



HAL
open science

Les paratonnerres du ministre

Francis Bach, Dimitri Spoliansky

► **To cite this version:**

Francis Bach, Dimitri Spoliansky. Les paratonnerres du ministre. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2000. hal-01908475

HAL Id: hal-01908475

<https://minesparis-psl.hal.science/hal-01908475>

Submitted on 30 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES PARATONNERRES DU MINISTRE

Francis Bach et Dimitri Spoliansky

Ingénieurs des mines

Consultation
sur place

RÉSUMÉ

On est passé en trente ans du contrôle du gouvernement sur l'information télévisée à l'ère médiatique, où le journal de 20 heures peut faire ou défaire des carrières ministérielles.

Comme un homme politique a beaucoup plus à perdre qu'à gagner lors d'une crise médiatisée, les ministres confient, quand ils le peuvent, les sujets médiatiquement risqués à des structures autonomes. Cette analyse nous offre un élément d'interprétation de la récente prolifération d'agences et d'autorités administratives indépendantes, équivalents politiques du paratonnerre.

Ce document constitue le rapport final d'un mémoire réalisé dans le cadre de la troisième année de formation des ingénieurs du Corps des Mines.

Nous tenons à remercier chaleureusement le terrain de cette étude, M. David Kessler, membre du Conseil d'État et conseiller auprès du Premier ministre pour la Culture et la Communication, et notre pilote, M. Claude Riveline, Professeur à l'École Nationale Supérieure des Mines de Paris, de l'aide et des encouragements qu'ils nous ont apportés tout au long de ce travail.

Francis Bach et Dimitri Spoliansky

INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : UNE DÉMOCRATIE MÉDIATIQUE	6
1. DEUX PROFESSIONS EN SYMBIOSE	6
2. DE LA « VOIX DE LA FRANCE » AU « POUVOIR TF1 »	7
Les années 1960 : la télévision du ministre	7
Les années 1970 : la télévision des amis du ministre	8
Les années 1980-1985 : la télévision prend ses distances	8
Depuis 1986 : la télévision sans ministre ?.....	9
3. DU FAIRE AU FAIRE SAVOIR	10
4. UN EXEMPLE : TCHERNOBYL : QUAND UNE BONNE DÉCISION MAL MÉDIATISÉE EST UNE MAUVAISE DÉCISION	12
5. LES MOYENS DU MINISTRE	13
SECONDE PARTIE : DÉTOURNER LES ORAGES	15
1. DES SUJETS DIVERSEMENT MÉDIATIQUES	15
Des anciens combattants.....	15
... aux 35 heures.....	15
... en passant par le sang contaminé.....	16
2. ORAGES MÉDIATIQUES ET PARATONNERRES	17
3. LES AGENCES ET AUTORITÉS INDÉPENDANTES, PARATONNERRES IDÉAUX ?	17
Les autorités administratives indépendantes (AAI).....	17
Agences.....	20
4. UTILISATION D'AUTORITÉS INDÉPENDANTES COMME PARATONNERRE	20
Effet d'annonce et création d'agences et autorités indépendantes.....	20
Agences techniques utiles en cas d'orage.....	22
5. AUTRES PARATONNERRES	25
Dans la sphère économique	26
Les entreprises privées.....	26
Les régions	27
L'Europe : un paratonnerre qui a trop servi ?.....	27
Les institutions internationales	28
CONCLUSION	29
ANNEXES	30
1. LA TÉLÉVISION, UN MEDIUM DOMINANT	30
Qui a une télévision?.....	31
La multiplication des chaînes de télévision	31
L'audience des différents médias	34
2. LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL	37
Histoire du CSA.....	37
Missions et pouvoirs du CSA	37
Respect du pluralisme: l'influence de la télévision est reconnue par le législateur.....	38
3. LOIS CONTRE LA POLLUTION DE L'AIR	39

La pastille verte, un coup médiatique	39
Les directives « Auto-oil », un coup politique.....	39
4. LA GUERRE DU KOSOVO : UN CONFLIT MÉDIATIQUE	40
<u>RÉFÉRENCES</u>	<u>42</u>
<u>PERSONNES RENCONTRÉES.....</u>	<u>43</u>

INTRODUCTION

Un phénomène important est à l'œuvre dans l'administration française : le développement d'agences et d'autorités administratives indépendantes. Dans cette étude, nous proposons un lien entre ce processus et la pression médiatique croissante à laquelle sont soumis les ministres. Ce n'est pas toujours pour cela qu'elles sont créées, en tout cas pas au niveau du motif affiché, mais elles servent souvent à cela.

Tous les soirs, plus de 35 % des Français regardent un journal télévisé. Le 20 heures fait appel à l'émotivité du spectateur plus qu'à ses capacités d'analyse : une image d'oiseau mazouté peut susciter une telle émotion dans l'opinion qu'elle exigera une décision politique immédiate. D'autres sujets moins télégéniques restent dans l'ombre. Alors que la critique traditionnelle, qui voit en la télévision un instrument d'influence des puissants sur la population, connaît un regain de popularité [1,2]¹, nous nous risquons à la proposition inverse : la télévision est devenue une menace pour les ministres qui risquent chaque jour de voir leur action remise en cause par le journal télévisé. Cette épée de Damoclès médiatique est une contrainte nouvelle, qui pèse sur les gouvernants et qui influence lourdement leur gestion des affaires publiques [3,4,5].

Nous verrons tout d'abord que la pression médiatique sur le processus décisionnel du gouvernement est apparue progressivement, accompagnant un renversement historique des rapports de pouvoir entre monde politique et télévision depuis 1960. Sommes-nous passés de la mainmise du gouvernement sur la télévision à une dictature du 20 heures sur les ministres ?

Comment gouverner dans l'ère télévisuelle ? Si certains sujets sont non médiatiques par nature, d'autres sont omniprésents sur les écrans. Les ministres gèrent dans l'ombre les uns, et occupent massivement la scène médiatique des autres. Quant aux sujets médiatiques par vagues, qui n'apparaissent à la télévision qu'en cas de crise, le ministre est tenté de les confier à des organismes autonomes, équivalents politiques du paratonnerre. Nous offrons ainsi un éclairage neuf sur certaines modifications profondes de l'action de l'État, telles que le recours toujours plus fréquent à des autorités administratives indépendantes.

¹ Les références se trouvent page 42.

PREMIÈRE PARTIE : UNE DÉMOCRATIE MÉDIATIQUE

1. Deux professions en symbiose...

En principe, dans une démocratie, les ministres gouvernent sous le contrôle du parlement. Leur action, fondée sur l'intérêt général, est régulièrement sanctionnée au cours d'élections. La presse décrit et commente les décisions politiques une fois qu'elles sont prises. Une décision est bonne avant d'être bien médiatisée. De leur côté, les journalistes informent l'opinion sans subir d'influence politique ou économique.

Ces nobles attitudes ne sont plus adaptées à la démocratie télévisuelle. Qu'une image émeuve l'opinion, son objet deviendra la priorité du ministère concerné – toute autre attitude serait suicidaire pour une classe politique qu'on soupçonne déjà assez d'être éloignée des préoccupations des Français. Le journaliste de télévision, lui, n'a ni les compétences, ni le temps de se former avant d'informer : il se nourrit de la presse écrite, notamment du journal *Le Monde* qui inspire largement les conférences de rédaction des journaux télévisés, mais aussi des notes et des dossiers de presse que lui fournissent régulièrement les services des ministres.

L'interdépendance entre actualité télévisée et processus ministériel de prise de décision est profonde. Entre les pouvoirs télévisuel et ministériel se nouent des liens complexes, dans lesquels des rapports d'influence s'installent. Depuis la naissance de la télévision de masse (dans les années 1960), nous allons voir que ces rapports se sont progressivement inversés.

La radio

Le succès de la télévision n'a pas entraîné de repli de la radio, bien au contraire. En effet, la multiplication des radios, rendue possible par la loi de 1982, et leur diversité croissante, ont redonné un nouvel élan à ce support de communication qui constitue encore le média préféré des Français, sauf en soirée où la télévision arrive en tête. En revanche, le succès de la radio et de la télévision s'est fait au détriment de la presse écrite. En moyenne, tous âges confondus, les Français écoutent la radio plus de 2 heures par jour, les repas, les tâches ménagères et les déplacements étant les moments de plus forte écoute.

Pouvoirs de l'écrit

La presse écrite, et le quotidien *Le Monde* en particulier, conserve une influence déterminante sur la vie publique. Contrairement à la télévision, l'influence du *Monde* n'est pas liée à son audience quantitative, mais au fait qu'il constitue le quotidien de référence de la classe politique et des journalistes – y compris des journalistes de télévision. Ainsi, une bonne part de la conférence de rédaction du journal de 20 heures consiste à feuilleter *Le Monde* en groupe, afin d'identifier les sujets qui pourraient donner lieu à un reportage le soir même.

La presse écrite conserve le quasi-monopole du journalisme d'investigation. Il est très fréquent que des scandales y soient dévoilés – la télévision citant d'ailleurs généralement sa source papier – mais l'inverse est extrêmement rare. En outre, un certain nombre de sujets intéressant particulièrement la classe politique ne sont traités en profondeur que dans la presse écrite : si l'annonce officielle du projet de réduction de la durée du mandat présidentiel a été faite à la télévision, le débat sur cette réforme est limité à la presse écrite nationale. Pour deux raisons : la sociologie de son lectorat, plus intéressé par la politique que la moyenne des Français, et le fait qu'il est concevable pour un quotidien d'aborder un domaine qui n'intéresse pas tous ses lecteurs : en passant une page, le lecteur ne change pas de journal, contrairement au téléspectateur qui change de chaîne lorsqu'un reportage ne l'intéresse pas.

Le prestige de l'écrit reste important dans l'imaginaire collectif : la télévision a souvent recours à la caution de « grandes signatures » de la presse écrite, et de nombreux hommes politiques publient des livres, passage presque obligé pour entrer dans le cercle des hommes politiques de tout premier plan

2. De la « Voix de la France » au « Pouvoir TF1 »

Pour une description détaillée de l'évolution du secteur audiovisuel depuis 1960, on pourra se reporter aux références [7,8,9].

Les années 1960 : la télévision du ministre

Plaçons-nous du point de vue d'un ministre qui souhaite présenter son action et sa personne sous un jour flatteur à la télévision. Dans les années 1960, la chose est assez simple : la télévision était sous le contrôle direct du gouvernement, qui visait le script du journal du

soir, quand le ministre de l'information ne venait pas en personne présenter sa nouvelle formule ! Ce contrôle extrême de l'information télévisée ne pouvait pas durer : excessif, il fit perdre sa crédibilité à l'information télévisuelle, surtout au moment où l'irruption d'Europe 1 dans un paysage radiophonique jusque là contrôlé aussi par le gouvernement, apportait au traitement de l'information à la radio une relative liberté de ton. Le système de contrôle total de l'information télévisée ne survit pas à son occultation des événements de mai 1968 et à la grève des journalistes qui l'accompagna.

Les années 1970 : la télévision des amis du ministre

S'ils devaient être plus prudents, les gouvernements des années 1970 n'étaient cependant pas dépourvus d'influence sur la télévision. En particulier, les responsables des chaînes et des rédactions étaient systématiquement choisis parmi les « amis » de la majorité en place – des équilibres subtils entre Gaullistes et Centristes reflétant les rapports de force politiques de la majorité d'alors. À cette époque, l'information télévisée restait sous contrôle, et un ministre n'avait pas grand chose à craindre du journal du soir. Un journaliste faisait consciencieusement le résumé du conseil des ministres tous les mercredis, et l'opposition n'avait qu'un accès limité aux écrans en dehors des périodes électorales.

