

## Avant-propos

Plus de 1,2 milliard de personnes survivent avec moins d'un dollar par jour. Outre les privations matérielles et humaines que cela implique, la plupart d'entre elles souffrent de ne pas avoir le moindre poids dans les décisions qui affectent leur vie. La corruption et la faiblesse des gouvernements minent en outre l'efficacité des programmes d'aide internationale. Si l'on note d'indéniables progrès, le développement économique reste néanmoins une affaire très complexe, puisqu'il faut se battre sur plusieurs fronts à la fois en s'appuyant sur deux stratégies essentielles : la transmission du savoir et la transparence. Le combat contre la pauvreté implique en effet d'améliorer la qualité de l'information et d'y donner un accès aussi libre que possible : mieux les gens sont informés, meilleurs sont leurs choix.

Pour toutes ces raisons, j'ai toujours été convaincu que la liberté de la presse, loin d'être un luxe, est au cœur même de la notion de développement équitable. Les médias peuvent en effet dénoncer la corruption et contribuer à moraliser la vie politique en braquant le feu des projecteurs sur l'action des pouvoirs publics. En outre, ils permettent aux citoyens d'exprimer leur opinion sur la façon de gouverner et, éventuellement, de réformer leur pays ; enfin, ils contribuent à la création d'un consensus susceptible d'entraîner le changement. De tels médias améliorent le fonctionnement des marchés, qu'il s'agisse, à une toute petite échelle, de la vente de légumes en Indonésie ou des marchés mondiaux de capitaux et de devises à Londres et à New York : ils facilitent en effet les échanges, la transmission des idées et l'innovation par-delà les frontières. On sait également qu'ils jouent un rôle essentiel en matière de développement humain, lorsqu'ils permettent par exemple de diffuser des informations sur la santé et l'éducation jusqu'à des villages reculés dans divers pays, du Nicaragua à l'Ouganda.

Le droit d'informer

Mais l'expérience montre que l'indépendance des médias, parfois fragile, peut faire l'objet de compromissions. Que ce soient les gouvernements, qui essaient trop souvent de les museler ; les puissants intérêts commerciaux qui les contrôlent parfois et réussissent à imposer des limites au travail des journalistes ; ou encore l'analphabétisme, le manque de ressources en termes de capital humain ou technologique – tous ces facteurs sont autant d'obstacles au rôle positif que peuvent jouer les médias. L'irresponsabilité de certains journalistes et la manipulation peuvent également avoir un impact décisif, comme on l'a vu avec la propagande qui a sévi pendant la guerre au Rwanda par exemple. De toute évidence, pour être en mesure de soutenir le développement, les médias ont besoin d'être eux-mêmes soutenus par un environnement favorable en termes de libertés, d'infrastructures et d'équilibre des pouvoirs.

Le World Development Report 2002 de la Banque mondiale, intitulé *Building Institutions for Markets*, a consacré un chapitre au rôle des médias dans le développement. Le présent ouvrage approfondit ce travail. Il représente une contribution importante à l'étude de l'influence des médias sur les processus de développement dans des conditions très diverses et décrit l'environnement politique nécessaire pour leur permettre de soutenir les marchés économiques et politiques et pour donner la parole à ceux qui en sont privés. Dans cette perspective, il rassemble le point de vue d'experts universitaires et le témoignage de ceux qui sont en première ligne, les journalistes eux-mêmes. Cet ouvrage sera un instrument précieux pour les responsables politiques, les organisations non gouvernementales, les journalistes, les chercheurs et les étudiants.

Il vient en outre appuyer le travail de la Banque mondiale sur la transparence et les questions de gouvernance et complète les efforts de l'Institut de la Banque mondiale, qui aide à former des journalistes aux méthodes d'investigation dans plus de cinquante pays. Il vient également s'ajouter au travail de notre département des Affaires extérieures, dont la mission est de développer avec les gouvernements du monde entier une politique de communication efficace sur les questions de développement.

Enfin, il constitue l'un des pas en avant que la Banque mondiale entend faire, avec ses partenaires, vers la construction d'un monde plus transparent et de gouvernements plus responsables.

James Wolfensohn  
Président du Groupe Banque mondiale

## Sommaire

Avant-propos .....	5
Sommaire .....	7
Chapitre 1 Gros plan : ce que disent les médias et pourquoi..... <i>Roumeen Islam</i>	9
<b>Première partie COMMENT LES MÉDIAS SOUTIENNENT LES MARCHÉS.....</b>	<b>39</b>
Chapitre 2 Gouvernement et transparence .....	41
<i>Joseph Stiglitz</i>	
Chapitre 3 Les médias et la responsabilité politique .....	63
<i>Timothy Besley, Robin Burgess et Andrea Prat</i>	
Chapitre 4 Les médias et les marchés aux États-Unis .....	85
<i>Edward Herman</i>	
Chapitre 5 L'exubérance irrationnelle des médias.....	113
<i>Robert Shiller</i>	
Chapitre 6 Information et influence politique .....	127
<i>David Strömberg</i>	
Chapitre 7 Le rôle des médias dans le gouvernement d'entreprise .....	141
<i>Alexander Dyck et Luigi Zingales</i>	
<b>Deuxième partie QUEL ENVIRONNEMENT POUR LES MÉDIAS ?.....</b>	<b>181</b>
Chapitre 8 Médias publics ou privés ? Les incidences sur la prospérité .....	183
<i>Simeon Djankov, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova et Andrei Shleifer</i>	

Le droit d'informer

<b>Chapitre 9.</b>	L'industrie des médias : les fondements économiques des communications de masse .....	215
	<i>Bruce Owen</i>	
Chapitre 10	L'environnement juridique des médias .....	243
	<i>Peter Krug et Monroe Price</i>	
Chapitre 11	Les lois sur l'injure .....	267
	<i>Ruth Walden</i>	
Chapitre 12	Les médias en transition : l'hégémonie de l'économie .	291
	<i>Tim Carrington et Mark Nelson</i>	

**Troisième partie CE QUE LES MÉDIAS  
DISENT SUR LES MÉDIAS**

Chapitre 13	Le plus beau métier du monde .....	321
	<i>Gabriel García Márquez</i>	
Chapitre 14	Les médias et l'accès à l'information en Thaïlande .....	329
	<i>Kavi Chongkittavorn</i>	
Chapitre 15	Les médias et le développement au Bangladesh.....	343
	<i>Mahfuz Anam</i>	
Chapitre 16	Comment le <i>Cairo Times</i> en est venu à être publié depuis Chypre.....	353
	<i>Hisham Kassem</i>	
Chapitre 17	Le rôle des médias au Zimbabwe.....	361
	<i>Mark Chavunduka</i>	
Chapitre 18	Le journalisme après le communisme : les dix commandements d'un bon journaliste .....	375
	<i>Adam Michnik</i>	
Chapitre 19	Naissance et survie d'une chaîne de télévision locale dans une période tourmentée .....	387
	<i>Viktor Muchnik et Yulia Muchnik</i>	
Les auteurs	.....	395
Table des matières	.....	399

## Chapitre 1. Gros plan : ce que disent les médias et pourquoi

**De Boeck Université** | *Culture & Communication*

2005/1

pages 9 à 38

ISSN

---

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/le-droit-d-informer-le-role-des-medias--9782804143183-page-9.htm>

---

Pour citer cet article :

"Chapitre 1. Gros plan : ce que disent les médias et pourquoi", *Culture & Communication*, 2005/1 p. 9-38.

---

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Université.

© De Boeck Université. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# Chapitre 1

---

## Gros plan : ce que disent les médias et pourquoi

Roumeen Islam

Qu'ils soient publics ou privés, les médias jouent un rôle crucial dans l'économie. Ils soutiennent ou critiquent le gouvernement, dénoncent ou taisent les opinions et les méfaits de l'industrie, donnent la parole au peuple ou omettent de parler en son nom ; enfin, tout simplement, ils diffusent des informations d'ordre économique. La survie des médias dépend de l'État qui régule leur existence, des annonceurs qui leur achètent de l'espace publicitaire et des consommateurs au service desquels ils œuvrent. Il est difficile de satisfaire l'ensemble de ces groupes d'intérêt. La solution adoptée par les médias face à ce dilemme conditionne non seulement leur survie mais également leur influence sur les performances de l'économie. Le présent ouvrage présente les facteurs qui déterminent si les médias en favorisent le progrès et, le cas échéant, de quelle manière cette influence s'opère.

En tant que fournisseurs d'informations, les médias sont plus à même de promouvoir une meilleure performance économique lorsqu'ils remplissent les trois conditions suivantes : l'indépendance, la qualité des informations fournies et une vaste sphère d'influence. Autrement dit, comme l'indique Joseph Stiglitz au chapitre 2, quand ils sont en situation de réduire l'asymétrie naturelle de l'information entre les gouvernants et ceux qu'ils sont censés servir, voire entre les agents privés – dirigeants et actionnaires ou salariés. Lorsque les médias correspondent à ce profil, ils peuvent accroître

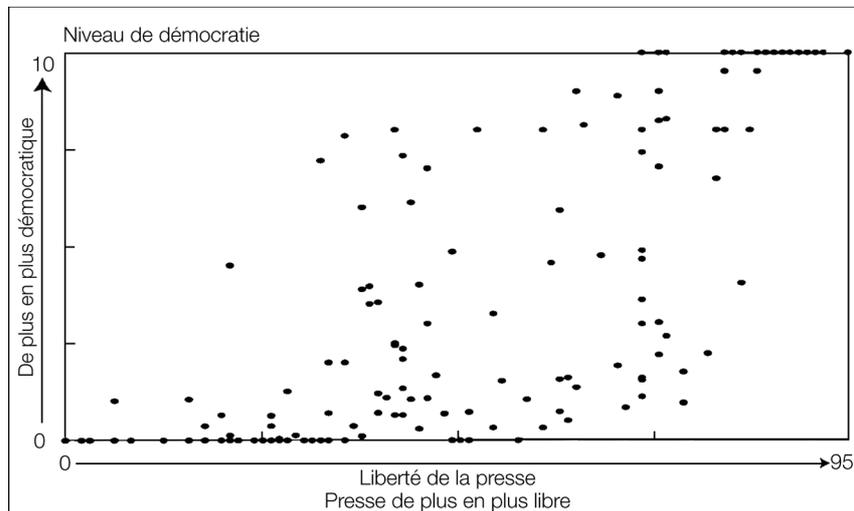
la crédibilité du secteur industriel et du gouvernement en surveillant de près leurs activités et en dénonçant publiquement les abus, tout en permettant aux consommateurs de prendre des décisions plus informées.

Le présent ouvrage cite de nombreux exemples qui illustrent la valeur de l'information fournie par les médias. Alexander Dyck et Luigi Zingales (chapitre 7) expliquent dans quelle mesure ils peuvent obliger les directeurs et responsables d'entreprise à adopter une conduite acceptable sur le plan social, évitant ainsi de provoquer par leurs actions une critique sévère, voire un boycott des consommateurs. Les auteurs présentent également une enquête menée récemment en Malaisie auprès des investisseurs institutionnels et des analystes boursiers afin de déterminer les facteurs les plus importants à leurs yeux dans le domaine du gouvernement d'entreprise et les facteurs qui ont le plus tendance à les convaincre d'investir dans des entreprises cotées en Bourse. Les réponses dégagées par cette enquête ont démontré que la fréquence et la nature des commentaires et des articles dont les entreprises faisaient l'objet dans la presse revêtaient une importance supérieure à une multitude d'autres facteurs considérés comme essentiels par les universitaires. Cependant, la diffusion en temps utile d'informations crédibles dépend en grande partie de la façon dont les médias sont organisés et de la réglementation à laquelle ils sont soumis. Cet ouvrage présente des exemples de performances des médias et des règles qui les gouvernent dans divers pays du monde et indique quel type de politique et de contexte économique est susceptible de les empêcher de favoriser le développement économique dans les pays pauvres.

