agents" in : Mitnick B.M., *Corporate Political Agency*, Sage Publications
- Marcus, A.M., (1984), *The Adversary Economy*, Quorum Books
- Martinet, A-C., (1984), *Management stratégique : organisation et politique*, Mc Graw-Hill
- Mills, C.W., (1956), *The Power Elite*, Oxford University Press
- Nioche, J-P., Tarondeau, J-C., (1998), "Les stratégies d'entreprise face aux réglementations publiques", *Revue Française de Gestion*, Juin-Juillet-Août,
- Oberman, W.D., (1993), "Strategy and Tactics Choice in an Institutional Ressource Context" in : Mitnick B.M., *Corporate Political Agency*, Sage Publications
- Oliver C., (1991), "Strategic Responses to Institutional Processes", *Academy of Management Review*, Vol 16, N°1, 145-179
- Ornstein, N.J., Elder, S., (1978), *Interest Groups, Lobbying and Policymaking*, Congressional Quaterly Press
- Pfeffer J., Salancik G., (1978), *The external control of organization, a ressource dependance perspective*, Herper & Row, Publishers
- Pijnenburg, B., (1997), "Euro-lobbying par des coalitions ad hoc : une analyse exploratrice", *Politique et management public*, vol. 15, n°2, Juin
- Post, J.E. et al., (1982), "The public affairs function in American Corporations: Development and Relations with Corporate Planning", *Long Range Planning*, Vol. 15, N°2
- Rehbein, K.A., Schuler, D.A., (1999), "Testing the Firm as a Filter of Corporate Political Action", *Business & Society*, Vol. 38, N° 2, June, 144-166
- Saïd K., "Pour une reconsidération de la planification stratégique dans la formation des stratégies", *Direction et Gestion*, n°184-185, juin-octobre 2000, p 17-32.
- Schuler, D.A., Rehbein, K., (1997), "The Filtering Role of The Firm in Corporate Political Involvement", *Business & Society*, Vol. 36, N°2, June, 116-139
- Schuler, Douglas A., (2002), " Public affairs, issue management and political strategy: Methodological issues that count", *Journal of Public Affairs*, London, jan 2002, vol 1/2, n°4/1, p. 336
- Stigler, G., (1971), "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management*, 2:3-21
- Yoffie, D.B., (1987), "Corporate strategies for political action: A rational model". In Marcus A., Kaufman A.M., Beam, E.R. (Eds), *Business strategy and public policy*, Wesport, CT: Qorum Books

Annexe 1 : Principaux acteurs du secteur de la télévision en France en 2002

| Groupes | CA audiovisuel (2001) | Production cinématographique | Production télévisuelle | Edition de chaînes hertziennes | Edition de chaînes thématiques | Distribution hertzienne | Diffusion/ Distribution câble | Diffusion/ Distribution satellite |
|-------------------|-----------------------|------------------------------|------------------------------|--------------------------------|--|-------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|
| TF1 | 2282 | | | TF1 | LCI, Eurosport, Odysée, TF6 (50%, partenariat avec M6) + via TPS : Télétoon, Cinéstar, Cinétoile, Cinéfaz, TPS Star, Infosport | | NC Numéricable | TPS (50%) |
| Groupe Canal+ | 4563 | Canal+ production | Expand | Canal+ | I>Télévision, Kiosque, Multithématiques (27%), Comédie (26%) | | | CanalSatellite (66%) |
| Suez | | | | M6 (36%) | Paris Première et via M6, M6 Thématique | | Noos (50%) | TPS (25%) |
| M6 | 569 | | | M6 | M6 Thématique (M6 Music, Téva, Fun TV), TF6 (50%), Série Club (50%) | | | TPS (25%) |
| Lagardère Médias | 633 | | Lagardère Images, Images&Cie | | MCM, Mezzo, Canal J, TiJi, Santé Vie, Match TV, Multithématiques (27%), Téva (via Filipacchi Médias) | | | CanalSatellite (34%) |
| Pathé | | Pathé cinéma | | | Pathé Sport, Voyages, Comédie, Cuisine TV, Histoire (30%), MontéCarlo TMC (50%) | | | |
| France Télécom | | | FIT | | Participations minoritaires : Mezzo, Régions, Histoire | TDF(1) | FT Câble | |
| France Télévision | 2180 | | | France 2, France 3, France 5 | TV5, Festival (56%), Régions (50%), Mezzo (22%), Euronews (14%) | | | |
| AB Groupe | 156,4 | | AB, production | Via | RTL9, AB Sat (AB1, AB Moteurs, RFM TV, Escales...) | | | |
| Amaury | | | | | Equipe TV | | | |

entre parenthèse : % de participation au capital

(1) : France Telecom a cédé toutes ses participations dans TDF en 2002

Annexe 2 : l'offre télévisuelle en France à fin 2001 (avant le premier appel d'offre pour la TNT)