Les années 1980-1985 : la télévision prend ses distances

L'alternance de 1981 fit venir au pouvoir des personnes qui avaient critiqué pendant les 25 années précédentes la mainmise du gouvernement sur l'information télévisée. Après une période de flottement, avec l'éviction symbolique de Jean-Pierre Elkabbach d'Antenne 2, le gouvernement s'emploie à montrer qu'il ne souhaite plus diriger les rédactions. À partir de 1982, l'information télévisée devient progressivement politiquement neutre, en s'appuyant sur des organismes régulateurs de plus en plus indépendants au fil des alternances (successivement la Haute Autorité, la Commission Nationale de la Communication et des Libertés et le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA), dont l'impartialité est incontestée). Le ministre va donc devoir s'habituer à voir ses adversaires critiquer son action à la télévision. Il garde cependant un accès facile aux écrans : les hommes politiques sont régulièrement invités aux journaux de 20 heures, et les émissions politiques aux heures de grande écoute restent nombreuses (*l'heure de vérité, questions à domicile, sept sur sept...*). Les trois chaînes de télévision gratuites sont publiques. Leur concurrence pour obtenir la plus forte audience possible existe, mais elle ne constitue un enjeu de survie pour aucune chaîne.

Depuis 1986 : la télévision sans ministre ?

L'entrée de la télévision dans l'ère de la concurrence est une mauvaise nouvelle pour les ministres. En 1986, TF1 est privatisée et adopte une démarche de programmation commerciale. Ceci est d'autant plus vrai que TF1 a été confiée à un groupe purement industriel, Bouygues, de préférence à un autre, Hachette, plus habitué au secteur des médias. A partir de ce choix d'actionnariat, la mission de TF1 était claire : devenir rentable et résister au choc frontal avec la Cinq de Silvio Berlusconi, quitte à sacrifier des émissions prestigieuses, mais peu regardées. Les chaînes de télévision privées abandonnent peu à peu leurs émissions politiques car elles n'obtiennent pas des audiences suffisantes. Les chaînes du secteur public suivent cette évolution aux heures de grande écoute car elles ne peuvent pas se passer de recettes publicitaires. Seul résistait le créneau historique sur TF1 du dimanche à 19 heures (*Sept sur sept, Public, puis 19 heures dimanche*), mais il est abandonné en juin 2000, faute d'audience.²

Dans les années 1990, des mesures fines de l'audience des journaux de 20 heures minute par minute indiquent que l'apparition à l'écran d'un homme politique ou d'un ministre fait baisser significativement l'audience (à part le Président ou le Premier ministre). Les chaînes décident alors de ne plus inviter d'hommes politiques dans leurs journaux du soir quand l'actualité n'impose pas leur présence.

Dans le même temps, le développement de la télévision par câble et par satellite permet à TF1 de créer une filiale « tout info », LCI, qui donne la parole à un grand nombre d'hommes politiques, en s'adressant à un auditoire plus intéressé par le sujet sans nuire à l'audience de TF1. Dans une logique commerciale, les émissions politiques ciblées gardent un intérêt car elles s'adressent majoritairement aux cadres supérieurs, cible intéressante pour les publicitaires et qui regardent en moyenne relativement peu la télévision. En outre, le téléspectateur français est parfois schizophrène : les sondages indiquent que l'opinion qu'il a d'une chaîne est liée à l'existence d'émissions culturelles ou du traitement de l'information internationale, très peu regardées par ce téléspectateur ! L'image d'une chaîne est déterminante pour l'évolution à moyen terme de son audience. Il y a deux ans, TF1 a brusquement renoncé à ses émissions les plus vulgaires (ce fut le thème de la « quête de sens »), car son image s'était détériorée au point de faire baisser son audience. Recevoir des invités politiques prestigieux dans les journaux télévisés reste indispensable pour l'image d'une grande chaîne : information et politique permettent à TF1 de se démarquer de M6 dans l'esprit des téléspectateurs.

Ce changement d'attitude de la télévision modifie profondément la façon dont un

² Pour une analyse plus précise des audiences des chaînes de télévision et des diffusions des quotidiens, on pourra se reporter à l'annexe 1 page 30.

ministre peut communiquer sur sa personne ou ses décisions. Il doit s'adapter à la nouvelle norme du 20 heures : des images fortes, de courts reportages (pas plus de deux minutes trente secondes). Il va désormais s'efforcer d'apparaître "en action" ou indirectement dans le traitement qui est fait de l'information. Pour cela, les conseillers du ministre créent des événements médiatiques, et facilitent le travail des journalistes en leur fournissant des dossiers de presse dans lesquels ils pourront piocher. Ainsi s'intègre la contrainte médiatique au cœur du processus de décision ministériel, dans les thèmes et dans le calendrier retenu.

3. Du faire au faire savoir

Nous avons vu combien, en trente ans, s'est inversée la relation de pouvoir entre le gouvernement et l'information télévisée. On est passé d'une époque où les équipes de la télévision étaient aux ordres du ministre à une situation où ce sont les équipes du ministre qui travaillent pour les journalistes de télévision ! Pour résumer cette inversion, nous proposons la formule suivante :

“ Il ne suffit plus de faire savoir ce qu'on fait, il faut faire ce qu'on pourra faire savoir ”

Cette évolution, dans la présentation historique que nous en avons faite, semble étroitement liée à l'histoire de notre pays. Elle obéit cependant à un mouvement de fond des sociétés occidentales. Les équivalents du CSA ont gagné en autonomie dans les pays européens à peu près au même rythme qu'en France, et la télévision a pris un rôle essentiel dans la vie politique des démocraties modernes.

Comme le déclare Edmund Stoiber, Ministre-Président de Bavière, « *Il se trouve que, dans nos sociétés médiatiques, la superficialité l'emporte souvent sur les projets de longue haleine susceptibles de transformer la société.* »³

L'influence de la télévision sur le débat politique est multiforme. Nous souhaitons souligner les points suivants [5]:

- La télévision définit ce que les Français pensent être les problèmes majeurs de la société, et donc les sujets que les politiques doivent traiter s'ils veulent être en phase avec les attentes des citoyens.
- Le développement de la politique spectacle : les émissions spécifiquement politiques disparaissent des heures de grande écoute. Périodiquement, les hommes politiques acceptent d'être invités des émissions plus légères (comme *Vivement dimanche*, de Michel Drucker, dont le succès a paradoxalement entraîné la disparition de la dernière émission

politique de TF1, *19h dimanche*). Pour sacrifier à cette mode, un ministre doit adapter son style (voir encadré sur la politique spectacle à la télévision). Ce mélange des genres est d'autant plus fort qu'il correspond à une culture de la dérision systématique vis à vis des hommes politiques. Certains attribuent un certain rôle aux *Guignols* de Canal + dans les résultats de l'élection présidentielle de 1995.

- Le journal de 20 heures touche la population de manière relativement uniforme. Toutes les classes sociales ont désormais une source d'information commune, sinon unique, qui marginalise la presse d'opinion. Ceci tend à uniformiser les enjeux politiques, à limiter les « votes de classe ».
- La tendance de l'information télévisée est de présenter les sujets sur un mode compassionnel. Les ministres suivent cette voie : à la télévision, il sera plus efficace face à une catastrophe de dire que l'on pense d'abord aux victimes que de détailler les mesures précises prises pour qu'un tel problème ne se reproduise pas.
- On ne parle à la télévision que de ce qui bouge, que de ce qui change. Pour mettre son action en valeur, un ministre est incité à proposer régulièrement de nouveaux projets, de nouvelles lois, plutôt qu'à optimiser les dispositifs existants.

La politique spectacle à la télévision

De nombreux journalistes se sont émus de l'apparition d'hommes politiques dans des émissions de divertissement⁴. Les émissions de Michel Drucker et Thierry Ardisson reçoivent désormais régulièrement des hommes politiques et les présentent sous un jour sympathique pour l'un, et 'sans langue de bois' pour l'autre. Ces émissions obtiennent de très fortes audiences : plus de sept millions de personnes ont regardé « Vivement dimanche » le jour où Mme Martine Aubry en était l'invitée. Aucune émission politique traditionnelle ne peut offrir une telle audience, et l'exercice est relativement peu risqué pour l'invité. Comme le note Arlette Chabot, journaliste politique à France 2, « C'est sûrement plus facile d'aller chez Michel Drucker que de répondre aux questions de Claude Sérillon sur la mondialisation ou sur l'affaire Michelin ». Ce phénomène n'est pas nouveau : le Président Giscard d'Estaing avait déjà montré ses talents d'accordéoniste à la télévision dans les années 80, et Lionel Jospin était allé chanter « Les feuilles mortes » chez Patrick Sébastien. C'est plutôt la disparition des émissions politiques classiques qui donne l'impression que les hommes politiques ne passent plus à la télévision que pour se donner en spectacle.

³ *Politique Internationale*, n°86, p.211, printemps 2000.

⁴ *Le Monde* 29 novembre 1999 "La politique du spectacle", *Télérama* n° 2626, 10 mai 2000, pp.114-118.

4. Un exemple : Tchernobyl : quand une bonne décision mal médiatisée est une mauvaise décision

La gestion médiatique du passage du nuage radioactif de Tchernobyl au-dessus de la France illustre les conséquences désastreuses que peut avoir une mauvaise gestion médiatique d'une décision techniquement justifiée. Aujourd'hui encore, treize ans après la catastrophe du 26 avril 1986 en Union Soviétique, oser affirmer que les autorités françaises n'ont pas caché le survol du territoire national par le nuage, c'est perdre toute crédibilité médiatique. Cependant, ce dogme du " mensonge nucléaire " ne résiste pas à l'analyse des faits.⁵

Il est vrai que le Service Central de Protection contre les Rayonnements Ionisants (le SCPRI) a communiqué *a minima* sur cette affaire, se contentant d'affirmer qu'il n'y avait aucun risque pour la population française. Les experts ne jugèrent pas utile de fournir aux médias les mesures exactes de radioactivité dont disposait le SCPRI. Une étude de la presse de l'époque montre que le passage d'un nuage radioactif au dessus de leur tête n'a pas été caché aux Français (*Le Figaro*, « La France touchée à son tour », 2 mai 1986). Ce n'est que dix jours après les faits qu'apparaît le mythe selon lequel on a prétendu que le nuage contournait les frontières de l'Hexagone (*Le Matin*, « Le mensonge radioactif », 12 mai 1986) ! Une explication crédible de cette inversion de la vérité médiatique s'appuie sur la différence de réaction des gouvernements français et allemand face au " risque " perçu. Les Allemands ont réagi de façon nettement plus vive en interdisant la consommation de certains aliments. Les salades allemandes toxiques et les salades alsaciennes consommables ? Il n'en fallait pas plus pour faire naître la rumeur d'un nuage respectueux des frontières nationales. La presse s'empara ensuite de l'affaire.

Des études récentes de l'Institut de Protection et de Sûreté Nucléaire (IPSN) ont montré qu'il n'y avait eu aucun danger pour les Français. Les autorités ont eu la bonne réaction : l'alarmisme allemand aurait eu des conséquences dramatiques, notamment une augmentation significative du nombre d'avortements en Allemagne et en Suisse (augmentation de 60 % des interruptions volontaires de grossesse en juin 1986⁶), certaines femmes craignant des malformations de leur enfant. Cependant, quinze ans plus tard, on constate que c'est la vérité médiatique qui s'est imposée. On n'a pas su faire savoir ce qu'on faisait, et les conséquences ont été graves : perte de crédibilité durable des pouvoirs publics et des autorités scientifiques dans le domaine nucléaire.

⁵ "Naissance d'un mythe : les retombées de Tchernobyl en France", P. Bacher, Bulletin de la Société Française de Physique, mai 2000.

⁶ "Tchernobyl, 10 ans après", publication de l'IPSN.