Avant d'étudier les trois critères qui conditionnent l'efficacité des médias (l'indépendance, la qualité et la sphère d'influence), j'aimerais signaler deux questions d'ordre général qui sont liées aux thèmes des chapitres de cet ouvrage. La première concerne la relation entre les médias libres et la démocratie. S'il semble évident qu'en règle générale les pays les plus démocratiques possèdent les médias les plus libres, comme l'illustre la figure 1.1, on est en droit de se demander si c'est la liberté des médias qui favorise un fonctionnement plus démocratique des institutions ou si c'est ce dernier qui garantit la liberté des médias. De toute évidence, les effets sont réciproques, et il existe divers degrés de démocratie et de liberté des médias. Même parmi les pays démocratiques, les médias bénéficient d'un degré de liberté variable. Et, même dans les pays où les traditions démocratiques sont relativement peu développées, les gouvernements font preuve d'une tolérance plus ou moins grande envers les médias. Prenons l'exemple de deux démocraties : la Russie et les États-Unis. Leur attitude à l'égard des médias,

l'idée qu'ils se font de la liberté de la presse sont très différentes. En outre, au sein d'une démocratie donnée, le traitement de certaines catégories d'informations n'est soumis à aucun contrôle tandis que d'autres font, elles, l'objet d'une réglementation. Par exemple, dans certains pays, les informations d'ordre économique subissent un contrôle plus laxiste que les informations politiques. En outre, la liberté de la presse est étroitement liée à la richesse du pays : les pays les plus riches semblent accorder plus d'importance à l'information, même si l'on observe certaines variations. La Colombie, le Portugal et l'Ukraine, par exemple, se caractérisent par un niveau de démocratie comparable, mais le degré de liberté de la presse y est fort différent.

**Figure 1.1** Liberté de la presse et démocratie



Source : Freedom House (n.d.)

La seconde question que j'aimerais aborder concerne les effets du droit et des réglementations officielles sur l'indépendance, la qualité et l'audience des médias. Dans de nombreuses circonstances, les lois qui régissent leur activité n'ont qu'une pertinence très relative. L'adoption d'une loi ne garantit ni son application, ni son efficacité : il est plus difficile d'appliquer une loi que de l'adopter. De plus, des codes de conduite informels battent parfois la législation en brèche ou, à tout le moins, en diminuent l'efficacité. Dans la plupart des pays, la liberté et l'indépendance des médias sont garanties non seulement par la législation, mais également par la culture ou les traditions.

Pour en donner un exemple, alors que le Royaume-Uni possède dans l'Official Secrets Act une contrainte très stricte visant à protéger les secrets d'État (ainsi, jusqu'en 1989, le type de biscuits consommés par le Premier ministre était tenu secret), les médias britanniques jouissent d'un haut degré de liberté, quel que soit le critère d'évaluation choisi : dans son indice de la liberté de la presse, l'institut Freedom House attribue au Royaume-Uni la note de 80 sur 100.

La liberté de la presse reflète les changements et les attentes concernant la culture, qui réagit de son côté aux informations véhiculées par les médias. Dans les pays où ils jouissent d'une longue tradition d'indépendance et sont des entreprises solidement établies, un gouvernement arbitraire aurait du mal à imposer longtemps des restrictions juridiques. La tâche est plus ardue pour les médias émergents. Dans les pays où l'information a toujours été une denrée rare ou secrète, divers facteurs exercent une influence néfaste sur les médias, à savoir : (a) la valeur potentielle d'un surcroît d'informations y est sous-estimée ou mal perçue ; (b) le public estime que la connaissance des informations ne saurait, à elle seule, résoudre les problèmes du pays, car il n'y existe pas de coalition assez puissante pour les exploiter ; et (c) la santé financière précaire des médias et la relative fragilité de leur clientèle rendent ce secteur d'activité particulièrement vulnérable. Il est néanmoins permis d'espérer que ces éléments s'amélioreront au fil du temps.

Les observations réalisées révèlent l'importance cruciale du contexte juridique. Si certains gouvernements manipulent les lois et les systèmes juridiques pour légitimer les mesures qu'ils prennent à l'encontre des médias, d'autres s'appuient sur la législation pour en garantir les droits. Les journalistes peuvent, eux aussi, utiliser les lois pour protéger leur droit d'obtenir des informations et de les communiquer. Dans certains cas, il est important de légiférer car, si les gouvernements ne refusent pas délibérément de communiquer des informations, rien ne les oblige à les présenter sous une forme accessible à tous. Les lois qui favorisent une plus grande liberté d'expression et d'information peuvent être utiles, même quand les parties n'en sont pas toutes persuadées. Le simple fait d'adopter une loi peut limiter certains abus et faciliter la distinction entre ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas, surtout si l'appareil judiciaire est indépendant et efficace. En légiférant, on place la liberté de l'information sur le devant de la scène publique et cela entraîne parfois des changements considérables. Comme l'explique Kavi Chongkittavorn au chapitre 14, l'adoption par la Thaïlande d'une loi sur la liberté de l'information a encouragé les Thaïlandais à exiger des informations du gouvernement ; cela a donc modifié leurs attentes et leur comportement. En revanche, comme l'indique Mark Chavunduka au chapitre 17, le

gouvernement du Zimbabwe a adopté différentes lois destinées à bâillonner la presse. Hisham Kassem explique cependant au chapitre 16 que des entrepreneurs audacieux trouvent souvent des moyens de contourner les contraintes légales les plus strictes.

Dans le reste de cette présentation, j'ai articulé mon propos autour des trois facteurs qui, comme nous l'avons vu précédemment, affectent la performance des médias : l'indépendance, la qualité et l'audience.

## **INDÉPENDANCE ET QUALITÉ**

L'indépendance désigne la capacité des médias à transmettre les informations qu'ils recueillent sans crainte d'être sanctionnés. Elle décrit également un secteur des médias échappant au contrôle de tout groupe de pression, ayant accès aux renseignements qu'il recherche. Aucun groupe de presse ne peut être complètement indépendant : même quand le gouvernement ne pénalise pas directement les informations qui ne lui sont pas favorables, il peut refuser de fournir certaines données pertinentes. Joseph Stiglitz souligne l'interdépendance entre les médias et les personnes qui leur communiquent des informations confidentielles sous le sceau de l'anonymat. Ces fuites jouent un rôle positif dans la mesure où elles permettent au public d'avoir accès à des informations censées demeurer secrètes. Mais il ne faut pas être trop naïf : elles permettent également aux représentants du gouvernement d'inciter les médias à les présenter d'une manière favorable à leurs intérêts et objectifs.

Il est difficile d'évaluer, et même de décrire la qualité des médias. On range en général dans la meilleure catégorie ceux qui ont la capacité de recueillir et de présenter de manière relativement objective des informations générales d'ordre économique, social et politique ; ceux qui peuvent exprimer une grande diversité d'opinions et justifier les informations qu'ils communiquent ; et enfin ceux qui sont capables d'analyser les informations obtenues afin d'en évaluer la valeur informative et la véracité. Dans le chapitre 13, Gabriel García Márquez souligne que les « meilleures » informations ne sont pas nécessairement celles que l'on est le premier à obtenir mais, bien souvent, « celles qui sont les mieux présentées ». Edward Herman définit l'objectivité (chapitre 4) – facteur essentiel de la qualité – « premièrement comme le fait de présenter des faits sous divers angles, de rechercher des renseignements sans contraintes d'ordre politique et de les présenter d'une façon juste et impartiale ; et deuxièmement comme la capacité à déterminer ce qui mérite d'être publié ou diffusé eu égard à un système de

Le droit d'informer

valeurs constant, sans a priori politique ou idéologique et sans devoir se soumettre à des compromissions fondées sur des considérations stratégiques ou financières ».

Les médias indépendants peuvent toutefois prendre parti sur certaines questions ou s'avérer incapables de proposer des informations crédibles. En raison de leur capacité à influencer le comportement d'un grand nombre de personnes ou de personnalités assumant de hautes responsabilités, les médias peuvent renforcer ou minimiser l'importance de certaines questions aux yeux du public et par conséquent influencer la distribution des aides de l'État. Nous le verrons, il est essentiel que ce type d'influence soit soumis à un système de contrôle. Les médias de grande qualité sont plus à même d'influencer leurs lecteurs ou leurs auditeurs. C'est ainsi, signalent Dyck et Zingales, qu'en Corée du Sud, ce sont les articles que le *Financial Times* a consacrés aux délits d'initiés perpétrés chez SK Telecom qui ont conféré toute leur crédibilité à ces informations, car le quotidien britannique jouissait d'une meilleure réputation que la presse locale.

L'indépendance des médias est déterminée par différents facteurs, à savoir :

- la structure de leur capital ;
- la structure économique de l'industrie, le contexte économique et la disponibilité des ressources financières nécessaires ;
- les lois qui régissent l'accès aux informations, leur production, les modalités d'entrée dans le secteur des médias et le contenu ;
- les politiques concernant les secteurs liés aux médias.

Les notions de qualité et d'indépendance sont liées – par exemple, la première risque d'être compromise en cas de dépendance des médias envers certaines sources de financement particulièrement concentrées. Il convient donc d'aborder conjointement ces deux critères. Deux autres facteurs exercent une influence sur la qualité : la formation et les compétences des journalistes et des dirigeants du secteur des médias ; et le système de contrôle auquel sont assujettis les journalistes et les membres de ce secteur.

## **La structure du capital des groupes de médias**

Le contrôle d'un groupe de médias confère un certain droit de regard sur la nature de l'information transmise. Les partisans de la nationalisation des

médias avancent que, dans la mesure où l'information constitue un bien public – autrement dit, une fois qu'elle a été communiquée à certains consommateurs, elle peut difficilement ne pas l'être à ceux qui n'ont pas payé pour y avoir accès –, les propriétaires de médias privés ont tendance à en divulguer moins qu'il n'est souhaitable d'un point de vue social. Ils affirment également que des médias à caractère privé risquent de ne présenter que les vues d'un groupe restreint de la société<sup>1</sup>, et que seuls des médias appartenant à l'État peuvent fournir au public des valeurs et un contenu culturels et éducatifs adéquats et garantir la diffusion d'un contenu produit dans le pays et dans sa langue<sup>2</sup>.

Les opposants aux médias publics affirment de leur côté qu'un contrôle étatique peut induire une manipulation du public et une déformation des informations destinée à présenter une image positive du gouvernement en place. De plus, l'expérience révèle que les groupes de médias nationalisés (à l'instar des autres entreprises) sont moins susceptibles de répondre aux exigences des consommateurs. Enfin, les médias nationalisés échappent à la concurrence, ce qui risque de nuire à la qualité des informations présentées et à la productivité. Selon un article récemment consacré à la BBC (British Broadcasting Corporation) (*The Economist*, 2002a), la nationalisation d'un groupe de médias entrave le développement des autres entreprises du secteur. L'article affirme que les revenus importants (provenant des fonds publics) que perçoit la BBC confèrent à cette dernière un avantage concurrentiel par rapport aux entreprises privées. Il souligne aussi que, si la BBC était privatisée, elle serait plus dynamique et, par conséquent, plus à même de rivaliser avec les groupes internationaux de médias.

Les deux positions exposées ci-dessus sont plus complexes encore dans le contexte des pays en voie de développement, mais les problèmes inhérents à la gestion efficace des entreprises publiques font sans doute apparaître les médias privés comme une alternative plus favorable. Dans de nombreux pays, même les organismes publics « autonomes » ont du mal à préserver cette autonomie et à opérer sur un pied d'égalité. C'est particulièrement vrai dans les pays en voie de développement. Les entreprises de

1. En raison des bénéfices potentiels importants, de nature non financière, liés à la propriété de groupes de médias, leurs propriétaires, qu'ils soient publics ou privés, ont de bonnes raisons de contrôler les entreprises de médias par le biais de groupes concentrés.
2. Aux Pays-Bas, une loi de 1998 exige que les émissions des chaînes publiques comportent au moins 25 % d'informations, 20 % de programmes culturels, et 5 % de programmes éducatifs. En Italie, 50 % des programmes diffusés doivent être d'origine européenne. La plupart des avantages attribués à la nationalisation peuvent aussi être obtenus dans le cadre du secteur privé si celui-ci est assujéti à une réglementation publique.

médias qui entretiennent des liens étroits avec le monde des affaires ou les pouvoirs publics risquent également de déformer l'information. De même, dans un contexte de quasi-monopole et en l'absence d'une saine concurrence, elles risquent, à l'image du secteur public, de ne pas tenir compte des préférences des consommateurs. Ainsi, en Italie, le contrôle exercé sur les médias par un nombre restreint de familles a suscité de nombreux débats et controverses. Herman affirme que, lorsque les médias généralistes relèvent du secteur privé et que leur financement provient presque exclusivement d'annonceurs, comme c'est le cas aux États-Unis, ils ont tendance à adopter une orientation favorable aux entreprises, notamment les plus importantes, qui se caractérise par une attitude hostile aux messages défavorables au monde des affaires. Tout en reconnaissant que les médias peuvent influencer les politiques gouvernementales, David Strömberg affirme, dans le chapitre 6, que la taille croissante des entreprises de médias limite le pouvoir politique des groupes d'intérêts et des minorités et renforce celui des plus grands groupes. La production d'informations par des sources privées motivées par le profit a donc tendance à favoriser les grandes entreprises.