| | | | <i>Part d'audience (1)</i> | <i>Part de marché (2)</i> | <i>Part de marché câble/satellite (3)</i> |
|--|------------------|-----------------------|----------------------------|---------------------------|---|
| Chaînes hertziennes | <i>Gratuites</i> | TF1, | 32,7% | | |
| | | F2 | 21,1% | | |
| | | F3 | 17,1% | | |
| | | F5/Arte | 3,5% | | |
| | | M6 | 13,5% | | |
| | <i>A péage</i> | Canal+ | 3,6% | | |
| Chaînes thématiques avec abonnement | <i>Câble (4)</i> | Noos | 8,5% | 54,3% | 26,6% |
| | | FT Câble | | | 24,4% |
| | | Numéricable | | | 21,9% |
| | | UPC France | | | 15,0% |
| | | Autres réseaux câblés | | | 15,6% |
| | <i>Satellite</i> | CanalSatellite | | 45,7% | 61,6% |
| | | TPS | | | 38,4% |

Données au 31/12/2001 ; (1) : Audience : en % du temps d'écoute d'une chaîne dans la durée d'écoute totale ; (2) Part de marché des opérateurs du câble et du satellite : en % d'abonnement ; (3) : Part de marché du câble : nombre de prises d'abonnés au câble en % du total des foyers connectés au câble ; Part de marché des abonnés à des bouquets satellite : en nombre d'abonnés par bouquet par rapport au total des abonnés à un bouquet satellite ; (4) : les cablo-opérateurs proposent des chaînes thématiques communes aux bouquets satellites Canalsatellite et TPS ; Source : *Les chaînes de télévision*, étude Xerfi-secteur 700, juin 2002

Annexe 3 : Liste des opérateurs et des chaînes sélectionnés par le CSA en octobre 2002

Les chaînes soulignées sont les chaînes gratuites de la TNT

| Opérateurs éligibles à la TNT | Chaînes autorisées |
|-------------------------------|---|
| Groupe TF1 | TF1, LCI, Eurosport, TPS Star |
| Groupe M6 | M6, M6 Music, TF6 |
| Groupe Canal+ | Canal+, i-Télé, Sport+ |
| Groupe AB | AB, NT1 |
| Groupe France Télévisions | France 2, France 3 , France 5, Festival |
| Groupe Arte | Arte |
| La Chaîne Parlementaire | Public Sénat |
| Bolloré Média | Direct 8 |
| Groupe NRJ | NRJ TV |
| Lagardère Média | Planète, Ciné Cinéma, MCM, Canal J |
| Groupe Suez | Paris Première |
| Groupe Pathé | TMC, Match TV, Cuisine TV/Comédie |

Répartition prévue des multiplex

| Multiplex R1 | Multiplex R2 | Multiplex R3 | Multiplex R4 | Multiplex R5 | Multiplex R6 |
|---------------------|-----------------------|---------------|-----------------|--------------|--------------|
| <u>France 2</u> | MCM, | <u>Canal+</u> | <u>M6</u> | | <u>TF1</u> |
| <u>France 3</u> | <u>Canal J</u> | <u>i-Télé</u> | <u>M6 Music</u> | | LCI |
| <u>France 5</u> | Match TV | <u>Sport+</u> | Paris Première | | Eurosport |
| <u>Festival</u> | <u>Direct 8</u> | Ciné Cinéma | TF6 | | TPS Star |
| Arte | TMC | Planète | AB, | | NRJ TV |
| <u>Public-Sénat</u> | Cuisine TV/Comédie | | <u>NT1</u> | | |

Notes

¹ Cités par Dahan (2003)

² L'auteur illustre ce processus par deux études de cas. Il s'agit des actions de lobbying menées respectivement vis-à-vis de la directive européenne sur le chocolat (autorisation d'utiliser des matières grasses autre que le beurre de cacao dans le chocolat) et de décision de suppression du commerce hors-taxes intra-communautaire.

³ L'auteur qualifie ces attitudes de "stratégies politiques", utilisant cette notion dans une acception différente de celle que nous avons choisie. Il faut effectivement souligner, comme le précise Dahan (2003), que les concepts de stratégies, d'activités et de tactiques politiques ne sont pas encore stabilisés et sont utilisés, selon les auteurs, dans des sens différents.

⁴ D'après le concept développé par M. Olson (1971).

⁵ L'auteur a basé son analyse sur un processus de nature législative.

⁶ Voir par exemple : Laurence Lecoeur (sous la direction de), *Quel avenir pour la télévision numérique terrestre ?* Dossiers de l'audiovisuel, n°98, juillet/Août 2001, La Documentation Française et l'INA

⁷ TDF n'aura plus le monopole de diffusion technique des signaux

⁸ Par exemple, Orange (filiale de France Telecom) est intéressé par la distribution de ce nouveau "produit".

⁹ Outre TDF, Tower Cast-NRJ (filiale du groupe NRJ) s'apprête également à pénétrer le nouveau marché de la diffusion hertzienne numérique.