Pour comprendre les raisons d'un tel désastre médiatique, nous proposons l'interprétation suivante : à cette époque, les problèmes de communication n'étaient pas traités au sommet des organismes publics ou gouvernementaux. Le directeur du SCPRI, le professeur Pellerin, n'a pas communiqué du tout, tandis que la communication ministérielle restait à un niveau subalterne. Une telle attitude n'était plus en phase avec une société française déjà entrée dans l'ère du tout médiatique, et fut d'autant moins bien perçue que le grand public appréciait peu le climat de mystère qui régnait autour du secteur nucléaire depuis ses origines. S'il était confronté à un tel problème aujourd'hui, le directeur de la Direction de la Sûreté des Installations Nucléaires (la DSIN) nous a indiqué qu'il s'occuperait personnellement de la communication médiatique. Le Premier ministre et le ministre de l'environnement s'engageraient personnellement sur le terrain télévisuel.

Vérité médiatique, vérité scientifique

Dans un certain nombre de domaines, vérité scientifique et vérité médiatique sont incompatibles : même en s'appuyant sur des arguments rationnels irréfutables, celui qui prétend s'opposer à l'opinion dominante sera ignoré dans le meilleur des cas, et parfois profondément discrédité : comment dire que les cas de listériose sont en constante diminution, de même que la pollution à Paris, ou que la Bretagne est naturellement plus radioactive que les usines de la Cogéma ? Une telle opposition entre la science et une vérité révélée tous les soirs par les médias fait écho aux thèses de Régis Debray qui voit dans le journalisme un nouveau clergé prompt à excommunier ceux qui s'opposent à lui [3]. Selon Michel Serres, le concept même de vérité en grec (*αληθεια*) désigne ce qui est retenu, ce qui échappe à l'oubli et non ce qui est vrai dans l'absolu.

5. Les moyens du ministre

L'impact émotionnel des images est tellement violent qu'il force les gouvernements à apparaître déterminés et à prendre des décisions rapides. Certains hommes politiques sont particulièrement gênés par cette contrainte : M. Michel Rocard a écrit qu'il devenait presque impossible de gouverner dans ces conditions (« *L'image télévisée ne s'adresse pas aux mêmes neurones que le texte [...] elle obéit à une logique contraire à celle de la politique* »⁷).

⁷ *Le Monde*, 18-19 juillet 1999

Il a d'ailleurs tenté de proposer une démarche alternative lorsqu'il était Premier ministre, souhaitant remédier aux problèmes concrets (les « cages d'escaliers ») plutôt que de rechercher les coups médiatiques. Cependant, cette tentation de s'éloigner des caméras n'alla pas bien loin.

Un ministre n'est toutefois pas dépourvu d'armes sur le front médiatique et certains hommes politiques, notoirement mal à l'aise devant les caméras, ont connu des carrières brillantes – on cite souvent les exemples de MM François Mitterrand et Jacques Chirac. Contrairement à ses adversaires politiques, un ministre dispose de nombreux moyens d'action sur l'agenda médiatique. Ainsi, il peut créer des événements médiatiques, décorrés de son action technique, qui lui permettront de faire voir son action sous un jour favorable. Par exemple la lutte contre la pollution de l'air en lançant la journée sans voiture, mesure populaire mais d'une efficacité technique discutable selon certains, au moment où « auto-oil », directive importante pour la diminution des rejets des moteurs, était décidée à Bruxelles dans l'indifférence médiatique – ce point est développé en annexe 3 page 39. Le gouvernement est aussi maître du calendrier des annonces de projets de lois, qui détermine dans une large mesure le calendrier médiatique : quand une loi est votée au parlement, les reportages télévisés sur le sujet se multiplient. Les services du ministère connaissant le calendrier parlementaire avec plusieurs mois d'avance, ils peuvent préparer soigneusement la stratégie médiatique de leur ministre.

Il est également possible de se mettre à l'abri de la tempête médiatique en s'assurant de l'appui public d'un certain nombre de relais d'opinion et en vérifiant que le moment est propice pour eux. Ainsi, il convient d'éviter les élections syndicales et les congrès des partis pour annoncer une décision socialement difficile. Cette contrainte est intégrée par les conseillers techniques du Premier ministre pour juger de l'opportunité de l'annonce de telle ou telle décision.

Enfin, il arrive qu'un gouvernement ait de la chance. Si les médias s'étaient emparés de l'accident du Tunnel du Mont-Blanc, le gouvernement aurait probablement dû prendre des décisions hâtives, sans se concerter avec ses voisins européens, des décisions indispensables pour ne pas être décrédibilisé sur la scène médiatique, mais inopérantes techniquement. Mais le Kosovo occupait déjà les premiers titres des journaux télévisés⁸, et le gouvernement a pu prendre le temps d'élaborer des mesures. C'est à l'occasion du premier anniversaire de l'accident que la télévision s'est à nouveau intéressée au problème et que le ministre des transports a dévoilé son plan d'action.

⁸ On trouvera en annexe 4 page 40 la description de l'aspect médiatique du conflit du Kosovo.

SECONDE PARTIE : DÉTOURNER LES ORAGES

Comment gouverner dans l'ère télévisuelle ? Un ministre est face à un dilemme : il est à la fois gestionnaire et homme politique. Pour un gestionnaire, le secret est un besoin dans la prise de décision et une preuve de réussite et d'efficacité dans son exécution, la plupart des chefs de grandes entreprises en témoignent. A l'inverse, un homme politique souhaite médiatiser le plus possible son action. Quelle stratégie les ministres adoptent-ils afin de concilier ces deux impératifs *a priori* contradictoires ?

Pour répondre à cette question, nous avons distingué les sujets gouvernementaux selon leur importance audiovisuelle. Nous pouvons avoir une indication de cette importance grâce aux temps de parole des ministres concernés aux journaux télévisés, que le CSA nous a communiqués.

1. Des sujets diversement médiatiques

Des anciens combattants...

Il y a des pans entiers de l'action gouvernementale dont la télévision ne parle jamais. Ces sujets ne sont pas traités au 20 heures, bien qu'ils soient parfois importants, et les budgets concernés élevés. Ils n'ont simplement par nature aucun attrait pour la télévision. Ainsi, le Secrétaire d'État chargé des Anciens Combattants, M. Masseret, a parlé 30 secondes à la télévision en 1999, alors que le budget de son ministère dépasse 30 milliards de francs (6 fois plus que l'Environnement). De même, les montants compensatoires européens en matière agricole sont cruciaux pour le monde rural. Ils représentent plus de 70 milliards de francs par an, mais on n'en parle pas. Dans ces sujets, un ministre dispose d'une large marge de manœuvre puisque ses décisions n'apparaîtront pas sur la scène médiatique.

... aux 35 heures...

Viennent ensuite les sujets qui sont omniprésents, aussi bien en quantité qu'en fréquence. Ils occupent régulièrement les dix premières minutes du 20 heures et correspondent toujours à un ministère important. Ils donnent lieu à des communications fréquentes et régulières au cours de l'année. Les exemples les plus remarquables sont l'emploi (temps de parole : 1h30 en 1999, budget : 170 milliards de francs) et l'éducation (temps de parole : 1h30

en 1999, budget : 230 milliards de francs). Ces sujets sont au cœur de l'action républicaine d'aujourd'hui et la stratégie adoptée par le gouvernement consiste à occuper le plus possible le terrain médiatique, à l'aide d'annonces fréquentes ou d'une réforme importante. Ainsi, chaque mois Mme Martine Aubry ne manque pas d'annoncer et de commenter à la radio et à la télévision les chiffres du chômage s'ils sont en baisse. Au mois de juin 2000, cette annonce est même devenue un enjeu politique : le fait que le Mouvement des Entrepreneurs de France (le MEDEF) annonce avant la ministre que le chômage était passé au dessous de 10 % de la population active fut analysé comme une intrusion dans ses prérogatives, à laquelle le Premier ministre fit allusion lors d'une entrevue télévisée le lendemain.

Cette stratégie est d'autant plus efficace que le script du journal de 20 heures tient sur une page d'un quotidien ; il n'y a donc pas de place pour tous les sujets et, sur un sujet donné, il n'y a de place que pour une seule information. Ce manque de place, aggravé par le manque de temps de préparation dont souffrent les journalistes de télévision, explique l'utilisation des nombreux dossiers et communiqués de presse fournis par les ministères.

... en passant par le sang contaminé.

Entre les sujets absents et les sujets omniprésents, une classe de sujets occupe une place intermédiaire : ils passent à la télévision par vagues, le plus souvent sous forme de crises. Le temps qui leur est consacré est important, mais il est concentré sur quelques semaines dans l'année. Les exemples les plus frappants sont l'environnement et la santé avec chacun un temps de parole supérieur à 1h30 en 1999. Moins que l'importance du budget concerné, c'est la capacité de ces sujets à générer des catastrophes qui est essentielle. En cas de crise, un ministre a souvent plus à perdre qu'à gagner. En effet, la presse a toujours besoin de désigner un responsable. L'apaisement médiatique reste éphémère alors que le lynchage du bouc émissaire le marque profondément, voire définitivement. Un homme politique doit éviter d'être ce bouc émissaire. Il cherche à se positionner en observateur critique, plutôt qu'en responsable si la décision prend une tournure politique défavorable, et plutôt qu'en coupable, surtout si la justice s'en mêle.

Dans l'affaire du sang contaminé par exemple, trois ministres ont été mis en cause. Il n'y avait pas de fusible juridique assez efficace. Pire, ceux qui ont été mis hors de cause judiciairement ont eu de grosses difficultés médiatiques. Un paratonnerre médiatique aurait été aussi nécessaire. Cet exemple illustre les risques de ces sujets médiatisés par vagues et la nécessité de s'en prémunir. Nous allons maintenant décrire la stratégie de couverture des gouvernements successifs, en utilisant la métaphore de l'orage et du paratonnerre.

2. Orages médiatiques et paratonnerres

Quelle est la dynamique d'un orage médiatique ? Afin de la décrire, nous nous appuyons sur l'exemple la crise de la marée noire de l'Erika, symptomatique des crises environnementales ou sanitaires. Au début d'un orage, il y a forcément un événement majeur, une catastrophe, avec des dégâts importants, financiers, écologiques ou humains. Ici, c'est l'arrivée de la marée noire sur les côtes bretonnes en décembre 1999

Comme nous l'indiquions plus haut, la presse a besoin d'un responsable, telle la foudre qui cherche un point d'impact. On ne peut savoir à l'avance qui elle va frapper, mais on est toujours sûr qu'elle frappera et qu'elle frappera fort. Une phrase malheureuse peut par exemple la déclencher. Une fois un bouc émissaire désigné, tous les médias concourent à le foudroyer. La télévision est souvent la plus puissante dans cet acharnement, notamment grâce au pouvoir émotionnel de ses images (oiseaux mazoutés, micro-trottoirs haineux contre Mme Dominique Voynet et M. Thierry Desmarest). Il faut beaucoup de temps et d'habileté pour réparer les dommages ainsi causés. La seule stratégie valable semble être d'admettre avec compassion et regret les fautes commises.

Le point crucial est le caractère aléatoire et risqué de ces crises médiatiques, auxquelles un ministre est forcément exposé : sa fonction lui interdisant de refuser le dialogue, il doit utiliser, trouver ou créer des paratonnerres qui recevront la foudre à sa place. C'est une fonction des agences et autorités administratives indépendantes.

3. Les agences et autorités indépendantes, paratonnerres idéaux ?

Les agences et les autorités administratives indépendantes ont des natures juridiques différentes mais nous verrons que leur utilisation en tant que paratonnerres médiatiques est très proche.

Les autorités administratives indépendantes (AAI)

Définition des AAI

Les autorités administratives indépendantes sont une catégorie d'organismes relativement floue, comme l'indique dans son ouvrage de référence sur ces autorités [13], Michel Gentot, conseiller d'État et président de la CNIL.

Il n'y pas de définition exacte si bien que selon la force que l'on donne aux mots « autorité » et « indépendante », leur nombre passe de sept à plus d'une trentaine. Comme le soulignent M.