Des recherches menées récemment par Simeon Djankov, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova, et Andrei Shleifer, présentées au chapitre 8, soulignent la grande concentration de l'actionnariat des groupes de médias. La plupart d'entre eux sont détenus par l'État ou par certaines familles et il est rare que leur capital soit très dispersé. De plus, le pourcentage d'entreprises nationalisées est élevé, surtout dans les pays en voie de développement – l'État y contrôle en moyenne environ 30 % des cinq journaux principaux et 60 % des cinq chaînes de télévision principales. En Belgique, en France et au Japon, les chaînes de télévision privées détiennent 56 à 60 % de parts de marché en termes d'audience, tandis qu'en Australie et au Canada les chiffres s'élèvent respectivement à 83 et à 66 %. Dans les pays industrialisés, la plupart des journaux appartiennent au secteur privé. Dans de nombreux pays en développement, tels que la Chine, l'Égypte et le Malawi, l'État exerce un monopole sur la télévision. D'une manière générale, dans les pays les plus pauvres, ainsi que dans les régimes autocratiques, le secteur des médias est la plupart du temps nationalisé. Djankov et ses coauteurs ont établi qu'un haut degré de contrôle étatique empêchait les médias d'offrir une critique efficace du secteur public et tendait à freiner le développement économique et social.

Afin d'encourager l'indépendance de la presse, de nombreux pays, tels que les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ont créé des organismes d'État, indépendants ou autonomes, qui travaillent à l'abri de toute ingérence politique

et ont vocation à produire des émissions d'intérêt public que le secteur privé peut ne pas proposer. La BBC, par exemple, est une entreprise publique et son conseil d'administration, dont les membres sont nommés par le gouvernement, doit répondre de ses décisions devant ce dernier. Cependant, la charte de la BBC stipule clairement qu'il s'agit d'une organisation indépendante, jouissant d'une liberté totale par rapport au gouvernement en ce qui concerne le contenu et les horaires de ses programmes ainsi que sa gestion interne.

En théorie, un système de contrôle peut être intégré à la structure des médias publics afin de les préserver des pressions du gouvernement ou du monde des affaires, mais cela n'élimine pas pour autant la question de la concurrence « déloyale » qu'ils imposent à leurs homologues du secteur privé, puisqu'ils bénéficient souvent de subventions ou d'autres traitements de faveur. En outre, dans les pays où il n'existe pas de contre-pouvoir efficace, ils risquent de perdre progressivement leur indépendance. Ainsi, en 1981, le gouvernement du Zimbabwe a mis en place l'organisation Mass Media Trust, dotée d'un statut public mais bénéficiant d'une claire indépendance politique, et chargée de gérer Zimpapers, l'unique chaîne de presse écrite nationale. Cependant, le gouvernement, qui a révoqué par deux fois tous les membres du conseil d'administration pour sanctionner des informations qu'il jugeait négatives, intervient désormais régulièrement dans la prise de décisions relatives au contenu.

Lorsque l'État, loin de dominer le marché, n'en détient qu'une part relativement modeste, il est moins à même d'étouffer les médias privés. Dans certains cas, il est toutefois difficile de définir le marché concerné. Si les journaux, la radio, la télévision et les médias électroniques servent tous le même public, mais que l'État n'est en situation de force que dans un seul secteur, la concurrence des sources privées peut s'avérer suffisante. En revanche, si le marché est divisé par type de média (journaux, télévision, radio, électronique) et par catégorie sociale et niveau d'éducation de la population, toute dominance dans un secteur est plus susceptible d'avoir un effet négatif, que la domination soit exercée par des médias publics ou privés. Ainsi, les analphabètes n'achètent pas de journaux et n'ont accès aux informations que par le biais de la radio. En revanche, si leurs voisins ou leurs familles savent lire et sont à même de partager certaines informations, ce facteur est alors atténué.

La privatisation, en dépit de ses défauts, constitue une solution potentielle permettant aux médias de présenter les informations souhaitées sans aucune influence gouvernementale. Au Mexique, par exemple, la privatisa-

tion de la radio et de la télévision en 1989 a permis d'améliorer significativement la couverture médiatique des scandales liés à la corruption gouvernementale. Cette amélioration a elle-même entraîné une augmentation de 20 % des parts de marché de la chaîne privée, forçant la chaîne publique à aborder, elle aussi, ces scandales. La privatisation des médias publics dans les pays de l'ex-bloc soviétique, associée à une libéralisation accrue du marché et aux transferts de connaissances provenant des propriétaires étrangers possédant une grande expérience du journalisme, y a entraîné une amélioration sensible de la couverture des questions économiques et financières (Nelson, 1999). Dans le chapitre 9, Bruce Owen note qu'en règle générale la privatisation et la déréglementation des médias électroniques a accru la concurrence tout en réduisant leur concentration.

Que pouvons-nous en déduire quant au choix entre la privatisation et la création d'organismes publics autonomes ? La privatisation peut priver le gouvernement du contrôle des flux d'information, mais il importe de l'aborder, ainsi que la régulation qui s'ensuit, avec prudence, si l'on veut éviter l'émergence d'un monopole de l'information. L'intérêt de créer des organismes publics autonomes devient moins évident lorsque l'on considère que cette autonomie s'érode facilement et que l'on peut en fait arriver aux mêmes résultats grâce à des réglementations et à des subventions publiques allouées selon un principe concurrentiel à des programmes « socialement souhaitables ». Quoi qu'il en soit, il est difficile de justifier la mainmise de l'État sur les médias.

## **Structure économique et financement**

La structure des autres secteurs d'activité et les politiques économiques générales des gouvernements ont un effet considérable sur l'indépendance et les performances des médias. Pour illustrer cette affirmation, il suffit de considérer le harcèlement auquel Gazprom, qui détient le monopole de l'exploitation du gaz naturel en Russie et dont l'État est l'actionnaire de référence, se livre à l'encontre des médias privés jugés trop critiques. Lorsque des entreprises publiques dominent l'économie, les médias privés éprouvent des difficultés à survivre sans le soutien de l'État. Dans sa présentation de l'histoire des médias au Bangladesh, Mahfuz Anam (chapitre 15) signale que la privatisation des médias ne suffirait pas à résoudre le problème de la présentation tendancieuse des informations tant que les seuls annonceurs, et donc les seules sources de revenus, sont des entreprises détenues par l'État, ou même un groupe restreint de sociétés privées. Dans certains pays, il s'agit de choisir le moindre mal.

Comme l'indiquent Bruce Owen (chapitre 9) ainsi que Tim Carrington et Mark Nelson (chapitre 12), la survie des médias en tant que secteur commercial – souvent dans des conditions économiques difficiles – fait figure de priorité. Si les groupes de médias privés ne peuvent survivre, on ne peut même plus parler de qualité de l'information. Dans de nombreuses économies émergentes, de tout petits annonceurs peuvent apporter des ressources suffisantes aux médias, comme l'illustre le cas de TV2 à Tomsk, décrit par Victor et Yulia Muchnik dans le chapitre 19. Les politiques économiques globales conditionnent la création et la survie des nouvelles entreprises de médias. Les relations et les réseaux d'influence jouent eux aussi un rôle prépondérant. Dans le cas de TV2, les frais de démarrage ont été financés en partie grâce à un prêt consenti par une banque locale. Les créateurs de cette nouvelle station de télévision indépendante ont réussi à obtenir ce prêt parce que le président du conseil municipal de Tomsk, leur ami, s'était porté garant.

Carrington et Nelson soulignent l'importance de l'investissement étranger dans la consolidation des médias nouvellement créés dans les pays en transition vers l'économie de marché. À la suite d'un changement de régime intervenu en 1991, le journal gouvernemental polonais *Rzeczpospolita* s'est vu privé de subventions publiques et forcé d'acquiescer son indépendance dans une économie en plein marasme. Il n'a dû sa survie qu'à un investissement étranger : le groupe de presse français Hersant a acheté 49 % de la société et l'a aidée à moderniser ses moyens technologiques et ses usines d'impression. De même, en République slovaque, le Media Development Loan Fund a apporté son aide à un journal privé, tandis qu'un secteur privé solide venait soutenir les médias.

Une structure de marché concurrentiel (ainsi que des sources de financement) favorise la diversité et renforce la qualité. Selon Stiglitz, le meilleur rempart contre les abus, c'est l'existence d'une presse concurrentielle reflétant toute une palette d'intérêts différents. Owen souligne pour sa part que le contenu qui satisfait le mieux les intérêts des propriétaires de médias ambitionnant d'acquiescer le plus de pouvoir et d'influence possible n'est pas, dans la majorité des cas, celui qui se traduit par un succès commercial, et donc probablement pas non plus celui qui permet la survie dans un marché où règne la concurrence. On peut donc interpréter cette observation en disant qu'un environnement plus concurrentiel peut limiter les abus de pouvoir des propriétaires de médias.

L'attribution de licences peut s'avérer un moyen efficace de contrôler le contenu et de limiter la concurrence<sup>3</sup>. Les restrictions apportées à cette attribution peuvent être explicites, interdisant par exemple certains types d'émissions, ou implicites, comme lorsque le gouvernement laisse entendre qu'il ne renouvellera pas les licences s'il juge défavorable le contenu de l'information diffusée. Dans le secteur de la presse écrite, contrairement à la radio et la télévision, aucune raison technique n'impose de soumettre les acteurs du marché à un système de licence. En l'occurrence, son intérêt principal est de permettre aux gouvernements d'influencer les flux d'information en limitant la nomination de nouveaux journalistes<sup>4</sup>. En Corée, peu après la libéralisation des lois sur l'attribution de licences, le nombre de quotidiens de Séoul est passé de 6 à 17 tandis que des dizaines d'autres voyaient le jour dans le reste du pays. Une multitude d'opinions ont alors pu s'exprimer, des journaux d'opposition et de soutien au gouvernement, ainsi que des titres consacrés à l'économie, au sport et à la religion, se livrant concurrence (Heo, Uhm et Chang, 2000 ; Webster, 1992). Dans certains pays, tels que l'Éthiopie, les journaux doivent renouveler leur licence chaque année en acquittant des droits. Les licences ne sont attribuées qu'aux journaux qui attestent de leur santé financière. Les journaux existants et les nouveaux arrivants doivent justifier d'un solde bancaire de 10 000 birr (1 250 dollars) en guise de caution contre toute faute que pourraient commettre leurs journalistes. Les titres qui ne peuvent fournir de preuve de leur solvabilité au début de chaque année, ou sur demande du ministère de l'Information et de la Culture, voient leur licence révoquée (Committee to Protect Journalists n.d.).

Les restrictions au lancement d'un titre peuvent prendre d'autres formes. Comme l'explique Kassem, la conjugaison de formalités d'obtention de licence très complexes et de délais incertains ont conduit des journalistes égyptiens à établir le siège de leur journal à l'étranger. De plus, les journalistes n'étaient autorisés à adhérer à un syndicat, et donc à bénéficier de cer-

3. Dans le domaine de la télévision, le système des licences s'avère nécessaire pour définir les droits de propriété sur des fréquences de diffusion limitées, mais nombre de gouvernements étendent les systèmes de licence bien au-delà de ce qu'imposent les raisons techniques, imposant en particulier des restrictions sur le contenu des émissions.
4. Certains affirment que l'octroi de licences sert l'intérêt général, car il encourage la responsabilité et la qualité des journalistes. D'autres, au contraire, rétorquent que les licences permettent aux organismes de tutelle d'interdire le recrutement de journalistes susceptibles de critiquer le gouvernement. Les tribunaux internationaux soutiennent ce dernier point de vue. En 1985, dans une jurisprudence célèbre concernant un journaliste non licencié au Costa Rica, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a déclaré que le fait de soumettre la nomination des journalistes à licence était contraire à la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

taines prestations d'assurance maladie, que s'ils travaillaient pour un journal gouvernemental. Plus d'un tiers des pays d'Amérique latine contrôlent les journalistes par le biais de procédures d'attribution de licences ou d'accréditations (voir la base de données de l'Inter-American Press Association – IAPA, l'Association interaméricaine de la presse, à l'adresse Internet : <http://www.sipiapa.org>).

Outre les contraintes réglementaires, les médias sont tiraillés entre des forces favorables aux monopoles et des forces favorables à la diversité des producteurs, comme l'indique Owen. Tout d'abord, la production de contenu se caractérise par de très importantes économies d'échelle, ce qui a tendance à favoriser les entreprises les plus grandes. Ensuite, la publicité dans des publications à gros tirage s'avère plus efficace que dans la presse à tirage plus modeste. Troisième caractéristique, la production est hétérogène : les entreprises s'efforcent de rester concurrentielles en différenciant leur production, afin de satisfaire les goûts de chacun. Les entreprises les plus petites peuvent ainsi se démarquer par la nature de leur contenu et s'approprier une part de marché très spécifique. Les nouvelles entreprises qui cherchent à se faire une place au soleil auront plus tendance à se diversifier que les entreprises plus grandes et plus anciennes<sup>5</sup>. Par exemple, les journaux locaux peuvent se spécialiser en proposant un contenu plus local (ce qui les empêche souvent de pouvoir s'imposer dans d'autres secteurs géographiques que le leur). Owen cite l'exemple d'Oulan-Bator, en Mongolie, où les 18 principaux journaux recensés en 1994 n'auraient jamais pu survivre s'ils n'avaient proposé un contenu très distinct sur le plan de l'orientation politique et de divers autres facteurs.