¹⁰ Le multiplexage correspond à l'assemblage technique de cinq à six chaînes numérique sur un unique canal de diffusion. La TNT va se traduire par la création de ce nouveau métier : gestionnaire de multiplex ou de "bouquet" numérique. Ce rôle peut être assurée, par exemple, par les gestionnaires actuels de bouquets sur le câble (cablo-opérateurs) ou le satellite (TPS, CanalSatellite).

¹¹ Par exemple Netgem.

¹² En particulier en novembre 2004 au moment où le Premier ministre devait prendre une décision sur la norme technique de la future TNT (norme Mpeg2 ou norme Mpeg4).

¹³ Par exemple, en autorisant la publicité de certains secteurs interdits de publicité à la télévision comme la presse, l'édition de livres ou la grande distribution, ou supprimant les obligations d'achats et de création d'œuvres originales pour les futures chaînes de la TNT

¹⁴ Voir par exemple l'article de Nicole Vulser, "La future loi sur l'audiovisuel suscite une vaste offensive des groupes de pression", *Le Monde*, 14 janvier 1998. On peut en particulier y lire : "Chez TF1, les rôles sont répartis, avec un lobbyiste étiqueté à gauche, le secrétaire général Jean-Pierre Paoli, et un lobbyiste à droite, Pascal Houzelot"

¹⁵ Cabinet Paul Boury et associés

¹⁶ Il s'agit du cabinet Euro RSCG Publishing

¹⁷ Nous avons recensé une douzaine de rapport d'expertise commandé par les pouvoirs publics (Premier ministre, ministère de la Culture, ministère de l'Industrie, Sénat, Assemblée Nationale)

¹⁸ Chacun de ces opérateurs a obtenu l'autorisation de diffusion d'au moins deux chaînes dans la future TNT (la chaîne actuellement diffusée en analogique plus une chaîne bonus). Les opérateurs pouvaient également postuler pour obtenir d'autres autorisations.

¹⁹ NRJ TV (groupe NRJ), Direct 8 (Bolloré Médias), TMC, Cuisine TV et Comédie (groupe Pathé), iMCM, Match TV et Canal J (Lagardère Médias), AB1 et NT1 (AB production).

²⁰ Suppression du seuil de 49% qu'un opérateur peut détenir dans le capital d'une chaîne de télévision, pour toutes les futures chaînes de la TNT

²¹ Décret n°2002-125 du 31 janvier 2002 dit du "must carry".

²² Audition des dirigeants de TF1 par le CSA, 18 juin 2002

²³ L'audition des dirigeants de LCI (filiale à 100% de TF1) par le CSA est en ce sens très révélatrice de l'attitude ambiguë de TF1 : Etienne Mougeotte, DG de TF1 et représentant de LCI, est venu défendre le 26 juin 2002 le dossier de candidature de LCI pour l'obtention d'une autorisation d'émission sur la future TNT, alors que, une semaine auparavant, son PDG, au nom de TF1, mettait en cause devant la même assemblée, la logique même de la TNT. Le Président du CSA, Dominique Baudis, n'a pas manqué de souligner cette double attitude lors de l'audition.

²⁴ Par exemple, le projet qui a été retenu pour la chaîne d'information internationale est un projet conjoint privé-public associant TF1 et France Télévision. Ce projet était en concurrence avec un projet -strictement public celui-là- associant Radio France Internationale.

²⁵ Par exemple, le projet qui a été retenu pour la chaîne d'information internationale est un projet conjoint privé-public associant TF1 et France Télévision. Ce projet était en concurrence avec un projet -strictement public celui-là- associant Radio France Internationale.

²⁶ Voir l'article de Bénédicte Mathieu et Nicole Vulser : "Pour Jérôme Seydoux, un "lobbying" est nécessaire sur le numérique hertzien", *Le Monde*, 8 novembre 2001

²⁷ Par exemple, Patrick Le Lay, PDG de TF1, a fait les déclarations suivantes : "il n'est pas interdit, quand on est responsable, d'arrêter une catastrophe (...) [le gouvernement] a adopté une approche marxiste de la TNT (...) [c'est une] reprise en main d'un système qui était en train de se libérer par des autorités gouvernementales ou administratives"²⁷ (*Le Monde*, jeudi 8 novembre 2001) "La TNT, je pense, est morte car il n'y a aucune équation économique. On peut toujours faire continuer les processus administratifs" (*Stratégies*, 26 mai 2003)

²⁸ TF1 et M6 ont déposé un recours contentieux auprès du Conseil d'Etat pour contester les bases légales du rôle du CSA dans le réaménagement des fréquences. Pour TF1 et M6, cette responsabilité relève de l'Agence Nationale des Fréquences. Il a fallu une injonction du Conseil d'Etat en avril 2003, saisi par le CSA, pour obliger les deux chaînes à libérer les fréquences nécessaires au déploiement de la TNT.

²⁹ En 2004, acquisition de TMC par TF1 et AB, acquisition de Paris Première par M6, acquisition de Comédie par Canal+. Les groupes Pathé et Suez se sont retirés du marché de la télévision thématique.

³⁰ Voir par exemple : Pierre Péan et Christophe Nick, *TF1, un pouvoir*, Fayard, 1999