Gentot et J. Chevallier [14], « il existe deux conceptions, l'une étroite, qui exige à la fois un véritable statut d'autorité, traduit par l'existence d'un pouvoir de décision, et une indépendance garantie par des règles précises de composition, l'autre extensive, qui admet que l'autorité morale ou l'exercice d'une influence déterminante puissent définir ce type d'institution ». Par exemple, la Commission Interministérielle des Radio-éléments Artificiels n'émet que des avis sur la dissémination des radio-éléments. Elle n'a pas d'autorité légale mais en a une de fait. C'est un exemple de ces autorités qui sont ou non des AAI selon la définition qu'on en adopte.

L'appellation d'AAI est apparue dans le texte de loi créant la CNIL en 1978 et depuis 25 ans, beaucoup ont été créées, la mission de la plupart d'entre elles étant d'assurer la régulation de secteurs sensibles : la communication avec le CSA, les télécommunications avec l'Autorité de Régulation des Télécommunications (ART) par exemple. Des AAI comme la CNIL ou la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) veillent aussi au respect de certains droits des administrés.

Les autorités administratives indépendantes, à la croisée des trois pouvoirs

Ces institutions comptent parmi les seules qui mêlent tous les pouvoirs de l'Etat, législatif, exécutif et judiciaire.

- **Législatif** : pouvoir d'avis ou de recommandation sur les textes de lois concernant leur secteur. Si le gouvernement n'est généralement pas obligé de suivre ces avis, c'est à travers leur médiatisation que ces avis s'imposent. Ils sont rendus publics par l'intermédiaire de rapports annuels, de communiqués et conférences de presse. C'est surtout dans ce domaine que les autorités sont indépendantes : contrairement à la plupart des services de l'administration, elles disposent d'une large autonomie de communication qui leur donne l'autorité médiatique complétant leur pouvoir d'avis.
- **Exécutif** : pouvoir de prendre des mesures qui ont force réglementaire. Le CSA nomme les présidents de France Télévision et de Radio France, et accorde des autorisations d'exploitation de services privés de radio et de télévision. L'ART, elle, attribue les ressources en fréquence aux opérateurs, tout ceci sans demander l'avis du gouvernement.
- **Judiciaire** : pouvoir d'investigation et de sanction. La CNIL, la Commission des Opérations de Bourse et l'ART dans une certaine mesure peuvent se faire ouvrir des dossiers des administrations, des entreprises ou des particuliers. Dans le cas de la CNIL, même le secret défense ne peut être invoqué pour empêcher ses enquêtes. Les organes de régulation comme le CSA et l'ART peuvent infliger de lourdes amendes aux opérateurs audiovisuels et de télécommunications (amendes pouvant aller jusqu'à 5 % du chiffre d'affaires). Elles peuvent même prendre des mesures de suspension temporaire voire définitive de licence.

On peut noter que le législateur demande à ces autorités de communiquer à l'extérieur. C'est parfois leur principal mode d'action. Ainsi les recommandations du Médiateur de la République n'ont aucune conséquence juridique pour l'Administration, c'est par la publicité faite autour de son rapport annuel que cette institution trouve son efficacité. Le pouvoir médiatique peut parfois se substituer efficacement aux trois autres.

Indépendance

L'indépendance des AAI est le plus souvent assurée par la composition de ses membres. La plupart de ces autorités sont en effet composées suivant le même modèle destiné à respecter le pluralisme, l'impartialité et l'indépendance des membres, sur le modèle du Conseil Constitutionnel. Dans le cas du CSA, trois d'entre eux sont désignés par le Président de la République, trois par le Président de l'Assemblée Nationale et trois par le Président du Sénat. Ils sont nommés pour une durée de six ans non renouvelables et ils sont irrévocables, ces deux dernières exigences permettant une indépendance forte à l'égard du pouvoir politique : en effet, n'ayant ainsi rien à craindre ni à espérer, ils ne peuvent être que plus indépendants.

Une certaine confusion

Les autorités administratives indépendantes sont depuis leur prolifération au centre d'un débat sur leur nature et leur utilité. Comme nous le verrons, elles répondent à des problèmes de fonctionnement de l'administration face à un monde extérieur en constante et rapide mutation. Cependant des voix s'élèvent pour dénoncer la confusion engendrée par la multiplication de ces autorités.

La plupart des raisons évoquées pour justifier la création de ces autorités en marge de l'administration classique s'appuient sur les difficultés de l'administration à gérer les problèmes modernes : peu ou pas d'indépendance de l'administration face au politique, lenteur, difficile dialogue avec les citoyens et les groupements d'intérêt, manque de transparence, frein à la modernité, délais de la juridiction administrative. Les autorités administratives indépendantes répondent à ces défauts notamment grâce à l'autonomie de gestion dont elles jouissent.

Cependant, elles sont critiquées par certains pour plusieurs raisons [13]. D'une part elles créent la confusion entre les trois pouvoirs : elles peuvent négocier, légiférer, enquêter, instruire et sanctionner, ce qui va à l'encontre de principes de base du droit et de la séparation des pouvoirs. C'est l'une des raisons pour lesquelles le recours à ces autorités est contesté par

certaines membres du Conseil d'État.

D'autre part, elles n'ont pas la personnalité juridique ; elles ne donc peuvent pas être attaquées en leur nom, ce qui crée une situation éventuelle d'irresponsabilité juridique.

Enfin, les rôles respectifs du gouvernement et d'une autorité indépendante sont complexes. Il est difficile de les restituer correctement à la télévision, qui exige souvent des messages simples et brefs, sur le modèle « sujet, verbe, complément ».

Agences

Les agences n'ont pas l'indépendance juridique des autorités administratives indépendantes. Elles sont en effet sous tutelle d'un ou de plusieurs ministères, l'AFSSA est ainsi sous la triple tutelle des ministères de la Santé, de la Consommation et de l'Agriculture. Si elles n'émettent que des avis et que les autorités de tutelle ne sont nullement obligées de les suivre, elles ont une totale indépendance dans la délibération de ces avis et dans leurs médiatisations. Ainsi, à l'instar des autorités indépendantes, leurs avis ont souvent le pouvoir d'une décision car il est très difficile pour le gouvernement de ne pas les suivre.

4. Utilisation d'autorités indépendantes comme paratonnerre

Les agences et autorités administratives indépendantes sont très efficaces comme paratonnerres médiatiques. Pour certaines, c'est par l'effet d'annonce liée à leurs créations. Les autres révèlent cette efficacité au cours de crises médiatiques.

Effet d'annonce et création d'agences et autorités indépendantes

La plupart des agences et autorités ont été créées à la suite d'un plus ou moins grand scandale médiatique. Cela permet de calmer les esprits et de gagner du temps. Cette démarche est régulièrement adoptée depuis les années 1970, comme le montrent les trois exemples suivants :

Années 1970 : la CNIL

La CNIL a été créée à la suite de l'émotion suscitée par dans l'opinion publique par l'annonce du système SAFARI (système automatisé pour les fichiers administratifs et le répertoire des individus) qui autorisait l'interconnexion de tous les renseignements recueillis

sur les administrés. Le gouvernement Messmer dut reculer et annoncer la création d'une commission chargée de rechercher les moyens de protéger les administrés contre les risques des fichiers informatisés sur la vie privée et les libertés publiques. Le rapport Tricot suggéra de créer au sein de l'État une instance largement indépendante qui soit en quelque sorte l'organe de la conscience sociale face à l'emploi de l'informatique : elle se renseigne, réfléchit, conseille, propose, contrôle ; elle informe l'opinion ; elle dispose de certains pouvoirs mais surtout elle aide les autres organes de l'État à exercer les leurs. La loi du 6 janvier 1978 crée la CNIL sur ces bases.

Années 1980 : la régulation de l'audiovisuel

Le précurseur du CSA, la Haute Autorité, est née après l'élection de François Mitterrand en 1981, alors que l'allégeance des chaînes de TV au pouvoir en place était largement dénoncée. Depuis lors, la régulation de l'audiovisuel est confiée à des autorités administratives autonomes, dont l'indépendance politique s'est accrue avec le temps pour être à présent presque incontestée⁹. La première institution de ce type fut la Haute Autorité de la communication audiovisuelle, créée en 1981. Son impartialité ne fut pas reconnue par l'opposition qui, venue au pouvoir en 1986, la remplaça par la Commission nationale de la communication et des libertés, qui ne fut pas à l'abri de remise en cause politique, et qui fut remplacée en 1988 par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (le CSA). Cette dernière organisation a survécu à plusieurs alternances depuis. Au-delà du ballet anecdotique des appellations, on a assisté à une autonomie grandissante de ces instances de régulation, par conséquent de l'information télévisée, notamment sur les chaînes publiques. Le soupçon de mainmise politique sur la télévision est devenu si dangereux pour le gouvernement qu'il a préféré confier la tutelle de l'audiovisuel à un organisme sur lequel il n'a aucun pouvoir. Ce mouvement de délégation est allé très loin, puisque c'est le CSA qui attribue les licences d'émission aux médias privés, et qui désigne les présidents des sociétés d'audiovisuel publiques, alors que les présidents des autres entreprises publiques sont nommés au Conseil des Ministres. La crainte médiatique a conduit au dessaisissement du gouvernement de prérogatives importantes.

Sur certains sujets ponctuels, l'utilisation du CSA comme paratonnerre est manifeste : il a autorisé le 22 février 2000 la publicité à la télévision pour les sites Internet. Cette décision était rationnelle économiquement, mais très impopulaire dans la presse écrite et radio, car elle brise indirectement le monopole de publicité qu'elles avaient dans les domaines de l'édition, du cinéma et de la distribution.¹⁰ Elles perdraient ainsi une bonne partie de leurs ressources. Critiquant ouvertement la décision du CSA, la Ministre de la Culture et la Communication a

⁹ On pourra se reporter à l'annexe 2 page 36 pour plus de détails sur le CSA.

¹⁰ Cette décision a été annulée par le Conseil d'Etat, qui considère que le CSA n'avait pas à prendre une décision sur ce sujet. Les ministres vont devoir assumer publiquement leur choix. voir *Le Monde*, 5 juillet 2000.

pu faire un coup médiatique en s'affichant en défenseur de la presse.

Années 1990 : la lutte contre le dopage

La création du Conseil de Prévention et de Lutte contre le Dopage, adoptée en mars 1999, a été accélérée par le scandale du Tour de France cycliste de juillet 1998. Alors que le projet, de Guy Drut, Ministre des Sports jusqu'en 1997, s'enlisait, l'écho médiatique des perquisitions, des gardes à vue et des mises en examen, l'a relancé et a permis au gouvernement de montrer qu'il s'occupait des problèmes de dopage, devenus alors enjeu national.

Agences techniques utiles en cas d'orage

Un certain nombre d'agences et autorités indépendantes fondent leur légitimité sur un expertise technique indispensable aux ministres. Leur rôle de paratonnerre médiatique ne se révèle que lors de crises. C'est souvent à cette occasion que le grand public prend conscience de leur existence et de leur pouvoir. Les secteurs concernés correspondent aux sujets qui ne passent à la télévision que par crises : la santé, l'environnement et le monde économique.

Les agences dans le domaine de la santé

Il y a eu une grande évolution de la place de la santé et du ministère de la santé dans la société depuis les années 1980. A l'époque, le ministère de la santé s'occupait essentiellement des vaccins et des hôpitaux : il répartissait les crédits, mais n'avait pas de visibilité sociale ou médiatique.¹¹

Désormais, les responsables politiques et le grand public ont compris que la santé était un sujet politique majeur. Le ministre de la santé n'est plus seulement le ministre des maladies, il est aussi le ministre de leurs déterminants. L'exigence de responsabilité des autorités en matière de santé est démesurée : quand dix personnes âgées meurent près de La Rochelle à cause de riz au lait mal conservé, Sud-Ouest titre « Que fait le Ministre de la Santé ? ». En pratique, les sujets de santé sont devenus des sujets interministériels, ce que la Direction Générale de la Santé (DGS) n'est pas en position d'assumer correctement.

¹¹ à l'exception de Simone Veil, qui avec la loi contre le tabac et l'autorisation de l'IVG, intervint dans des problèmes de société.