La technologie, l'infrastructure et la géographie, qui affectent les frais de transport et les délais de livraison, limitent également le développement des journaux et influent sur la nature de la concurrence du marché. La radio et la télévision surmontent plus facilement ces contraintes. Les États-Unis possédaient ainsi des réseaux de radio et de télévision nationaux avant d'avoir des journaux nationaux. En Afrique, où la technologie est moins avancée et où le degré d'alphabétisation est relativement modeste, les stations de radio privées semblent connaître une expansion spectaculaire (*The Economist*, 2002b). En Ouganda, par exemple, les villages qui, en 1985, ne comptaient que 10 stations de radio locales en possèdent désormais au moins 300.

---

5. Owen signale que les grandes entreprises de médias jouissant d'un quasi monopole veillent également à diversifier leur contenu afin d'assurer leur survie.

L'un des désavantages subis par les gouvernements des pays en développement est leur capacité réduite à faire jouer la concurrence qui serait pourtant le plus utile des garde-fous. Certains pays, industrialisés ou en développement, interdisent ou limitent le droit de contrôler le capital de différents médias concurrents afin de préserver une diversité d'opinions et de sources. Comme l'indique Owen, la concentration pose un problème si elle se traduit par des situations de monopole ou facilite la collusion entre les principaux médias, ce qui se traduit à son tour par des prix plus élevés et une moindre diversité du contenu. En outre, la concentration des médias dans une ville donnée peut donner lieu à des problèmes de concurrence économique par rapport à certains annonceurs, même si l'existence de nombreux autres supports, tels que la télévision, la presse, les magazines et Internet peut permettre d'exprimer des idées, y compris celles de l'opposition politique. Il n'est jamais aisé d'évaluer les comportements anticoncurrentiels et les organismes dont c'est la mission dans les pays en voie de développement ne disposent souvent ni des compétences ni des ressources nécessaires à cette tâche.

## Structure juridique

Deux types d'institutions juridiques sont essentiels au fonctionnement des médias, notamment : (a) celles qui définissent l'accès à l'information et (b) celles qui fixent des limites à la manière dont les médias utilisent les informations qu'ils obtiennent. Les limites au pouvoir d'information des médias sont définies par la quantité et le type des informations concernant les organismes publics et privés et la situation économique auxquelles ils ont accès au travers de canaux formels ou informels. Comme le font remarquer Dyck et Zingales, les publications rendues obligatoires par le gouvernement sont les plus fiables, car il s'agit d'informations impartiales, qui ne sont pas fournies en échange de quoi que ce soit. Parmi les voies informelles et non réglementées pour obtenir des informations figurent les contacts avec des informateurs ou le recueil d'informations auprès des personnes désireuses de faire passer un message au public. Je limiterai mes commentaires aux processus formels d'obtention de l'information.

Les flux d'information sont réglementés par une série de lois qui donnent un accès général ou préférentiel aux données essentielles. Les lois qui réglementent la divulgation des comptes d'une entreprise ou l'accès à l'historique bancaire des particuliers fixent la fréquence et la facilité avec lesquelles les médias peuvent obtenir des informations « officielles » dans ces

domaines. Les lois qui réglementent la diffusion des informations dans le secteur privé sont généralement instaurées pour permettre aux marchés de fonctionner sans heurt et pour améliorer l'application de divers autres aspects de la législation, mais un certain nombre d'informations provenant du secteur public revêtent également une importance cruciale pour les marchés. Selon Stiglitz, les informations recueillies par les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions aux frais du contribuable appartiennent au public et l'utilisation à des fins privées de cette propriété intellectuelle constitue une infraction aussi grave que n'importe quel autre détournement de bien public à des fins privées.

Plusieurs textes législatifs, à commencer par la constitution du pays, définissent les conditions dans lesquelles les particuliers ou les services publics ont accès aux informations dites « publiques ». Dans de nombreux pays, la constitution définit globalement les droits fondamentaux des particuliers à la liberté d'expression et, parfois, leur accès à l'information. En fonction des pays, il peut exister toute une série de lois complémentaires sous des appellations diverses. Cependant, même une fois précisés ces droits élémentaires, il est souvent difficile d'obtenir réellement l'information en temps voulu (c'est-à-dire dans un laps de temps suffisamment court pour qu'elle soit utile à ceux qui en ont besoin) : cela suppose en effet que la législation soit respectée, que les personnes concernées soient formées et motivées pour réagir rapidement, et enfin que l'information soit présentée sous une forme facilement accessible et compréhensible.

De nombreux pays ont adopté des lois sur la liberté de l'information, d'autres se préparent à le faire. Leur objectif est d'établir un cadre définissant le degré d'accès aux informations publiques et les droits des particuliers et des entreprises à les obtenir. L'adoption d'une loi sur la liberté de l'information peut être interprétée comme le signe que le gouvernement concerné souhaite promouvoir davantage de transparence. Elle peut aussi encourager les agents privés à exiger davantage d'informations, comme l'explique Chongkittavorn dans le cas de la Thaïlande. À l'heure actuelle, plus de 45 pays ont adopté des lois sur la liberté de l'information, et ce nombre augmente chaque jour ; cependant, peu de pays pauvres en sont dotés et, de manière surprenante, seuls 54 % des pays riches le sont<sup>6</sup>. Le tableau 1.1 met en relief quelques corrélations simples entre un indice de liberté de la presse et un indice de harcèlement des journalistes en cas d'existence d'une

---

6. J'utilise ici la définition de la Banque mondiale des pays à haut niveau de revenus, qui considère qu'un revenu par habitant de 9,266 dollars est élevé.

loi sur la liberté de l'information. L'existence d'une telle loi est négativement corrélée avec une forte présence de l'État dans le capital des groupes de médias et avec le harcèlement des journalistes mais, très nettement, positivement corrélée avec la liberté de la presse<sup>7</sup>.

Pour importante que soit l'initiative d'adopter une loi sur la liberté de l'information, la question essentielle pour un pays est de savoir comment la mettre en œuvre. L'une des options consiste à mettre en place un organisme autonome dont la seule fonction est de traiter les demandes d'information. À défaut, chaque ministère ou service public peut également recevoir des directives spécifiques en ce qui concerne la mise à disposition de l'information. Après avoir défini le service et les personnels correspondants, il s'agit de concevoir des institutions pour que les demandes d'information soient traitées rapidement. D'autre part, il faut définir la forme sous laquelle les informations sont diffusées et les droits d'accès correspondants.

Au Portugal, la Commission d'accès aux documents administratifs est chargée de l'examen des demandes d'informations ayant trait à certains documents officiels, ainsi que de choisir les documents pouvant être diffusés au sein des différentes branches de la fonction publique. Elle reçoit les appels, établit un système de classification des documents et veille à la bonne application de la loi sur l'accès aux documents administratifs et aux autres textes juridiques du même ordre (voir <http://www.infocid.pt/infocid/2092%5F1.asp>). En Lettonie, chaque organisme gouvernemental ou institution publique est tenu de publier un récapitulatif de toutes les informations généralement disponibles dans le domaine public. Aucun service indépendant unique ne contrôle l'application de la loi sur la liberté de l'information et le processus d'accès à l'information est soumis à une législation propre qui décrit les procédures d'analyse des propositions, des plaintes et des soumissions. Il est possible de faire appel en cas de refus d'accès et ces démarches doivent en principe être effectuées auprès du directeur de l'institution concernée (voir [http://www.delna.lv/english/legal\\_norms/ln2.htm](http://www.delna.lv/english/legal_norms/ln2.htm)).

Cependant, le secteur public produit une grande quantité d'informations qui peuvent rapidement être rendues publiques sans recourir à une loi sur la liberté de l'information. Tous les pays publient des informations concernant les performances de leur économie. Mais en termes de quantité, de qualité,

---

7. Notons que la corrélation ne prouve pas la causalité. Il se peut que les pays où la presse a toujours été libre adoptent plus volontiers une législation destinée à protéger la liberté de l'information pour valider cette liberté.

de fréquence et de facilité d'accès, on note de grandes variations<sup>8</sup>. Le Cameroun fournit même avec un retard de plusieurs années des données de base telles que le produit intérieur brut (PIB), les statistiques sur le commerce extérieur, les investissements extérieurs directs et les finances publiques. L'Arménie, en revanche, dont le revenu par habitant est comparable, fournit des informations actualisées avec une fréquence raisonnable sur la plupart des principales statistiques économiques et financières, ce qui suggère que le fait de compiler et de diffuser ce type d'informations n'est pas nécessairement une question de revenu par habitant. Les banques centrales d'une centaine de pays environ (sur plus de 200) ont des sites Web qui publient des informations, même si leur qualité et leur mise à jour sont très variables.

**Tableau 1.1 Corrélation de différentes variables de la liberté des médias**

Catégorie	Liberté de la presse	Importance de l'État dans le capital des journaux	Loi sur la liberté de l'information	Harcèlement des journalistes
Liberté de la presse	1			
Importance de l'État dans le capital des journaux <sup>a</sup>	- 0,64 (0)	1		
Loi sur la liberté de l'information	0,36 (0)	- 0,49 (0)	1	
Harcèlement des journalistes <sup>b</sup>	- 0,5 (0)	0,157 (0,163)	- 0,2 (0,03)	1

Note : Les chiffres entre parenthèses sont des p-values pour les coefficients de corrélation (plus la p-value est faible, plus la relation entre les deux variables est forte).

a. Cette variable est une moyenne des variables concernant la répartition du capital des médias construites par Djankov et autres (2001).

b. Index pondéré des journalistes assassinés ou des médias harcelés.

Source : Liberté de la presse : Freedom House (n.d.) ; variable muette de la loi sur la liberté de l'information : compilation de différentes sources par l'auteur ; importance de l'État dans le capital des journaux : Djankov et autres (2001) ; harcèlement des journalistes : Reporters sans frontières (2000).

8. Ces données peuvent être consultées dans la publication du Fonds monétaire international intitulée International Financial Statistics, sur les sites Web des gouvernements concernés, dans les publications des divers gouvernements, ou encore dans le World Development Indicators de la Banque mondiale. Notons que ces sources ne sont pas considérées comme faciles d'accès pour ceux qui n'ont pas accès à ces documents, qui ne peuvent ni acheter ni emprunter ces publications ou qui n'ont pas accès aux sites Web.

D'autres lois viennent restreindre l'usage fait des informations ainsi obtenues. L'objectif des lois sur la diffamation et l'injure, analysées par Peter Krug et Monroe Price au chapitre 10 et Ruth Walden au chapitre 11, est généralement de protéger les particuliers contre les abus commis par les médias. Si ce type de législation est nécessaire pour protéger la réputation des particuliers et pour garantir l'exactitude des informations rapportées, elles peuvent aussi être utilisées pour harceler les journalistes, ouvrant ainsi la voie à une certaine autocensure (Walden, 2000).

Trois grands problèmes se posent lors de l'élaboration de ces législations : (a) si la diffamation est considérée comme un délit pénal et non civil, les journalistes ont tendance à s'autocensurer ; (b) si le fait de prouver qu'un écrit dont ils sont l'auteur et pour lequel ils sont poursuivis en diffamation correspond à la pure vérité ne constitue pas une défense recevable, les journalistes ont de bonnes raisons de ne pas pousser trop loin leurs investigations ; en revanche (c) si la législation protège contre les déclarations à caractère diffamatoire concernant des sujets d'intérêt public et exigent des particuliers qu'ils démontrent que ces déclarations sont sciemment et délibérément fausses et faites avec l'intention de nuire, la liberté journalistique s'en trouve renforcée. Les gouvernements peuvent aller jusqu'à rendre obligatoire de soumettre tout article et toute émission, avant publication ou diffusion, à une commission de censure. Dans ce type de circonstances, la réaction naturelle des journalistes consiste à recourir à l'autocensure afin d'éviter d'être suspendus de leurs fonctions.

## **Politiques gouvernant les secteurs liés aux médias**

Les industries directement liées aux médias sont celles du papier et de la distribution. Même dans le cas de médias en principe libres et indépendants, si la distribution est strictement réglementée par le gouvernement, cela porte atteinte à l'indépendance. Le gouvernement peut aussi avoir recours aux réglementations de prix et à l'imposition de taxes en amont pour perturber la bonne marche des médias, dont la structure réglementaire et l'état des infrastructures peuvent également brider l'activité. À titre d'exemple, Internet est souvent source de concurrence pour les médias locaux puisqu'il permet un accès facile aux médias internationaux ; cependant, dans de nombreux pays, les infrastructures de télécommunications n'étant pas très développées, les connexions à Internet sont onéreuses et peu fiables. En outre, même si les cybercafés connaissent un succès grandissant, l'accès aux ordinateurs est encore très restreint dans de nombreux pays.

## **Formation et compétences des professionnels des médias**

Dans beaucoup de pays en voie de développement, les professionnels des médias manquent de compétences techniques, ce qui pénalise le journalisme économique et politique. Cela concerne tant les connaissances de ceux qui sont directement impliqués dans les travaux de recherche, d'analyse, d'organisation et d'écriture ou de diffusion des informations que les connaissances de gestion nécessaires à l'exploitation de l'entreprise en tant qu'activité commerciale rentable. Comme dans les autres activités économiques, les compétences de gestion peuvent s'acquérir progressivement, mais une formation s'avère très utile dans la mesure où elle permet aux dirigeants de découvrir les techniques de prise de décision et de production utilisées dans d'autres pays. Comme en font état Viktor Muchnik et Ioulia Muchnik dans leur description de la naissance de la chaîne de télévision de Tomsk, l'arrivée de consultants étrangers en Russie au début des années 90 a constitué une aide extrêmement précieuse, leurs conseils sur la manière de gérer la publicité et la production ayant joué un rôle essentiel dans le succès de la chaîne. De la même manière, en Pologne, les investissements étrangers ont permis de combler les lacunes de compétences.

La formation apparaît particulièrement nécessaire en matière de journalisme économique et financier, discipline manifestement plus difficile. Dans ces domaines, une analyse déficiente laisserait sur leur faim les lecteurs les plus clairvoyants et risquerait d'induire les autres en erreur. Mais, sauf s'il existe un public averti suffisamment vaste, il n'est pas toujours rentable (voire possible) d'engager des journalistes possédant les connaissances requises. D'un autre côté, point n'est besoin de comprendre les transactions concernées jusqu'au dernier détail pour révéler au grand jour les cas de corruption ou de malversations. Il est par exemple possible de révéler que certains fonctionnaires ont touché des pots-de-vin sans en comprendre toutes les implications au niveau financier. Márquez aborde lui aussi les questions de formation, soulignant que les journalistes autodidactes, toujours très motivés, apprennent très vite, et que la formation des journalistes devrait se borner à trois priorités essentielles : s'assurer que les étudiants ont à la fois les aptitudes et la vocation du métier ; établir que le journalisme est une discipline non pas spécialisée exclusivement, mais, par définition, orientée vers la recherche ; et enfin inculquer une solide déontologie.

## Mécanismes de contrôle

Pour désirable que soit l'indépendance des médias, toute entreprise ou service public doivent être dotés d'un certain nombre de mécanismes de contrôle. Beaucoup, dans le métier, considèrent les médias comme des défenseurs de la vérité et des porte-parole du peuple. Márquez (chapitre 13) et Adam Michnik (chapitre 18) insistent sur le caractère passionnant du métier tout en soulignant que les journalistes doivent absolument être incorruptibles, honnêtes et impartiaux. Malheureusement, la nature humaine étant ce qu'elle est, nous sommes parfois incapables de satisfaire aux exigences élevées auxquelles nous aspirons. Faut de l'existence de mécanismes de contrôle, permettant de s'assurer de leur sens des responsabilités, les médias peuvent tomber dans l'abus de pouvoir. Comme le font remarquer Viktor et Yulia Muchnik, ce danger résulte souvent d'une mauvaise compréhension des exigences de la profession. Partant de leur propre expérience, ils racontent qu'au début ils n'hésitaient pas à participer librement au jeu politique et à prendre position, avant de prendre conscience qu'il y avait une différence entre défendre des idées et former des alliances politiques, et qu'un journalisme de qualité suppose de garder ses distances avec les hommes politiques.

Comme le remarquent Robert Shiller (chapitre 5) et Timothy Besley, Robin Burgess et Andrea Prat (chapitre 3), non seulement les médias diffusent les informations mais ils peuvent également manipuler l'opinion publique et conférer à certains problèmes une grande importance aux yeux du public. Ils peuvent accélérer la vitesse de transmission de l'information, influencer le choix de ses récepteurs ou encore les réactions à certaines situations. Ils peuvent omettre de rapporter certains aspects d'un problème. L'action des médias favorise parfois une plus grande transparence, mais ce n'est pas automatique. Le désir d'obtenir des informations nouvelles et captivantes peut faire taire celui de « dire les choses telles qu'elles sont ». La tendance au sensationnalisme existe hélas dans tous les types de médias d'information, y compris les plus réputés, même si l'on peut considérer que plus la source est réputée, plus ces tendances s'estompent. Il existe une cependant une forme de contrôle automatique de l'abus de pouvoir : c'est la perte d'influence, au bout d'un certain temps, si ces abus se répètent.

Un système juridique approprié vise à établir un équilibre entre la liberté d'expression et l'abus de pouvoir des médias. Une autre solution institutionnelle consiste à mettre en place des organismes d'autorégulation. Ces derniers sont bien implantés dans certains pays industriels mais ils commencent seulement à apparaître dans les pays en voie de développement. Parmi ces derniers, la Guyane et la Tanzanie sont en train de mettre en place des con-

seils d'autorégulation de la presse afin de définir des codes d'éthique, d'équité, de respect de la vie privée et de normes générales de bienséance. Les conseils utilisent ce type de codes pour orienter leurs décisions en cas de plaintes à l'encontre des médias. Dans de nombreux cas, ils remplacent les procédures juridiques traditionnelles. En Australie, par exemple, on demande aux plaignants de signer une déclaration selon laquelle ils ne porteront pas plainte devant les tribunaux en cas de décision défavorable de la part du conseil.

Certains facteurs jouent un rôle déterminant dans le succès de ce type de conseils. Tout d'abord, la décision de les mettre sur pied doit venir de la presse elle-même et être souhaitée par ses principaux acteurs. Les gouvernements, les organisations non gouvernementales ou bien les autres parties intéressées peuvent encourager leur mise en place. Les gouvernements peuvent le faire en promettant une réglementation plus souple en échange de leur création. Le fait d'appuyer les institutions telles que les organisations civiles pour la liberté et la responsabilité des médias peut renforcer le travail des conseils. Deuxièmement, les conseils de presse doivent avoir une influence suffisante au niveau des groupes de médias individuels pour que ces derniers se sentent tenus de respecter leurs décisions (Centre international contre la censure 1993, article 19). Ceci peut être obtenu de plusieurs manières. Par exemple, les membres du conseil peuvent mettre publiquement à l'index ceux qui ne respectent pas ses décisions. En troisième lieu, ces conseils exigent un leadership et un véritable désir de la part des médias de s'améliorer grâce à leurs travaux. Quatrièmement, il est essentiel de concevoir des principes éthiques susceptibles d'établir un équilibre entre liberté et responsabilité de la presse. Cinquièmement, pour en maintenir la légitimité, les normes doivent s'appliquer en toutes circonstances...

Des systèmes judiciaires efficaces et indépendants et d'autres mécanismes qui pénalisent les comportements indésirables peuvent compléter le rôle des médias dans la moralisation des pratiques du gouvernement. Même si un système judiciaire indépendant ne peut à lui seul empêcher l'État d'avoir recours à des actions arbitraires, il peut cependant contribuer à protéger les droits des journalistes, à garantir que des mesures soient prises concernant les sujets dénoncés par les médias et à protéger les particuliers contre les abus de pouvoir des médias. Au Zimbabwe par exemple, les tribunaux ont parfois permis de protéger avec succès les droits de certains journalistes, comme le montre Chavunduka. Aux Philippines, la divulgation par les médias de l'immersion de résidus toxiques par des forces militaires étrangères a entraîné la constitution d'une commission d'enquête parlementaire, puis une enquête officielle de la part du gouvernement, et finalement l'application d'un décret visant à l'arrêt de telles pratiques.

## L'audience

L'audience se définit en termes de public : dans quelle mesure les gens ont-ils accès aux médias imprimés, électroniques ou télévisés ? Les médias à grande audience diffusent et fournissent des informations à la majeure partie de la population. Leur impact sur la société dépend dans une large mesure du public qu'ils atteignent. L'audience des journaux, de la télévision et de la radio varie considérablement selon les pays, et la pénétration des médias est très liée au niveau de revenu. Dyck et Zingales estiment que les statistiques d'audience des journaux reflètent à la fois leur diffusion et dans une certaine mesure leur crédibilité en général. En d'autres termes, cela signifie que, si les journaux n'étaient pas crédibles, ils ne seraient pas lus. Ces auteurs observent que la concentration de l'actionnariat exerce un effet négatif et statistiquement significatif sur la diffusion de la presse et sur le degré de réponse du secteur privé aux informations diffusées par les médias. Le tableau 1.2 montre la diversité des taux de pénétration et de diffusion dans différents pays en fonction de leur revenu par habitant. Alors que des pays au revenu par habitant élevé comme le Danemark, le Japon ou les États-Unis sont tous caractérisés par de forts taux de pénétration des médias, le Tchad, l'Éthiopie et la Zambie, pays à faible revenu par habitant, sont dans des situations très contrastées de ce point de vue. Le Botswana et la Thaïlande ont un revenu par habitant comparable mais le niveau de diffusion des postes de télévision y est sensiblement différent.

En moyenne, les habitants des pays industrialisés ont 25 fois plus de chances de lire un quotidien que ceux des pays africains. Cependant, selon l'Association mondiale des journaux (2001), dans de nombreux pays d'Afrique, le nombre moyen de lecteurs pour un même journal peut aller jusqu'à douze. Dans certains villages du Bangladesh et du Népal, les journaux sont lus à voix haute, leurs abonnés en faisant profiter d'autres personnes. Pour important que soit le rôle joué par le niveau d'éducation dans la disparité des taux de lecture mesurés entre les pays, il ne s'agit que de l'un des facteurs ayant une influence sur la diffusion de la presse. Aussi bien le revenu par habitant que le niveau d'éducation sont plus bas en Équateur qu'au Panama et au Paraguay – la diffusion des journaux y est pourtant plus élevée. Les traditions et la culture peuvent également influencer la manière dont les gens perçoivent les différents médias : certaines cultures peuvent être moins attachées à la télévision ou à la chose écrite que d'autres, et ce à des niveaux similaires de revenu par habitant. L'état des infrastructures peut également expliquer certaines différences.

**Tableau 1.2 Différences en termes de pénétration des médias, sélection de pays**

<i>Pays</i>	<i>Nombre de téléviseurs pour mille habitants, 1999</i>	<i>Diffusion des journaux pour mille habitants, 1996</i>	<i>PNB par habitant, moyenne 1994-1998 (milliers de dollars)</i>
Bolivie	118	55	2 143
Botswana	21	27	5 486
Tchad	1	1	898
Chine	292	42	2 644
Danemark	772	311	21 376
Éthiopie	6	2	573
Allemagne	580	311	19 536
Inde	75	27	1 882
Japon	719	580	20 952
Corée du Sud	361	394	12 333
Malawi	3	3	614
Afrique du Sud	128	30	7 943
Syrie	67	20	3 041
Thaïlande	279	212	28 567
États-Unis	854	212	28 567
Zambie	145	14	659

Source : Diffusion des journaux : UNESCO (1999) ; nombre de téléviseurs : base de données de l'International Telecommunications Union (<http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/world/world.html>) et « World Telecommunications Development Report » ([http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/wtdr\\_02/index.html](http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/wtdr_02/index.html)) ; PNB : Banque mondiale (2002).

La réalisation de calculs de régression révèle (tableau 1.3) une corrélation négative entre la diffusion des journaux d'une part et le taux d'analphabétisme et le niveau de revenu d'autre part. La relation entre ces variables est statistiquement significative. La diffusion des journaux est sensiblement moins importante en Afrique que dans les autres régions, même lorsque l'on tient compte des différences de revenu et de taux d'alphabétisation. L'analphabétisme ne semble pas influencer les taux de pénétration de la télévision autant que la diversité ethnique, même si l'on peut penser que, dans un contexte multilingue, la demande vis-à-vis de certains médias peut être moindre s'ils se limitent à la langue principale. Les pays européens et ceux de l'Orga-

nisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont des taux de pénétration de la télévision plus élevés que les autres pays, même en faisant abstraction des différences ethniques et de revenus (tableau 1.4). Pour Dyck et Zingales, les traditions culturelles d'un pays influencent la diffusion de la presse.