Science et agences.

Devant l'incertitude et la complexité des problèmes scientifiques liés à la santé ou à l'environnement, il est naturel que l'État recueille l'avis d'experts regroupés au sein des agences du type AFFSA. Quel que soit l'avis rendu, l'existence même de ces agences permet de se protéger des orages médiatiques : en cas d'avis tranché, le gouvernement s'appuie publiquement sur cet avis pour justifier sa position ; en cas d'avis mitigé, le principe de précaution offre une porte de sortie commode.

Les agences permettent de recueillir l'avis d'experts sur des problèmes situés aux frontières de la connaissance scientifique. Certains estiment que la France a trop longtemps mêlé expertise et décision – en particulier dans le cas de la transfusion sanguine. La désignation d'agences permet de définir des lieux d'expertise bien distincts de la DGS, qui reste un lieu de décision¹².

Ce principe de base sous-tend la création d'agences dans trois types de missions :

- Les outils de connaissance, comme les instituts de veille sanitaire (IVS), qui s'adressent à la population dans son ensemble.
- Le contrôle des produits : des agences comme AFSSA, l'AFSAPS (agence française de sécurité des aliments et des produits de santé), des produits d'environnement... Dans ces cas, les interlocuteurs sont industriels (de la santé ou agro-alimentaire)
- Évaluation des pratiques : agence nationale d'accréditation et d'évaluation de la santé (ANEAS)

Les nouvelles agences s'intègrent généralement dans l'un de ces trois groupes. Un débat est en cours : faut-il créer des agences de prévention ? On peut s'attendre à la création de nouvelles agences chaque fois qu'un avis scientifique impartial sera nécessaire à la définition d'une politique publique.

Les agences dans le domaine de la santé ne sont pas des autorités administratives indépendantes, mais des établissements publics. Elles sont cependant indépendantes dans les faits. Il y a même un risque d'autarcie, en particulier quand elles sont sous une double tutelle. Si leur caractéristique consultative rend leur utilisation comme paratonnerre délicate d'un point de vue légal, en pratique, il est pratiquement impossible pour un ministre d'aller contre l'avis d'une telle agence. Le poids médiatique de l'expertise est trop fort.

En outre, la possibilité pour le ministre de calmer les médias en annonçant qu'il a fait appel à une agence indépendante est essentielle pour des sujets désormais constamment sous

¹² Une exception : l'agence française des produits de santé peut elle même signer des autorisations de mise sur le marché : expertise scientifique et pouvoir de décision sont confondus.

la loupe médiatique : il y a eu des dizaines de cas de méningite dans les années 90. Maintenant, il suffit d'un cas pour que la presse s'en empare et exige une réaction du pouvoir central.

La DSIN

Depuis la catastrophe de Tchernobyl, le nucléaire est un sujet à haut risque médiatique pour les ministres. On y observe actuellement le processus d'externalisation de la responsabilité étatique : certes, la DSIN n'est pas une autorité administrative indépendante (elle est sous la double tutelle du Secrétariat d'état chargé de l'industrie et du Ministère de l'Environnement), mais elle dispose d'une rare autonomie de communication.

Les agences dans le domaine économique

Les décisions ministérielles dans le domaine économique obéissent essentiellement à des considérations techniques. L'utilisation de tel ou tel organisme comme paratonnerre médiatique ne peut être qu'un effet de second ordre. Il est cependant manifeste dans bien des cas.

Le conseil de la concurrence

Pour le gouvernement, l'affaire du rachat d'Orangina par Coca-Cola en 1999 était bien embarrassante : une plainte de Pepsi-Cola contre Coca-Cola pour position dominante obligeait le Ministère des Finances à choisir entre deux mauvaises décisions, du point de vue médiatique : se faire accuser de laisser vendre aux Américains une grande marque française ou affronter les employés d'Orangina, et voir le groupe Pernod-Ricard accuser le gouvernement de lui faire perdre des milliards en cas d'interdiction de la vente. Le Conseil de la concurrence donna un avis - consultatif - défavorable à cette opération à deux reprises, aussi le Ministre interdit-il le rachat. Cette décision n'a pas été prise par un paratonnerre médiatique, mais l'une des conséquences du recours au conseil d'une autorité indépendante a été de partager la responsabilité médiatique d'un dossier délicat pour le ministre. Notons toutefois que certains journalistes ont tenu compte du caractère consultatif de l'avis du conseil de la concurrence : *Le Monde* titrait le 26 novembre 1999 « Coca-Cola se heurte à la volonté de régulation du gouvernement français ». Il serait cependant très difficile à un ministre de justifier publiquement une décision prise contre l'avis d'un tel Conseil.

La Commission de privatisation

La Commission de privatisation fut créée en 1986, pour veiller au respect de l'intérêt général lors des privatisations. Elle s'appelle Commission des participations et des transferts depuis 1997. Elle émet ou non un « avis conforme » sur la valeur de l'entreprise et les modalités de l'opération. Depuis 1993, lorsque la vente se fait de gré à gré, elle peut se prononcer sur le choix des acquéreurs ou les conditions de la cession. Son statut d'autorité administrative indépendante, conforté en 1993, ne l'empêcha pas de longtemps passer pour un simple bureau d'enregistrement des décisions gouvernementales. Le fait que son secrétariat soit assuré par la direction du Trésor et sa communication par le cabinet du Ministre de l'Économie mettait mal en valeur son influence et son indépendance¹³.

Le grand public prit conscience de son existence – et beaucoup d'hommes politiques de son pouvoir – lors de la privatisation manquée de Thomson Multimédia (TMM) en 1996. La Commission de privatisation s'opposa à la décision du gouvernement de vendre TMM pour un franc symbolique après recapitalisation au groupe coréen Daewoo. Cet avis intervint après plusieurs semaines de crise médiatique grave, le Premier ministre intervenant personnellement à la télévision pour justifier sa décision. Les avis de la Commission n'étant pas susceptibles de recours, le gouvernement fut obligé d'annuler cette privatisation.

Avant celle-ci, les privatisations n'avaient jamais déclenché d'orage médiatique – même celle de TF1, pourtant impopulaire. Le refus de la Commission de privatisation fut accueilli favorablement non seulement à gauche (« les sages de la Commission de privatisation ont administré une leçon d'intelligence et de dévouement au bien public. [...] le salut [vint] d'une instance que l'on croyait docile » Elie Cohen, *Les Échos*, 10 décembre 1996), mais aussi à droite, les parlementaires de la majorité voyant là une porte de sortie honorable à une affaire désastreuse d'un point de vue politique (*Les Échos*, 5 décembre 1996, « Le RPR se réjouit que les compteurs soient remis à zéro »). Quoi qu'il en soit, cette affaire fit passer le dossier « privatisations » de la catégorie des affaires gérées à l'abri de la pression médiatique à la catégorie « à risques ». La commission de privatisation a gagné en visibilité et en reconnaissance. Elle fut consultée de manière préalable lors des privatisations suivantes, peut-être au risque de devenir fusible médiatique.

5. Autres paratonnerres

L'étude des agences et des autorités administratives indépendantes attire l'attention sur d'autres organismes, dont la raison d'être n'est absolument pas médiatique, mais qui servent toutefois régulièrement de paratonnerre au gouvernement en cas de crise, comme certaines

¹³ *Les Echos*, 5 décembre 1996, Dominique Seux «Les pouvoirs élargis de la Commission de privatisation»

agences dont nous venons de faire la description.

Dans la sphère économique

La banque centrale européenne (BCE)

La banque centrale européenne (BCE) fixe les taux d'intérêts des pays de la zone Euro dans l'indépendance. L'assurance que des considérations politiques n'interfèrent pas avec la fixation des taux d'intérêts est devenue un élément décisif de la crédibilité d'une devise sur les marchés financiers, elle est indispensable. On doit cependant noter que le gouverneur de la BCE n'a à rendre compte de son action devant aucun organisme démocratique, contrairement au gouverneur de la réserve fédérale américaine, peu suspecte de servilité vis à vis des décideurs politiques. Ainsi, en dotant la BCE non seulement de l'indépendance, mais aussi de l'irresponsabilité, les gouvernements européens ont transféré un domaine essentiel de leur action à un organisme qui leur sert de paratonnerre si l'opinion publique vient à remettre en cause le niveau des taux d'intérêts ou la valeur d'une devise. Les ministres n'auront plus à assumer publiquement le déshonneur d'une dévaluation.

Le consortium de réalisation (CDR)

Si les agences et les autorités administratives indépendantes ont souvent un rôle préventif (il s'agit d'éviter que des crises médiatiques mettent en difficulté le gouvernement), le consortium de réalisation (CDR), lui, joue le rôle d'un bouc émissaire curatif : une fois les pertes potentielles du Crédit Lyonnais identifiées, il s'est agi de confier ses créances douteuses à une nouvelle structure afin de préserver la viabilité du Crédit Lyonnais. Le CDR est bien plus connu du grand public que ses homologues privés (le Comptoir des Entrepreneurs par exemple), ce qui est un signe de la composante médiatique supplémentaire lorsque la puissance publique est en cause. Le CDR a servi de bouc émissaire aux anciens responsables du Crédit Lyonnais, qui tentèrent de lui attribuer la responsabilité d'environ la moitié des moins-values des actifs cédés. Peu préparé à ce rôle public qu'on voulait lui faire jouer, le CDR a très mal communiqué au départ, son président déclarant que « Le CDR est une machine à fabriquer des pertes ». Aujourd'hui encore, le CDR n'apparaît sur la place publique que lorsque les nouvelles sont mauvaises. Sa communication est contrôlée par la Direction du Trésor. S'aperçoit-on que les pertes sont légèrement inférieures aux prévisions, c'est le Ministre des Finances qui vient l'annoncer devant les caméras !

Les entreprises privées

Tout d'abord, un des effets secondaires des privatisations est de permettre à l'État de se poser en critique et non en acteur lors d'annonces difficiles ou de crises vécues par des

entreprises anciennement publiques. Même lorsqu'une influence existe encore, par l'intermédiaire d'une *golden share* ou de la nomination du PDG, le gouvernement n'est plus directement responsable. Dans la crise de la marée noire de l'Erika, le gouvernement, en particulier MM Jospin et Gayssot, ont pu jouer un rôle d'observateur critique à l'encontre de TotalFina, ce qu'ils n'auraient pas pu faire si TotalFina était encore publique. À l'inverse, lors de la fermeture de l'usine Renault de Villevorde, le gouvernement français, actionnaire majoritaire de Renault, a été directement mis en cause: jamais le gouvernement belge n'aurait demandé des justifications directement à M. Jospin pour une entreprise privée. La peur du 20h serait ainsi une explication complémentaire au fait que les privatisations, naguère sujet idéologique, ne sont plus un sujet de différenciation fort entre les partis de gouvernement de gauche et de droite.

Les régions

Dans une moindre mesure, les régions servent, elles aussi, de paratonnerre. Par exemple, devant les dégâts sur les établissements scolaires dus à la tempête de décembre 1999, le Ministre de l'Éducation Nationale s'est empressé de mettre en cause les bâtiments âgés de moins de 20 ans, ceux précisément construits sous la responsabilité des collectivités locales.

L'Europe : un paratonnerre qui a trop servi ?

Pendant longtemps, les institutions européennes ont servi de paratonnerre aux gouvernements nationaux : ils attribuaient souvent à la technocratie bruxelloise des décisions inévitables mais médiatiquement risquées. Cette attitude prête le flanc à la critique, car dans le fonctionnement actuel du Conseil Européen, chaque état membre a un droit de veto et pourrait donc s'opposer à une décision qui nuirait à ses intérêts.