**Tableau 1.3 Régressions sur la diffusion de journaux**

<i>Catégorie</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
PNB par habitant, moyenne 1991-1995	1,12*** (13,6)	0,80*** (8,24)	0,76*** (7,58)	0,64*** (6,89)
Taux d'analphabétisme, moyenne 1991-1995		- 0,03*** (- 6,89)	- 0,03*** (- 6,15)	- 0,02*** (- 5,7)
Diversité ethnique	- 0,88** (- 2,88)		- 0,50* (- 1,70)	0,19 (0,75)
Afrique				- 0,94*** (- 5,05)
Constante	- 5,17*** (- 6,73)	- 2,11** (- 2,46)	- 1,57* (- 1,77)	- 0,70 (- 0,89)
R <sup>2</sup>	0,78	0,80	0,81	0,84
Nombre d'observations	96	79	76	76

\* Significatif au seuil de 10 %

\*\* Significatif au seuil de 5 %

\*\*\* Significatif au seuil de 1 %

Source : PNB : compilé à partir des bases de données de la Banque mondiale ; taux d'analphabétisme : UNESCO (1999) ; index de fractionnalisation de la diversité ethnique : Taylor et Hudson (1972) ; répartition du capital des médias : Djankov et autres (2001).

Les téléspectateurs ne savent pas forcément lire, mais ils ont besoin d'équipements onéreux, de technologie et d'électricité. Cela met la télévision hors de portée d'un grand nombre de personnes dans les pays en voie de développement – sachant toutefois que si, dans une communauté ou un village, une seule personne a la télévision, beaucoup d'autres y auront accès. La radiodiffusion est moins chère, elle ne nécessite pas d'électricité et peut atteindre les populations de zones isolées qui ne savent pas lire. Comme on pouvait s'y attendre, sa pénétration est plus élevée que celle des autres médias dans l'ensemble des zones et elle constitue le média privilégié pour atteindre les individus dans de nombreux pays en voie de développement. Selon Strömberg (chapitre 6), dans les années 1930, la radio a rompu l'isolement des campagnes aux États-Unis, accroissant du même coup le poids politique des régions rurales. Dans les années 1950, ce sont les minorités et

les personnes peu instruites qui ont le plus bénéficié de l'introduction de la télévision.

**Tableau 1.4 Régressions sur le taux de pénétration de la télévision**

Catégorie	1	2	3	4
PNB par habitant, moyenne 1994-1998	0,07*** (5,43)	0,13*** (12,41)	0,09*** (6,12)	0,08*** (5,66)
Taux d'analphabétisme, moyenne 1994-1998	- 0,002*** (- 3,12)		- 0,0003 (-0,58)	- 0,0001 (- 0,29)
Diversité ethnique		- 0,08** (- 2,46)	- 0,08** (- 2,29)	- 0,06* (- 1,87)
Europe <sup>a</sup>				0,09** (2,24)
Constante	- 0,56*** (- 4,10)	- 0,85** (- 9,06)	- 0,56* (- 4,1)	- 0,53 (- 3,88)
R <sup>2</sup>	0,58	0,69	0,58	0,61
Nombre d'observations	98	135	98	98

a. Variable muette

Source : PNB : compilé à partir des bases de données de la Banque mondiale ; taux d'analphabétisme : UNESCO (1999) ; taux de pénétration de la télévision : base de données de l'International Telecommunications : (<http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/world/world.html>) et « World Telecommunications Development Report » : ([http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/wtdr\\_02/index.html](http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/wtdr_02/index.html))

La différence entre l'audience de la radio et celle des autres médias est bien plus grande dans les pays en voie de développement que dans les pays développés, car le revenu et le degré d'instruction influencent à la fois l'offre et la demande. Pour surmonter les limitations de la demande liées au revenu, en République démocratique du Congo et au Nigeria, les vendeurs de journaux font payer aux lecteurs une fraction du prix de vente s'ils lisent le journal au kiosque. Les associations caritatives internationales peuvent jouer un rôle important dans ce contexte et elles ont contribué à la mise en place de télé-centres qui offrent au public des zones isolées l'accès à toute une gamme de médias et de moyens de communication.

Une plus grande pénétration des médias encourage une plus grande réactivité de la part des pouvoirs publics et du secteur privé, comme le démontrent Dick et Zingales ainsi que Besley, Burgess et Prat. Ces derniers examinent l'accès aux médias dans différents États de l'Inde (établir des comparaisons au sein d'un même pays présente l'avantage d'éviter d'avoir à

compenser les disparités de systèmes politiques et économiques entre les différents pays) et ils montrent que les distributions publiques de nourriture aux victimes de catastrophes naturelles ont été plus importantes dans les États où la diffusion des journaux est la plus élevée. La présence locale plus importante des médias a permis aux individus de parler d'une seule voix et l'effet a été plus considérable encore quand les journaux étaient rédigés dans la langue locale (Besley et Burgess, 2000).

Même dans des pays où la pénétration des médias est relativement faible, leur action peut avoir des conséquences significatives pour un grand nombre de personnes. Au Kenya, par exemple, malgré un taux de pénétration des journaux de seulement 9 pour 1 000 individus, la presse locale a organisé une enquête sur un cas de corruption qui a abouti à la démission d'un ministre. D'autre part, la presse est lue par des groupes dont l'influence peut modifier les politiques financières ou macroéconomiques – on peut donc dire que, par leur truchement, les médias exercent une influence sur la vie de l'ensemble de la population.

Les politiques gouvernementales peuvent aussi améliorer l'accès aux médias. Éliminer les obstacles auxquels se heurtent les jeunes entreprises de médias, comme les obligations concernant les licences, constituerait un premier pas dans ce sens. Les innovations émanant du secteur associatif ont aussi réussi à accroître la pénétration des médias dans les pays les plus pauvres. Les associations ont permis d'augmenter considérablement l'accès à la radio communautaire dans les pays en voie de développement, grâce aux radios alimentées par groupe électrogène et aux technologies de communication par satellite. Ces services se sont révélés particulièrement importants pour la diffusion d'informations sur les problèmes de santé et d'éducation. Ils ont aussi fourni un canal qui permet aux habitants de communautés isolées de faire entendre leurs préoccupations et de partager des informations avec d'autres groupes. Enfin, les investissements en infrastructures et une réglementation permettant d'en garantir l'accès à tous peuvent contribuer grandement à augmenter l'audience des médias.

## **LES MÉDIAS D'INFORMATION ÉTRANGERS**

Dans un monde de plus en plus globalisé, les médias étrangers peuvent également avoir une influence sur les problèmes nationaux. Ils peuvent le faire au travers de l'influence qu'ils exercent : (a) sur les opinions et les groupes d'intérêts nationaux ; et (b) sur les opinions et les groupes d'intérêts étrangers qui, à leur tour, exercent une pression sur leurs gouvernements ou sur

les organisations internationales pour que des actions soient entreprises vis-à-vis du pays en question. Ouvrir les marchés nationaux aux médias étrangers suffit parfois à sonner le glas de la situation de monopole de l'information qui caractérise certains pays. Par exemple, selon le *Herald Online*, publication contrôlée par l'État, les récentes élections en Tanzanie se sont déroulées dans le calme, la liberté et l'équité. Pour l'agence Associated Press, au contraire, des représentants du parti au pouvoir ont chassé les électeurs des abords des bureaux de vote.

Même si l'activité des médias étrangers au sein d'un pays d'accueil peut sembler plus libre, au fil du temps leur indépendance s'érode généralement lorsque les médias locaux eux-mêmes sont sévèrement bridés. Si les médias étrangers peuvent être soumis à des restrictions et des harcèlements du même ordre, ils peuvent néanmoins dans certains cas apporter quelque chose aux médias locaux. Par exemple, le harcèlement de journalistes étrangers suscite en général le mécontentement de la communauté internationale. De plus, les journalistes étrangers originaires de pays riches sont en général mieux formés, moins vulnérables aux aléas domestiques (ce qui est le cas, par exemple, si leur employeur étranger peut les soutenir dans les périodes difficiles), mieux encadrés (voir les chapitres 12 et 19) et ils constituent une source de concurrence salutaire pour les médias locaux. Les transferts de connaissances de la part d'actionnaires étrangers ayant de l'expérience dans le domaine du journalisme peuvent être à l'origine d'améliorations spectaculaires de la couverture de l'actualité et de la qualité des informations. Enfin, les médias étrangers ou internationaux permettent l'accès à des informations sur des problèmes qui ne sont pas traités par les médias locaux, comme le montrent d'innombrables exemples d'individus ayant pris connaissance pour la première fois de crises politiques internes au travers des médias étrangers.

Curieusement, les informations locales produites pour le marché local par les médias étrangers sont peu nombreuses, et un projet de la Banque mondiale (2001) a montré que l'actionnariat étranger continue à y être relativement faible. Sur les 97 pays étudiés, alors même que la plupart permettent l'actionnariat étranger au sein des médias, seuls 10 % des cinq premiers journaux et 14 % des cinq premières chaînes de télévision sont contrôlés par des étrangers (chapitre 8). Les raisons de cette faible proportion peuvent relever soit d'une faible rentabilité due à une part de marché minime et à des recettes publicitaires limitées, soit dans certains cas à des restrictions administratives.

Le revers de la médaille, c'est que beaucoup craignent que les conglomérats internationaux créent une concurrence déloyale et finissent par

prendre le contrôle du secteur des médias dans les pays en voie de développement. Au même titre que les multinationales d'autres secteurs, ces groupes, en vertu de leur taille et de leur puissance financière, ont tendance à prendre des positions dominantes sur les marchés où ils s'installent. Cela peut effectivement mettre en danger la concurrence, et le gouvernement peut être amené à mettre en place des mesures réglementaires telles que la limitation de la part de marché. Nombreux sont également ceux qui pensent que cet afflux de médias étrangers menace la culture d'origine. Comme le fait remarquer Owen, dans un monde concurrentiel, la logique économique des médias n'est pas favorable à la survie des langues et des cultures qui ne bénéficient pas du soutien de populations importantes ou d'une demande économique spécialisée suffisamment grande. Plutôt que d'être une preuve d'impérialisme culturel, ceci ne fait en fait que refléter la formidable capacité des médias à satisfaire les consommateurs à un prix intéressant. Indépendamment des raisons qui expliquent le succès des médias internationaux, les préoccupations concernant une possible érosion des cultures locales si importantes pour le bien-être social à long terme peuvent être apaisées par l'obligation de consacrer une partie de la programmation à des émissions culturelles ; il importe cependant de mettre ces inquiétudes en perspective avec la demande qui existe sur les marchés locaux en question.

## CONCLUSION

Comme l'étude des différentes régions de la planète l'a bien démontré, l'action des médias entraîne des retombées économiques, politiques et sociales. Leur influence contribue-t-elle ou non au développement économique ? La réponse à cette question dépend d'une série de facteurs dont beaucoup sont analysés dans le présent volume. Le secteur de l'information, dans lequel les médias jouent un rôle clé, tend à se développer plus rapidement dans les sociétés démocratiques qui encouragent généralement des flux d'information plus libres. D'un autre côté, l'action des médias peut également renforcer progressivement la liberté et la démocratie. Compte tenu de cette interdépendance, la question essentielle pour ceux qui conçoivent la politique de leur pays en la matière consiste à identifier les mesures concrètes les plus susceptibles de garantir la survie de médias libres et indépendants. Et cela vaut pour tous les pays, riches ou pauvres. Il faut toujours craindre les actions arbitraires des gouvernements. À tout prendre, s'agissant de choisir le moindre mal concernant la quantité d'informations à diffuser, une erreur par excès de liberté semble moins dommageable que l'inverse.

Même les médias émergents dans des pays soumis à un gouvernement totalitaire et arbitraire ont un avenir. Les progrès se font parfois à petits pas, il faut même parfois accepter de revenir en arrière pour un temps, mais, tant que la population se bat pour une presse libre, il y a de l'espoir. À partir d'un certain stade, les médias franchissent définitivement un seuil critique de liberté, au-delà duquel leur public s'y est si bien habitué qu'il n'est plus possible de l'en priver.

Dans la recherche d'une politique qui permette aux médias de servir de porte-parole à la population et soutienne leurs efforts en ce sens, on a en général sous-estimé l'importance de la recherche, de l'étude et de la compilation de données, activités habituelles dans d'autres domaines. L'histoire du développement des médias dans les pays où ils ont conquis leur indépendance est riche d'enseignements quant aux types de mesures juridiques et de contextes qui ont réussi à faire naître le changement dans ces pays. L'importance des lois en faveur de la liberté d'expression semble incontestable : le fait même de promulguer une loi modifie les comportements. Cela dit, la manière dont les lois formelles sont appliquées dans différents pays dépend en partie de la culture dans laquelle elles s'inscrivent, c'est-à-dire des attentes et des valeurs de la population. Les approches legalistes ont des limitations inhérentes, il faut donc mettre l'accent sur la création d'une culture d'ouverture, dont le principe fondateur consiste à affirmer que les gens doivent connaître toutes les décisions qui affectent leur existence et y participer.

Au même titre que le cadre juridique, la structure du capital définit certains droits. Les observations montrent que la structure du capital des groupes de médias et la nature de leur actionnaire de référence – public ou privé – peut clairement affecter le contenu et la manière dont l'information est diffusée. Le contexte économique et la structure du secteur dans son ensemble ont également une influence déterminante sur la manière dont fonctionnent les médias.

Un gouvernement qui souhaiterait véritablement développer l'audience des médias peut poursuivre cet objectif en accroissant la concurrence, en réduisant les barrières à l'entrée dans le métier et en suscitant des initiatives nouvelles pour atteindre les populations. Une autre approche consiste à mettre en place des écoles de journalisme ou à collaborer avec des institutions étrangères afin d'améliorer la formation des journalistes. Enfin, rien ne peut remplacer la voix des gens. S'ils veulent une économie plus transparente et plus efficace et font tout pour l'aider à se développer, alors ils doivent se battre pour la liberté de ceux qui diffusent l'information, lutter pour le droit de savoir et le droit de dire les choses telles qu'elles sont.

## RÉFÉRENCES

- Association mondiale des journaux, *World Press Trends 2001*, Paris, Zenith Media, 2001.
- Banque mondiale, *World Development Report 2002 : Building Institutions for Markets*, New York, Oxford University Press, 2001.
- Banque mondiale, *World Development Indicators 2000*, Washington, 2002.
- Besley Timothy et Robin Burgess, « The Political Economy of Government Responsiveness, Theory and Evidence from India », *Quarterly Journal of Economics*, 2002, 117 (4), p. 1415-1451.
- Centre international contre la censure, « Article 19 », in *Press Law and Practice : A Comparative Study of Press Freedom in European and Other Democracies*, Londres, UNESCO, 1993.
- Comité pour la protection des journalistes, disponible sur Internet : <http://www.cpj.org/attacks00/africa00/Ethiopia.html>
- Djankov Simeon, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova et Andrei Shleifer, « Who Owns the Media ? », *Journal of Law and Economics*, octobre 2003.
- The Economist*, « Free TV – Britain's Media Bill », 11 mai 2002.
- The Economist*, « Media Freedom in Africa – Watch What You Say », 11 mai 2002.
- Freedom House, Freedom of Press Index : <http://www.freedomhouse.org/research/pressurvey.htm>
- Heo Chul, Ki-Yul Uhm et Jeong-Heon Chang, « South Korea » in Shelton Gunaratne, éd., *Handbook of the Media in Asia*, New Delhi, Sage Publications, 2000.
- Islam Roumeen, « Do More Transparent Governments Govern Better ? », Banque mondiale, 2003.
- Nelson Mark, « After the Fall : Business Reporting in Eastern Europe », *Media Studies Journal*, 1999, 13 (5), p. 150-157.
- Reporters sans frontières, *Rapport annuel 2000*, disponible sur Internet : <http://www.rsf.fr/>.
- Taylor Charles et Michael Hudson, avec la collaboration de Katherine Dolan *et al.*, *World Handbook of Political and Social Indicators*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1972.
- UNESCO, *Annuaire statistique*, Paris, 1999.
- Walden Ruth, « Insult Laws : An Insult to Press Freedom », Reston, Virginia, World Press Freedom Committee, 2000.
- Webster David, « Building Free and Independent Media », Freedom Paper number 1, Washington, United States Information Agency. (Trad. française : « Créer des médias libres et indépendants », *Les dossiers de la liberté*, n°1, août 1992.)

## Chapitre 2. Gouvernement et transparence

**De Boeck Université** | *Culture & Communication*

2005/1

pages 41 à 62

ISSN

---

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/le-droit-d-informer-le-role-des-medias--9782804143183-page-41.htm>

---

Pour citer cet article :

" Chapitre 2. Gouvernement et transparence", *Culture & Communication*, 2005/1 p. 41-62.

---

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Université.

© De Boeck Université. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# Chapitre 2

---

## Gouvernement et transparence

Joseph Stiglitz

Le gouvernement est censé agir dans l'intérêt des citoyens. Quand des politiques diverses affectent différemment des groupes donnés, il est censé identifier les arbitrages, c'est-à-dire savoir qui aurait à gagner ou à perdre si telle ou telle décision était prise de préférence à une autre. En tout état de cause, il n'est pas censé utiliser les immenses pouvoirs dont il dispose au bénéfice de ses propres leaders ou d'intérêts particuliers (et aux dépens du public).

Si les électeurs apprenaient que le gouvernement avait violé ce contrat de confiance tacite, ils le chasseraient du pouvoir. Les gouvernements n'agissent pourtant pas toujours dans l'intérêt général, même au sens très large. On s'appuie souvent sur des arguments spécieux pour démontrer que les décisions prises pour servir des intérêts particuliers servent en réalité l'intérêt général, ce dont le public se laisse fréquemment convaincre. Les questions économiques, en particulier, sont complexes et, sachant que les économistes eux-mêmes tombent rarement d'accord sur un diagnostic, il semble normal que le commun des mortels ait du mal à trancher entre divers arguments. Le problème, c'est que beaucoup de gouvernants ne se contentent pas de s'abriter derrière cette complexité : ils essaient de tenir leurs actions secrètes, espérant qu'elles échapperont ainsi au contrôle du public.

Il existe une asymétrie naturelle de l'information entre les gouvernants et ceux qu'ils sont censés servir, comme entre les dirigeants de l'entreprise

et ses actionnaires. George Akerlof, Michael Spence et moi-même avons reçu le prix Nobel 2001 pour notre travail d'exploration des implications économiques de ce phénomène, qui confère aux chefs d'entreprise le pouvoir discrétionnaire d'appliquer des stratégies susceptibles de servir davantage leurs propres intérêts que ceux des actionnaires, tout comme il confère aux gouvernants en place le pouvoir discrétionnaire d'appliquer des politiques susceptibles de servir davantage leurs propres intérêts que ceux des citoyens. On réduirait le champ de ces abus, tant sur les marchés qu'en politique, en améliorant l'information et les règles qui président à sa diffusion. Pour en donner un exemple, sur les marchés, les analystes et les auditeurs contribuent beaucoup à la propagation de l'information. Pour leur faciliter la tâche, certains pays rendent obligatoire la publication de certaines informations financières, comme l'impose, par exemple, aux États-Unis, la réglementation de la Securities and Exchange Commission (SEC)<sup>1</sup>. Je me propose ici d'analyser les imperfections et les asymétries d'information qui affectent les processus politiques et le rôle des médias, en particulier pour promouvoir la transparence dans la sphère publique. Je tenterai également de démontrer que la mise en place d'un cadre juridique approprié devrait permettre aux médias d'obtenir les informations dont ils ont besoin et les mettre à l'abri de pressions inacceptables. Pour comprendre le rôle des médias, cependant, il faut commencer par comprendre les raisons qui poussent les membres du gouvernement à cultiver le secret.

Si l'on peut considérer la liberté de parole et la liberté de la presse comme des fins en soi – un droit inaliénable dont les gouvernements ne sauraient priver les citoyens –, ce chapitre les instrumentalise afin de démontrer qu'elles servent d'autres objectifs tout aussi fondamentaux. Quand la liberté de parole et la liberté de la presse sont respectées, non seulement les gouvernants abusent en général moins de leur pouvoir, mais ils satisfont mieux les besoins sociaux élémentaires du peuple. Amartya Sen a démontré en 1980 que les pays jouissant de la liberté de la presse ne connaissaient pas la famine car les journaux attirent l'attention sur le problème et le peuple considérerait comme intolérable que le gouvernement ne fasse rien pour remédier à la situation. Cet exemple montre bien que l'information fait partie intégrante du processus de gouvernement. De la même manière, des études conduites à la Banque mondiale et ailleurs ont montré que le fait de rendre

---

1. Ceci repose sur la conviction, ancrée à la fois sur l'expérience du passé et sur la théorie économique, que les agents du marché ne divulgueraient pas forcément de leur propre chef toutes les informations pertinentes. Edlin et Stiglitz ont montré en 1995 que les dirigeants avaient de bonnes raisons d'accroître les asymétries d'information qui existaient entre eux et les personnes extérieures à l'entreprise, et les moyens de le faire.

obligatoire la publication des taux de pollution constitue un mécanisme efficace pour en réduire le niveau (voir résumé de l'étude dans Banque mondiale, 1998). L'opinion publique peut contraindre les gouvernements, surtout quand ils sont élus démocratiquement, à agir dans un sens donné et à les empêcher d'agir dans un autre sens.

Pour comprendre la théorie moderne de l'information, il faut bien saisir qu'à de nombreux titres, l'information est un bien public. Quelle que soit l'utilité pour tel ou tel agent économique de connaître, disons, le chiffre de la balance des paiements avant de prendre telle ou telle décision, cette information a pour chacun d'entre eux un coût marginal nul. Et il appartient au gouvernement de fournir cette information, comme il fournit d'autres biens publics. Dans une économie moderne, complexe, les prix ne fournissent plus toute l'information dont ont besoin les agents économiques, contrairement à ce qu'affirmaient les théories classiques de l'économie traditionnelle (antérieure à la théorie de l'information). Les entreprises, comme les particuliers, nourrissent souvent un vif intérêt pour des informations telles que la croissance de l'économie, le taux de chômage ou encore celui de l'inflation. Chaque mois, ils attendent impatiemment la publication des derniers chiffres, qui sont en général collectés par l'administration.

Ces données affectent non seulement les décisions des agents privés, par exemple concernant la production ou l'investissement, mais aussi le jugement qu'ils portent sur le gouvernement. Si elles montrent que le chômage augmente, ils se demandent avec inquiétude si sa politique macroéconomique est adéquate. Si elles révèlent que les inégalités se creusent, ils se demandent si sa politique de redistribution soutient suffisamment les plus défavorisés. Ainsi le gouvernement est-il parfois amené à présenter l'information de façon tendancieuse ou incomplète. Ce n'est pas toujours lui qui bénéficie directement de ces distorsions, mais parfois les groupes dont il sert les intérêts. Par exemple, si les retraites et les salaires sont indexés sur le coût de la vie, toute surévaluation de l'augmentation de ce dernier bénéficiera aux retraités et aux salariés. Sachant que ce type de pression est inévitable, il faut mettre en place des structures institutionnelles susceptibles de limiter le potentiel d'abus – certains pays l'ont d'ailleurs déjà fait. Il est bon, par exemple, de faire compiler les statistiques par des organismes indépendants (en tout état de cause, il faut éviter de confier cette mission à des établissements liés à des groupes d'intérêts particuliers).

Reste à déterminer les variables que l'on va mesurer et publier, sachant qu'il en existe un nombre immense, mais que ce suivi coûte cher et que la capacité d'attention du public est limitée. Tout naturellement, les gouverne-

ments sont tentés de privilégier celles qui reflètent leurs propres priorités ou celles des intérêts particuliers qu'ils servent et de passer sous silence celles qu'affectent négativement ces mêmes priorités. Par exemple, aux États-Unis, l'administration Reagan a tenté de supprimer la collecte de statistiques mesurant les inégalités sociales et la pauvreté et, à l'heure où nous écrivons ces lignes, certains groupes de pression tentent de faire obstacle à la mise en place d'un système d'évaluation du PIB « vert » qui tiendrait compte de la détérioration de l'environnement et de l'épuisement des ressources naturelles.

Si l'analyse des asymétries de l'information a jeté un jour nouveau sur les relations entre gouvernants et gouvernés, elle repose sur les principes mêmes qui régissent le processus démocratique. Dans les sociétés démocratiques, les citoyens ont le droit d'être informés, d'exprimer leur opinion, de savoir ce que fait le gouvernement, pourquoi il le fait, et d'en débattre. Ces sociétés sont fortement prédisposées à la transparence et à l'ouverture. Mais on sait de longue date que, livrés à eux-mêmes, les gouvernements n'ont pas nécessairement envie de divulguer, encore moins de diffuser, les informations qu'ils estiment contraires à leur intérêt. Il y a plus de deux cents ans, la Suède a promulgué ce qui était sans doute la première législation visant à accroître la transparence dans les affaires publiques.