Ainsi, la réforme des aides à l'agriculture, la libéralisation des télécommunications et celles à venir de l'électricité et des postes ont été imputées à des directives européennes forçant la France à libéraliser ces secteurs. Il est à peu près assuré que, sans cela, elles auraient été l'occasion de grèves et de manifestations, qui sont toujours impressionnantes à la télévision. Plus anecdotiquement, la directive «chocolat», autorisant l'ajout de matières grasses d'origine végétale autres que le beurre de cacao dans le chocolat a été présentée par les médias français comme une décision imposée par la Commission de Bruxelles contre la volonté du gouvernement français. Ce n'est que partiellement exact : si le sujet a effectivement été imposé par Bruxelles, les détails de l'accord ont tenu largement compte des

positions françaises.

La fonction paratonnerre de l'Europe tend à être moins ouvertement utilisée par les responsables nationaux depuis l'émergence d'un courant anti-Européen dans l'opinion. Notre interprétation de ce phénomène est qu'à force d'attribuer à l'Union Européenne les décisions impopulaires, les ministres ont fini par courir le risque de la rendre impopulaire, et surtout d'en faire un sujet médiatique à part entière. Les responsables de la Commission et des Européens tels que Jacques Delors se sont exprimés publiquement pour mettre les gouvernements nationaux devant leurs responsabilités. Il convient désormais de trouver de nouveaux paratonnerres, moins médiatiques et plus discrets qui pourront protéger l'Europe, paratonnerre usé. C'est chose faite : la Commission Européenne, à son tour, découvre les attraits des agences indépendantes, pour les affaires de sécurité alimentaire par exemple.¹⁴

Les institutions internationales

Enfin, face à des problèmes toujours plus globaux, on voit apparaître des paratonnerres à l'échelle mondiale. Les gouvernements ont recours à des institutions internationales qui leur permettent de gérer ensemble des sujets complexes. Diplomatie (l'organisation des nations unies, ONU), guerre (l'organisation du traité de l'Atlantique Nord, OTAN), aide au développement (UNESCO et fonds monétaire international, FMI), commerce (l'organisation mondiale du commerce, OMC). Ces institutions lointaines sont aussi de bons paratonnerres potentiels : par un mécanisme proche de celui que nous avons décrit pour l'Union Européenne, des décisions impopulaires sont attribuées au FMI dans des pays en voie de développement ou à l'OMC dans les pays développés. Certains responsables de ces organisations commencent à se plaindre publiquement de cette tendance.¹⁵

¹⁴ *Le Monde*, 12 janvier 2000, "Bruxelles en faveur d'une agence de sécurité alimentaire indépendante".

¹⁵ *Against globophobia*, Philippe Legrain, *Prospect*, mai 2000.

CONCLUSION

Comme le dit M. Nicolas Sarkozy, « *le référendum, c'est tous les soirs à 20 heures* »¹⁶. Compte tenu de cette pression médiatique et de l'influence de leur image sur leur carrière politique, tout laisse à penser que les ministres continueront à déléguer les sujets médiatiquement risqués à des paratonnerres.

Jusqu'à présent, les agences et autorités administratives indépendantes ont souvent joué ce rôle de manière acceptable. Cependant, un jour sera probablement publiquement posé le problème du pouvoir démesuré de ces institutions indépendantes des autorités élues. Par ailleurs, à l'exception de M. Bourges au CSA, les dirigeants des agences restent dans l'ombre. Le jour où ils en sortiront, ne refuseront-ils pas d'être des boucs émissaires sur la scène médiatique ? L'effort de médiatisation de l'ART lors de sa décision sur le mode d'attribution des licences UMTS aux opérateurs de télécommunication français peut s'interpréter comme un signal selon lequel l'ART refuserait de jouer un rôle de paratonnerre. Nous avons aussi vu qu'un paratonnerre comme l'Europe pouvait s'user à force de servir.

La gestion médiatique des crises va probablement être modifiée par le développement de moyens d'information à la carte, que ce soit Internet ou les chaînes thématiques de télévision. Le principe de la « grand messe » du 20 heures commence à être remis en cause. Cette évolution permettra aux hommes politiques de délivrer un message mieux adapté, sur mesure en fonction du médium devant lequel ils s'expriment. Cependant, elle rendra encore plus difficile l'accès au nombre croissant de Français que la vie politique n'intéresse pas a priori.

Enfin, si l'utilisation médiatique de paratonnerres nous semble instable à long terme, elle n'est pas nécessairement néfaste : face à des phénomènes incontrôlables au cours desquels les médias pourraient rechercher des boucs émissaires et les lyncher sans autre forme de procès, la possibilité pour le ministre de calmer la situation en en référant à des agences indépendantes et peu médiatiques n'est-elle pas une ingénieuse solution pour échapper au secret et au scandale ? En outre, le recours à l'expertise dans la définition de décisions techniques a des vertus : nous assistons peut-être au retour de la démocratie idéale selon Platon ; les gouvernants, éclairés par les experts, prennent leurs décisions sous le regard constant du peuple téléspectateur. Quelle démocratie est plus directe que celle où les citoyens, désormais cultivés et responsables, ont un accès quotidien et rapide aux décisions du gouvernement ?

¹⁶ Conférence devant les Ingénieurs-Elèves du Corps des Mines, le 15 mars 2000.

ANNEXES

Nous avons mis en annexe certains éléments complémentaires qui ne trouvaient pas leur place dans le corps du texte principal.

1. La télévision, un medium dominant
2. Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel
3. Lois contre la pollution de l'air
4. La guerre du Kosovo : un conflit médiatique

1. La télévision, un medium dominant

Marginale à ses débuts, la télévision est maintenant devenue le medium dominant. En 1953, seuls 2% des ménages avaient un téléviseur. Ce chiffre atteint aujourd'hui 98%. Si la durée moyenne d'écoute de la télévision par personne, plus de 3 heures par jour en 1998 contre une demi-heure pour la lecture de la presse écrite, peut laisser rêveur sur les activités culturelles des Français, elle montre à quel point ce média domine tous les autres. Cette domination est manifeste : l'audience des deux journaux de 20 heures est de 14 millions de téléspectateurs alors que la diffusion cumulée des grands quotidiens nationaux dépasse à peine 1 million d'exemplaires¹⁷.

Ainsi, durant une demi-heure, deux sources d'information captivent plus de 14 millions de Français, et ceci indépendamment des classes sociales identifiées par les mesures d'audimat effectuées par Médiamétrie. Si les « ménagères de moins de 50 ans » représentent le cœur du marché des grandes chaînes hertziennes, les « CSP + »¹⁸ regardent aussi la télévision.

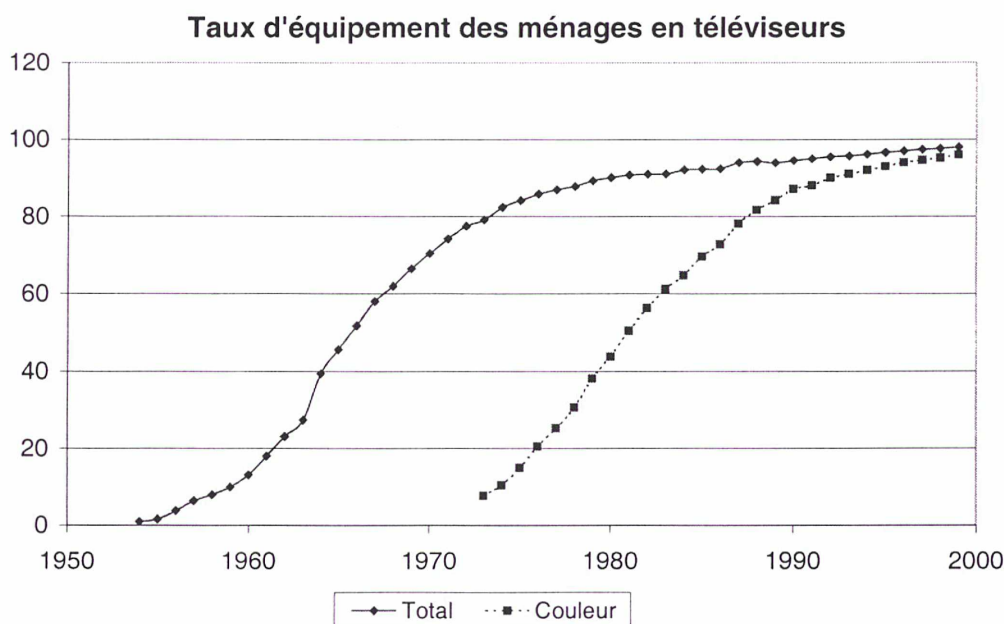
Le paysage audiovisuel français est en mutation depuis une vingtaine d'années. A l'heure actuelle, il se divise entre chaînes hertziennes publiques (France 2, France 3, Arte), chaînes hertziennes privées (TF1, M6, Canal +) et les différents bouquets par câble ou satellite (TPS, Canal Satellite, Lyonnaise Câble). Ces derniers permettent de recevoir jusqu'à une centaine de chaînes différentes, françaises et spécifiquement dédiées au câble ou satellite (comme LCI, la chaîne info de TF1) ou étrangères (comme CNN ou la BBC). La multiplication de ces chaînes thématiques modifie la manière dont les Français regardent la télévision : les sportifs ne regardent plus qu'Eurosport, les amateurs de météo Météo TV, les

¹⁷Les chiffres précis se trouvent dans les pages suivantes

passionnés d'information LCI. Ainsi l'offre de télévision se diversifie et laisse plus de choix aux téléspectateurs, accompagnant le développement d'Internet qui permet lui aussi de choisir selon ses centres d'intérêt.

Qui a une télévision?

Les courbes ci-dessus montrent comment la prise d'indépendance de la télévision accompagne la progression du taux d'équipement des ménages. Seuls 2% des foyers n'ont pas aujourd'hui de télévision.



La multiplication des chaînes de télévision¹⁹

Depuis 1982, l'audiovisuel est entré dans l'ère de la concurrence avec la création et la multiplication de chaînes de télévision privées. En dix ans, l'offre française est passée de trois à plus de trente chaînes (câble compris).

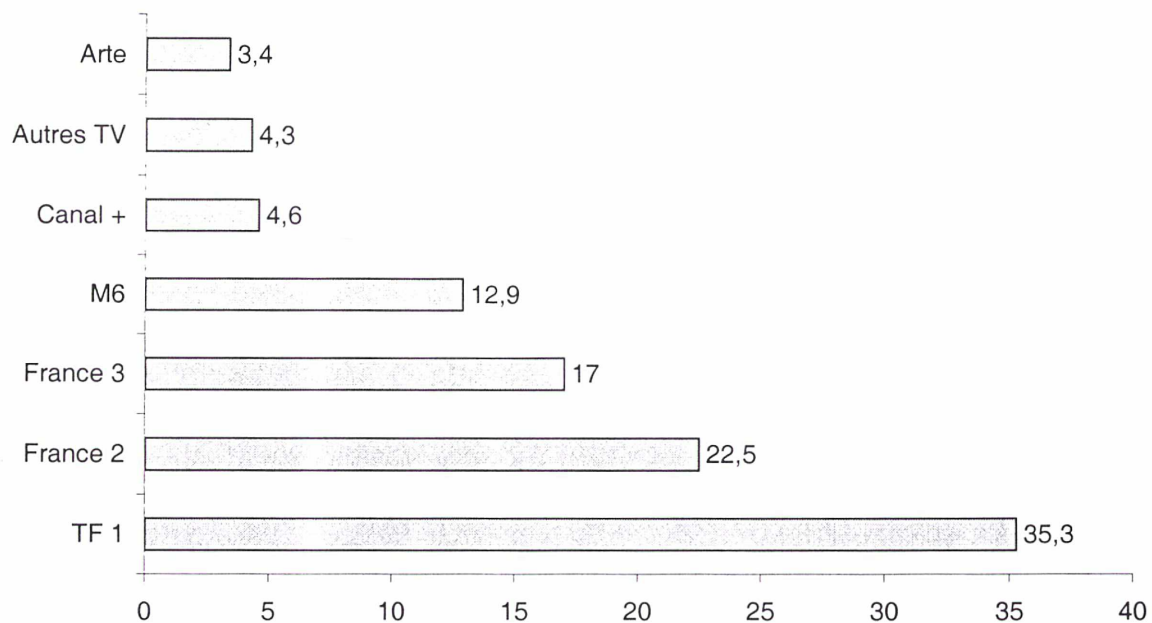
Il existe actuellement sept chaînes de télévision diffusées par voie hertzienne : quatre appartiennent au secteur public et sont financées par la redevance (d'un montant de 735 francs en 1998), par des subventions de l'État et par la publicité. Ce sont France 2, France 3, la chaîne franco-allemande Arte et La Cinquième. Trois relèvent du secteur privé : TF1 et M6,

¹⁸ Regroupement de catégories socioprofessionnelles cadres et professions intellectuelles supérieures.

¹⁹ D'après [17]

financées par des actionnaires privés et qui ne vivent que de la publicité, et Canal Plus, chaîne cryptée payante, qui perçoit aussi des recettes publicitaires.

Part d'audience des chaînes - 1998



Chaînes publiques

France Télévision

Depuis 1989, France 2 et France 3 sont regroupées au sein de France Télévision ; elles dépendent d'une présidence unique afin d'assurer une plus grande cohérence et de favoriser leur complémentarité. France 2 est une chaîne généraliste nationale dont la mission est d'informer, de distraire et d'éduquer. Elle détient environ 25 % de part de marché. Elle accorde une grande place, en première partie de soirée, à la fiction française et européenne.

France 3 est une chaîne à vocation nationale et régionale puisqu'elle diffuse, à certaines heures de la journée, des informations et des émissions régionales et locales. Grâce au renforcement de son identité nationale et à la qualité de sa programmation, France 3 progresse régulièrement et s'approche des 20 % de part de marché. Le 19-20, son journal d'information, est en tête de l'audience de début de soirée, grâce notamment aux « décrochages » régionaux.

Arte - La Cinquième

Arte, qui occupe le cinquième canal de 19 heures à 3 heures du matin, est une chaîne culturelle de qualité, diffusée également en Allemagne par le câble, qui propose notamment des soirées complètes, films, débats, reportages, autour d'un thème unique. Issue du Traité

franco-allemand du 2 octobre 1990, Arte a une vocation européenne : la Radio-télévision belge l'a d'ores et déjà rejointe ; d'autres pourraient suivre prochainement. Son audience est encore modeste mais progresse régulièrement : 19 millions de téléspectateurs réguliers en France en 1997, 5,6 millions en Allemagne et 27 millions en Europe.

Le 14 décembre 1994, la première chaîne éducative française consacrée au « savoir, à la formation et à l'emploi », La Cinquième, a vu le jour. Elle diffuse aux heures laissées libres par Arte, de 6 heures à 19 heures, et propose des programmes éducatifs et de nombreux documentaires accessibles au plus grand nombre et en particulier au milieu scolaire.

Chaînes privées

TF1

Deux chaînes généralistes appartiennent au secteur privé, TF1 et M6. TF1, privatisée en 1987, est la première chaîne française avec une audience moyenne de 35 %. Elle a bénéficié de l'ancienneté, de la réputation et du savoir-faire de ce qui fut la première et pendant longtemps la seule chaîne publique de télévision existant en France. C'est une chaîne populaire généraliste qui met l'accent sur les jeux, le sport, les variétés et les films grand public. Elle draine 55 % des recettes publicitaires de la télévision et est contrôlée par le groupe de BTP Bouygues associé à Bolloré.

M6

M6, dont les actionnaires principaux sont la Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion (CLT) et la Lyonnaise des Eaux-Dumez, diffuse essentiellement des fictions en première partie de soirée et de la musique pendant la journée. Elle s'adresse à un public jeune, et limite ses programmes d'information aux titres et à des décrochages locaux. Elle n'accueille jamais d'invités politiques.

Canal Plus

Née en 1984, Canal Plus est la plus ancienne des chaînes privées. Elle est payante et cryptée (il est nécessaire de louer un décodeur pour regarder ses émissions, sauf lorsque celles-ci sont diffusées en clair). Créée dans le scepticisme général, Canal Plus est un succès, avec près de 5 millions d'abonnés. Elle diffuse également une des plus célèbres émissions télévisées du pays, Les guignols de l'info, dont les marionnettes en latex parodient les personnalités du monde politique, artistique et sportif. Canal Plus est passée sous le contrôle de Vivendi (ex-Générale des Eaux) qui organise son « pôle communication » autour de la chaîne pour les activités audiovisuelles, de Havas pour les activités d'édition, de multimédias et de publicité et de Cegetel pour les industries de télécommunications.

Le câble et le satellite

Outre ces sept chaînes hertziennes, quelque 250 chaînes françaises et étrangères sont accessibles par satellite. Concrètement, toutefois, la plupart des foyers ne reçoivent pour le moment que les ensembles de programmes thématiques émanant d'un seul satellite. Plus de 3 millions de foyers sont équipés d'antennes paraboliques ou sont câblés et la moitié environ d'entre eux sont abonnés au service de base, qui permet d'accéder à une quinzaine de chaînes : les télévisions hertziennes, les chaînes thématiques françaises et des chaînes étrangères (BBC, MTV, CNN, TVE, RAI, ZDF, etc.), sans oublier la chaîne européenne d'information Euronews.

L'audience des différents médias

La télévision et l'audimat

Les mesures d'audimat sont principalement effectuées par Médiamétrie (voir [18]), société anonyme interprofessionnelle créée en juin 1985. C'est une société dont la particularité est de rassembler en son sein les acteurs de l'audiovisuel français : diffuseurs radio et télévision, publicitaires et annonceurs.

Si Médiamétrie propose des produits de mesure d'audience pour tous les médias, son produit-phare est le Médiamat, outil de référence de la mesure d'audience de la télévision en France au niveau national. Médiamat permet de mesurer avec certitude les comportements du public face à la télévision, par jour daté, chaîne par chaîne et sur divers publics. C'est ici qu'apparaît la fameuse catégorie « Ménagères de moins de 50 ans ».

Médiamat est constitué d'un panel de 2 750 foyers soit 6 640 individus de 4 ans et plus, représentatifs des ménages résidant en France et possédant la télévision dans leur résidence principale. Chaque foyer panélisté se voit attribuer un audimètre qui mesure de manière relativement contraignante et à la seconde près tous les faits liés à la télévision (qui est devant la télévision, membres du foyer et invités ? Quelle chaîne est regardée, un magnétoscope est-il utilisé ?). Les données sont automatiquement transmises chaque nuit par téléphone vers un serveur commun qui livre ensuite les résultats d'audience complets à la seconde près.

	Audience cumulée (en %)	Durée d'écoute (minutes)	Personnes par point d'audience (en milliers)	Nombre de téléspectateurs (millions)
Foyers	86,9	305	224	20
Individus de 4 ans et +	83,8	183	526	44
Individus de 15-49 ans	82,4	164	265	22
Enfants de 4-14 ans	88	125	78	7
Ménagères - 50 ans	77,1	184	103	8
Individus de CSP +	71,6	143	78	6

Ce tableau présente sur l'année 1998 et par catégories:

- l'audience cumulée de la télévision = pourcentage de personnes ayant regardé au moins une fois la TV dans la journée. Ce pourcentage est aussi comptabilisé en points d'audience (1 point = 1%).
- la durée d'écoute par individu de la télévision en minutes: moyenne du temps passé à l'écoute de la télévision par l'ensemble des individus composant la population étudiée.
- le nombre total de téléspectateurs : l'audience cumulée peut être multipliée par la valeur du point d'audience, pour donner le nombre total de téléspectateurs, quelle que soit la durée de leur écoute.

Les chaînes commerciales recherchent particulièrement l'audience des « Ménagères de moins de 50 ans », qui, si elles ne sont pas les plus nombreuses, sont celles qui décident des achats des ménages. Les publicitaires apprécient donc cette cible. A l'inverse, les personnalités politiques cherchent à s'adresser au plus grand nombre, et n'ont donc pas forcément la même stratégie médiatique que les chaînes de télévision.

Les autres médias

Radio

Audience cumulée: 84.3 %.

Durée d'écoute par jour: 187 minutes.

La radio reste le médium le plus consulté par les Français, et celui dans lequel ils ont la plus grande confiance pour l'information.

Presse quotidienne nationale

Titre	Diffusion 1999 en milliers d'exemplaires.
L'EQUIPE	374
LE PARISIEN	358
LE FIGARO	353
LE MONDE	346
LIBERATION	161
FRANCE-SOIR	139
LES ECHOS	120
AUJOURD'HUI EN France	120
LA CROIX	86
LA TRIBUNE	84
L'HUMANITE	54
INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE	30

Presse quotidienne régionale (10 premiers tirages)

Titre	Diffusion 1999 en milliers d'exemplaires.
OUEST FRANCE	760
SUD-OUEST	335
LA VOIX DU NORD	321
LE PROGRES + LA TRIBUNE	259
LE DAUPHINE LIBERE	257
LA NRCO (2)	249
L'EST REPUBLICAIN	213
LA MONTAGNE	210
LA DEPECHE DU MIDI	204
LES DERNIERES NOUVELLES D'ALSACE	204

Ces tirages sont à comparer avec l'audience moyenne des deux journaux de 20 heures : 14 millions de spectateurs. On comprend pourquoi les hommes politiques privilégient désormais le medium télévisuel.

2. Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel

Histoire du CSA

La communication audiovisuelle a longtemps été sous contrôle voire dépendante du pouvoir politique. L'État a d'abord confié la gestion des ondes à la RTF (Radiodiffusion Télévision française) en 1952 puis à l'ORTF (Office de Radiodiffusion Télévision française) en 1964 qui a éclaté en 1974 en sept organismes indépendants les uns des autres. Cependant, le monopole est toujours présent et la liberté de communication audiovisuelle pratiquement inexistante. Afin de limiter l'intervention du pouvoir politique, garantir pluralisme et liberté d'expression, François Mitterrand crée la Haute Autorité de l'audiovisuel, dont la composition est calquée sur le Conseil Constitutionnel mais dont les pouvoirs et la logistique insuffisantes ne lui ont pas permis de résister à l'alternance de 1986. La Haute Autorité devient en 1989 le CNCL (Commission Nationale de la Communication et des Libertés) et est désormais officiellement une autorité administrative indépendante. Enfin, au retour de la gauche au pouvoir, la CNCL est transformé en l'actuel CSA (loi du 17 janvier 1989).

Missions et pouvoirs du CSA

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel est chargé de contrôler le respect par les entreprises de radio et de télévision de leurs obligations légales. Il lui revient également d'attribuer les fréquences, de nommer les présidents des chaînes publiques, de donner un avis lorsque le gouvernement ou le Parlement le lui demande. Il doit assurer le respect du pluralisme politique, favoriser la libre concurrence, veiller à la protection de l'enfance et défendre la langue française. Il est doté par la loi d'un pouvoir de sanction (amendes, suspension de diffusion, par exemple).

Les neuf membres du CSA sont nommés par tiers par les trois plus hautes autorités de la République : le Président de la République, le Président du Sénat, le Président de l'Assemblée nationale. Le président du CSA est nommé par le chef de l'État. Les conseillers sont désignés pour six ans et renouvelés par tiers tous les deux ans. Pour mieux préserver leur indépendance, ils ne sont pas révocables et ne peuvent être reconduits dans leurs fonctions.

Respect du pluralisme: l'influence de la télévision est reconnue par le législateur

Le CSA est chargé par la loi de veiller au respect du pluralisme par les opérateurs qui doivent assurer au sein de leurs programmes l'équilibre et la diversité des points de vue et opinions. Le CSA utilise la règle dite des trois tiers, un tiers de temps de parole pour le gouvernement, un tiers pour la majorité parlementaire, un tiers pour l'opposition parlementaire.

Le CSA, « conscient du caractère rigide et réducteur de cette unique référence arithmétique »²⁰, après auditions de formations politiques et de responsables des chaînes, a jugé qu'une telle approche quantitative était nécessaire mais qu'une dimension qualitative dans l'appréciation du pluralisme était aussi nécessaire. En effet, 10 secondes à 20 heures ont plus d'effet que 2 minutes à 8h30 du matin. Ainsi seront intégrés des indicateurs plus pertinents, comme le temps d'antenne (plateau + reportages + interventions) et l'audience des temps de parole. De plus, une quatrième catégorie a été créée, celle des formations politiques non représentées au parlement. Les mesures de ces indicateurs sont mensuelles mais l'évaluation du pluralisme porte à la fois sur les résultats d'un mois et de trois mois glissants (afin d'atténuer l'effet d'événements ponctuels). Il est intéressant de noter que les passages des hommes politiques à des émissions non politiques comme *Vivement dimanche* de Michel Drucker ne sont pas décomptés car ils ne portent pas à proprement parler sur des sujets politiques.

²⁰ Lettre du CSA n°126 - Mars 2000

3. Lois contre la pollution de l'air

La pastille verte, un coup médiatique

La pastille verte est un décret d'application de la loi sur l'air du 30 décembre 1996. Elle constitue un des dispositifs du programme du gouvernement pour lutter durablement contre la pollution de l'air. Elle a été votée quand Corinne Lepage était ministre (1995-1997) et mise en place par Dominique Voynet.

La pastille verte est « accordée aux véhicules particuliers fonctionnant à l'électricité, au GNV, GPL, et aux véhicules essence ou diesel catalysés. Cette identification leur permettra de bénéficier de conditions de circulation ou de stationnement privilégiées. Gratuite, elle sera envoyée par la poste aux propriétaires des véhicules avant le 1er août 98, date à laquelle le dispositif entrera en vigueur. »²¹

Mme Voynet reconnaît elle-même que cette mesure est peu efficace : « la pastille verte et la circulation alternée ne sont que des éléments marginaux dans la stratégie de reconquête de la qualité de l'air »²². Néanmoins, elle a un rôle pédagogique et médiatique exceptionnel : rares sont les campagnes de communication qui bénéficient d'un « mailing » à plus de 20 millions de propriétaires de véhicules et d'une couverture médiatique très forte.

Les directives « Auto-oil », un coup politique

Le Parlement Européen a donné son approbation finale au programme Auto-oil le 15 septembre 1998, après d'âpres négociations entre les industriels du raffinage, les constructeurs automobiles, la Commission Européenne et le Parlement Européen. Les directives²³ adoptées le 13 octobre 1998 sont ambitieuses et concernent les mesures à prendre contre la pollution de l'air par les émissions des véhicules à moteurs. Selon Heidi Hautala, député européen vert finlandais et rapporteur de la Commission de l'environnement, l'Europe vient de se doter du « programme le plus ambitieux pour les voitures propres dans le monde après ce lui de la Californie »²⁴. Il est en effet estimé que les voitures de demain pollueront 70% moins que celles d'aujourd'hui. Cependant, ces directives sont restées très peu médiatisées.

²¹ Communiqué de presse du Ministère de l'Environnement - 11 février 1998

²² *Les Echos* - 12 février 1998

²³ Directives 98/69/CE et 98/70/CE

²⁴ *Les Echos* - 16 septembre 1998

4. La guerre du Kosovo : un conflit médiatique

Tout comme la guerre du Golfe, le conflit armé entre l'OTAN et la République Fédérale de Yougoslavie (Serbie) au sujet du Kosovo a illustré l'importance capitale des aspects médiatiques dans les guerres modernes. Le général Delort, chef du Centre Opérationnel Interarmées, nous a présenté cet aspect des choses²⁵, du point de vue de l'armée française. Le conflit médiatique a pour enjeu l'opinion publique occidentale : se sachant militairement inférieur, le gouvernement serbe fait le pari que les Occidentaux devront interrompre le conflit avant la victoire en raison de l'impopularité de la guerre.

Durant les premiers jours du conflit, les médias occidentaux se contentent d'images d'avions qui décollent. Les armées alliées acceptent volontiers de les leur fournir, car elles les mettent en valeur et accèdent à l'image d'une guerre « propre ». Puis cela ne suffit plus ; le regard des médias se détourne pour se poser sur les populations de la zone frappée et les réfugiés, aidés en cela par les Serbes qui, de leur côté, ne diffusent que des images de destruction de cibles civiles et de « bavures ». La façon dont les médias rapportent les événements a une influence sur les politiques. Le Président et le Premier ministre sont attentifs au sentiment de la population française, ce qui est légitime en démocratie. L'armée elle aussi suit avec soin la présentation du conflit dans les médias : CNN et LCI sont diffusées en permanence dans les salles de commandement. Les choix stratégiques de l'armée tiennent aussi compte de la nécessité –militaire, mais surtout médiatique- de réduire au maximum les pertes de soldats. Si les Français n'ont jamais affiché l'objectif « zéro mort », contrairement aux Américains, il est évident que l'opinion publique nationale n'aurait pas admis des pertes lourdes. Ceci rendit la tâche des militaires plus complexe : en les forçant à rassurer l'opinion en déclarant publiquement dès le début du conflit qu'une intervention terrestre était exclue, les politiques bridaient gravement la stratégie militaire.

Assez rapidement, les autorités prirent conscience du fort impact des « bavures » (bombardement par erreur de cibles civiles) sur la population. Ne pouvant pas les cacher en raison de la circulation libre et instantanée de l'information, l'armée doit adopter un comportement nouveau pour elle : elle se justifie et montre ses documents internes (images filmées dans les avions prouvant la bonne foi du pilote). Cette situation est d'autant plus délicate pour l'état major qu'il apprend souvent les bavures par les médias. Cet élément fait aussi de la guerre du Kosovo l'une des premières guerres médiatiques : les militaires n'y étaient pas toujours les premiers informés.

Selon le général Delort, les autorités yougoslaves ont sciemment envoyé des milliers de réfugiés kosovars sur les routes à des fins médiatiques. Les images très dures des réfugiés laissaient croire que les bombardements de l'OTAN étaient à l'origine de cet exode. Cette

stratégie fut efficace au début du conflit, et le soutien de l'opinion française à la guerre, mesuré par de très nombreux sondages commandés par l'armée, diminua nettement. Il était essentiel de contre attaquer sur le terrain médiatique.

Pour présenter leur action sous un angle plus favorable, les armées occidentales décidèrent d'accélérer leur participation dans l'action humanitaire d'urgence afin de montrer leur solidarité avec les réfugiés. Cette position fut soutenue par l'OTAN : on mit en place des ponts aériens... Lors d'une guerre non médiatique, les aspects humanitaires auraient probablement pu attendre un peu !

La prise en compte des médias par les armées occidentales incluait celle de l'opinion publique serbe. Au départ, l'OTAN choisit de ne pas détruire les émetteurs de la télévision yougoslave, pensant que cela démoraliserait les Serbes. Ce ne fut pas le cas, et la destruction des émetteurs devint prioritaire dans les plans de bombardements alliés. La position serbe perdit de sa cohérence nationaliste, et il semblerait que la population serbe se soit lassée de la guerre, ce qui a précipité la capitulation serbe. Plus que les conséquences, toujours discutables de la disparition de l'élément télévisuel fédérateur, le point important est le choix initial de ne pas bombarder les émetteurs : il souligne l'importance accordée par les états-majors occidentaux à la télévision dans la formation de l'opinion publique.

²⁵ Entretien du 15 janvier 2000.

RÉFÉRENCES

- [1] Pierre Bourdieu, *Sur la télévision*, Liber éditions, 1995
- [2] Serge Halimi, *Les nouveaux chiens de garde*, Liber éditions, 1997.
- [3] Régis Debray, *L'emprise*, Gallimard 2000
- [4] Régis Debray, *L'Etat séducteur*, Gallimard 1994
- [5] Roland Cayrol, *Médias et politique : la dérive*, Presses de Sciences Po, 1997
- [6] Jean Cluzel, *Presse et démocratie*, L.G.D.J 1997
- [7] Christopher Nick et Pierre Péan, *TF1, un pouvoir*, Fayard, 1997
- [8] M.E. Chamard et P. Kieffer, *La télé, 10 ans d'histoires secrètes*, Flammarion, 1992
- [9] Jean-Noël Jeanneney, *L'écho du siècle, dictionnaire historique de la radio et de la télévision en France*, Hachette 1999
- [10] Jean-Louis Missika et Dominique Wolton, *La folle du logis, la télévision dans les sociétés démocratiques*, Gallimard, 1983
- [11] Jean-Pierre Elkabbach, *29 mois et quelques jours*, Grasset 1997
- [12] Philippe Renaud et al, *Les retombées en France de l'accident de Tchernobyl*, EDP Sciences-IPSN, 1999
- [13] Michel Gentot, *Les autorités administratives indépendantes*, deuxième édition, Montchrestien 1994
- [14] Jacques Chevallier, *Réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes*, Semaine Juridique, n°3254, 1986
- [15] *Panoramiques* n°35, « Le lynchage médiatique »
- [16] *Le Débat* n°92, *Peut-on gouverner contre les médias ?*
- [17] France 1999, La Documentation française, 1999
- [18] Médiamétrie, *l'Année Télévision* 1998

PERSONNES RENCONTRÉES

Personnalités politiques

Jean-Noël Jeanneney, ancien Ministre, président d'Europartenaires

Nicolas Sarkozy, ancien ministre, maire de Neuilly-sur-Seine

Conseillers de responsables politiques

Marie-Pierre Bigot, directrice de la communication, INERIS, ancienne membre de l'équipe communication du cabinet de la ministre de l'environnement

Olivier Coste, conseiller technique au cabinet du Premier ministre pour les affaires industrielles

Vincent Jacques-le-Seigneur, conseiller pour la communication au cabinet de la ministre de l'environnement

David Kessler, conseiller technique au cabinet du Premier ministre pour la Culture et la Communication

Anne Lauvergeon, Président Directeur Général de la Cogéma, ancienne conseillère auprès du Président de la République

Journalistes et responsables d'organes de presse

Vincent Meslet, directeur des études de France Télévision

Anne-Marie Moreau, assistante de Jean-Pierre Elkabbach, Europe 1

Etienne Mougeotte, directeur de l'antenne de TF1

Catherine Pégard, rédactrice en chef, Le Point

Pierre-Luc Séguillon, éditorialiste, LCI

Membres d'agences ou d'autorités administratives indépendantes

Paul Gardent, président de la Commission Interministérielle des Radio-éléments Artificiels

Béatrice Jacomet, chargée des mesures de temps de parole, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)

Jean Syrota, président de la commission de régulation de l'électricité

Olivier Zegna-Rata, directeur de cabinet du Président, CSA

Fonctionnaires

Régis Debray, professeur de philosophie à l'université Lyon 2

Gustave Defrance, Conseil Général des Mines

Général Delort, chef du Centre Opérationnel Interarmées

Jean-François Girard, du Conseil d'État, ancien directeur général de la santé

Philippe Knoche, chargé de mission auprès du président, Consortium de Réalisation

André-Claude Lacoste, Directeur de la Sûreté des Installations Nucléaires

Vincent Lesclous, Magistrat, Directeur juridique de l'APCM

Jean Méo, administrateur de la Fondation Charles de Gaulle

Jean-Yves Rossi, du Conseil d'Etat, Directeur général des services de l'assemblée permanente des chambres des métiers (APCM)

Nous souhaitons aussi remercier ceux qui nous ont donné leur avis sur une note de synthèse préparatoire à ce travail : Olivier Coste, Régis Debray, Gustave Defrance, Paul Gardent, David Kessler, Jean-Noël Jeanneney, Philippe Knoche, André-Claude Lacoste, Jean Méo, Catherine Nay, Etienne Mougeotte, Catherine Pégard, Claude Riveline, Nicolas Sarkozy, Daniel Schneiderman, Pierre-Luc Séguillon, Olivier Zegna-Rata.