## LA LOGIQUE DE L'OUVERTURE

Francis Bacon disait déjà que le savoir, c'est le pouvoir. Le secret confère aux gouvernants un contrôle exclusif de certains domaines du savoir, ce qui accroît leur pouvoir. Il n'est donc pas surprenant que la question du secret dans les affaires publiques fasse l'objet d'un débat fort ancien (voir la présentation de Bok, 1982). Les arguments militant contre le secret cohabitent avec ceux qui prouvent les méfaits de la censure, prônés par les défenseurs de la liberté d'expression (Emerson, 1967, 1970). James Madison, architecte du premier amendement de la Constitution américaine, qui garantit la liberté de parole, avait mis le doigt sur le cœur même du problème : « Un peuple qui souhaite se gouverner lui-même doit s'armer du pouvoir que confère le savoir. Un gouvernement populaire dont le peuple serait privé d'information ou des moyens de l'acquérir ne serait que le prologue à une farce ou une tragédie, voire les deux. » (Lettre de James Madison à W.T. Barry, 4 août 1822, citée dans Padover, 1953, ainsi que dans Carpenter, 1955).

Jeremy Bentham avait fondé son système constitutionnel sur « l'intérêt personnel corrigé par une publicité aussi vaste que possible » (1838-1843, vol. IV, p. 317) ; il tenait la publicité pour le principal rempart contre le mauvais gouvernement<sup>2</sup>. Pour sa part, John Stuart Mill soutenait, dans son célèbre essai *De la liberté*, qu'il était inconditionnellement profitable de soumettre les débats à l'examen public, ce qui constituait la meilleure manière de distinguer les bons arguments des mauvais<sup>3</sup>. Dans *Le Gouvernement représentatif* (1861), Mill étendait son argumentation pour souligner les vertus de la participation populaire<sup>4</sup>.

L'idée maîtresse, c'est que si l'on veut que les citoyens participent réellement au processus démocratique, ils doivent être informés. Le secret y fait obstacle, puisqu'il réduit l'information dont ils disposent. Quiconque a jamais pris place autour de la table d'un conseil d'administration sait que son pouvoir d'influencer les décisions de la direction et de lui imposer une discipline se trouve restreint du fait qu'il ne dispose pas de toute l'information nécessaire. La direction le sait parfaitement, qui tente souvent de contrôler le flux d'informations. On dit souvent que le gouvernement est responsable devant le peuple, mais, pour que ce contrôle démocratique fonctionne effectivement, les électeurs doivent être informés : ils doivent savoir quelles autres politiques étaient possibles et à quels résultats elles auraient pu aboutir. Les membres du gouvernement connaissent en général beaucoup mieux

---

2. « Sans publicité, tous les autres garde-fous sont inutiles ; par comparaison avec la publicité, tous sont de peu de poids. C'est à la publicité, plus qu'à tout le reste, que le système de procédure anglais doit d'être le moins mauvais que nous connaissons, au lieu d'être le pire. » (Bentham, 1838-1843, vol. IV, p. 317, cité par Halévy, 1972).

3. John Stuart Mill tient le raisonnement suivant : « S'il est mauvais de faire taire l'expression d'une opinion, c'est que c'est un vol commis contre la race humaine ; la postérité, comme la présente génération ; contre ceux qui ne sont pas d'accord avec cette opinion plus encore que ceux qui la tiennent pour exacte. Si elle l'est, ils sont privés de l'occasion d'échanger erreur contre vérité si elle est fausse, ils perdent ce qui est presque un bénéfice aussi grand, une perception plus claire et une impression plus vivante de la vérité, produite par sa collision avec l'erreur. » (*On Liberty*, 1859. Trad. française : *De la liberté*, Gallimard, 1990).

4. « S'agissant du choix entre une forme de gouvernement populaire et une autre, il faut préférer celle qui diffuse le plus largement l'exercice des fonctions publiques ; [...] en ouvrant à toutes les classes de citoyens privés, dans la mesure où cela ne nuit pas à d'autres objets d'égale importance, la participation la plus large aux détails des affaires judiciaires et administratives ; comme par le jury populaire, l'admission aux charges municipales, et surtout par une discussion aussi libre et aussi publique que possible, de sorte que non seulement une succession de quelques individus, tous les membres du public participent au gouvernement et partagent l'instruction et l'exercice mental qui en découlent. » (*Considerations of Representative Government*, 1861. Trad. française : *Le Gouvernement représentatif*, Paris, Guillaumin et compagnie, 1865).

que quiconque les tenants et aboutissants des décisions prises, exactement comme la direction d'une entreprise en sait beaucoup plus sur ses marchés, ses perspectives et sa technologie que les actionnaires, sans parler des parties prenantes extérieures à l'entreprise. Les dirigeants sont d'ailleurs payés pour réunir ces informations.

Dans une société dotée d'une presse et d'institutions libres, le fait que le gouvernement agisse dans le secret est sans doute moins grave ; après tout, il existe d'autres sources d'information. De fait, conscientes de l'importance de la question, les sociétés démocratiques modernes tentent de protéger la liberté et l'indépendance de la presse et de promouvoir cercles de réflexion et universités indépendants, ces éléments conjugués constituant un contrôle efficace sur le gouvernement. Le problème, c'est que les membres de ce dernier représentent souvent la seule ou la principale source d'information pertinente et actualisée. S'ils sont soumis à une consigne de silence, le public ne dispose d'aucun substitut. Si le gouvernement ne communique pas les données, personne d'autre ne le fera, du moins en quantité suffisante. Ainsi, les gouvernements engagés dans des politiques susceptibles d'accroître les inégalités ne souhaitent pas que soient connues les données révélant ces effets négatifs de leur programme, au moins jusqu'à ce que celui-ci soit solidement en place. De la même manière, les responsables politiques sont souvent convaincus que, s'ils veulent parvenir à un consensus autour de telle ou telle politique, ce qui leur permet de désarmer l'opposition par anticipation, il leur faut agir dans le secret, car si l'orientation nouvelle venait à être connue du public avant que le consensus ne soit atteint, les pressions populaires risqueraient d'infléchir ce dernier et feraient peut-être même obstacle à tout consensus.

Répetons-le, l'ouverture est un élément essentiel du contrôle qu'exerce le peuple sur son gouvernement. Pour Hirschman (1970), les pieds et la voix sont les deux instruments de la discipline au sein d'une organisation. Pour les membres d'une organisation publique, autrement dit, les citoyens, la possibilité de se retirer est exclue, on comptera donc davantage sur la voix. Dans le secteur privé, la façon dont telle ou telle entreprise mène ses affaires – qu'elle privilégie ou non le secret – ne fait guère de différence. Les consommateurs ne s'intéressent pas à la façon dont la firme organise sa production, mais à ses produits et au prix auquel elle les vend ; si les premiers sont bons et les seconds avantageux, sa réussite est assurée. Cela n'exclut pas, bien entendu, un certain nombre de problèmes de transparence. Les entreprises font parfois preuve d'une certaine réticence à divulguer *tous* les attributs de leurs produits. Il faut donc légiférer, interdire les

publicités mensongères, rendre obligatoire la publication d'un certain nombre d'informations concernant les crédits, les augmentations de capital, tenter de mettre le consommateur à l'abri des escroqueries. (Pour une discussion des incitations du marché à la publication des informations et de la nécessité de l'intervention du gouvernement voir, par exemple, Grossman, 1981 ; Stiglitz, 1975, a, b, 1998.)

Les organisations publiques ne sont pas soumises au même type de discipline. Ce n'est que par le truchement du bulletin de vote – par le biais de la discussion informée des politiques envisagées – qu'un contrôle effectif peut être exercé. Et, comme elles jouissent d'un monopole de fait dans nombre des domaines où elles opèrent, il n'est pas question, pour les administrés, de voter avec leurs pieds. Il suffit de réfléchir à la différence entre un médecin exerçant dans un endroit où il a de nombreux confrères et un autre qui, seule et unique source de soins médicaux de la région, y détient un monopole de fait. Quand un traitement échoue, le second pourrait être tenté d'en faire porter la responsabilité à son patient, lui reprochant de ne pas l'avoir suivi avec une rigueur suffisante. Au contraire, dans les villes où plusieurs médecins se font concurrence, les prescripteurs de traitements inefficaces finiront vraisemblablement par ternir leur réputation et leurs patients voteront avec leurs pieds. De même, le médecin exerçant en solitaire pourrait être tenté de contrôler l'information communiquée au patient et de se justifier en expliquant qu'il le fait dans l'intérêt même du malade, qu'il lui sera ainsi plus facile de convaincre de l'efficacité du traitement (et, compte tenu de l'effet placebo, il y a peut-être une parcelle de vérité dans ce raisonnement). Ce médecin solitaire sait que la pression concurrentielle ne l'obligera pas à divulguer des informations qu'il préfère tenir secrètes, car, en pratique, ses patients ne peuvent pas le quitter.

Dans toute entreprise, les imperfections de l'information créent des problèmes d'agence<sup>5</sup>. Des décalages considérables peuvent donc apparaître entre, disons, les actions entreprises par les dirigeants et les intérêts des actionnaires. De la même manière, dans le secteur public, les problèmes d'agence peuvent faire naître des disparités entre, disons, les actions entreprises par les gouvernants et ceux qu'ils sont censés servir. Quand ces der-

---

5. La théorie de l'agence (*agency theory*), décrit les relations entre les actionnaires (principal) et le manager (agent) dans un contexte d'asymétrie d'information. Ces agents ont des intérêts contradictoires. Les actionnaires cherchent avant tout à maximiser la valeur de la firme tandis que le manager cherche à maximiser son revenu et donc la taille de l'entreprise. La théorie de l'agence permet d'expliquer les stratégies des firmes selon que le principal ou l'agent contrôle l'entreprise. (D'après Grossman, Hart & Holström.) (N.d.T.)

niers n'ont pas la possibilité de voter avec leurs pieds, les conséquences de ces problèmes d'agence sont exacerbées. Une meilleure information réduirait évidemment l'ampleur et les conséquences de ces problèmes.

## L'OUVERTURE, CLÉ DE VOÛTE DES PROCESSUS DÉMOCRATIQUES

Nous venons de passer en revue les arguments traditionnellement avancés en faveur de l'ouverture – d'autres touchent aux impacts plus directs du secret sur les processus démocratiques et la participation des citoyens à la vie publique.

Dans le secteur privé, les directions tentent souvent de contrôler l'information afin de limiter la capacité des actionnaires et de leurs représentants élus, les administrateurs, à exercer la discipline. En créant des asymétries de l'information, les dirigeants peuvent faire obstacle à la nomination de dirigeants choisis à l'extérieur de l'entreprise et aux prises de contrôle (Edin et Stiglitz, 1995 ; voir aussi Shleifer et Vishy, 1989). Ce faisant, ils peuvent accroître la rente de situation dont ils jouissent aux dépens des actionnaires. C'est vrai également des dirigeants du secteur public, les gouvernants élus. Si les individus extérieurs au gouvernement disposent de moins d'informations que les membres de ce dernier, les électeurs risquent de ne pas croire aussi fermement en leur propre capacité à reprendre véritablement la direction des affaires publiques. De fait, le manque d'information des personnes extérieures au gouvernement augmente le coût de transition, rendant plus coûteux le changement d'équipe gouvernementale. Les nouvelles équipes, moins bien informées, risquent de formuler des propositions inadaptées à la situation. En augmentant le coût de transition moyen et les divergences subjectives, le secret confère aux gouvernants en place un net avantage sur les entrants<sup>6</sup>.

---

6. Dans son argumentation contre les Alien and Sedition Acts à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, James Madison notait que les gouvernants en place seraient « protégés par cette législation qui les empêcheraient de tomber en discrédit auprès du peuple », tandis que leurs rivaux ne bénéficieraient pas d'une telle protection. Il demandait donc : « Les hommes au pouvoir ne trouveront-ils pas un avantage excessif à s'y maintenir ; ce qui, en affaiblissant le droit de l'élection, met en danger les bienfaits d'un gouvernement fondé sur ce droit ? » (Madison, 1799, 1966, p. 225).

De la même manière, le secret affaiblit la participation aux processus démocratiques, même par les électeurs. Ces derniers ont davantage de chances d'exercer des jugements indépendants – tant pour l'acte même de voter que pour le faire indépendamment d'un parti –, s'ils croient en la valeur de leur opinion, ce qui suppose qu'ils soient informés. Mais il y a une limite au temps et à l'énergie que les électeurs sont prêts à consacrer à la chose publique. Le secret incite donc davantage d'électeurs qui n'ont pas d'intérêts particuliers à défendre à ne pas participer activement, laissant le champ plus libre aux individus qui cherchent à promouvoir des intérêts particuliers. Ainsi, non seulement ces derniers exercent leurs activités plus ou moins avouables sous le couvert du secret, mais ceci décourage les autres d'exercer un contrôle efficace par le biais d'un vote informé.

En outre, le secret peut décourager certains concurrents potentiels, non seulement parce qu'il réduit leurs chances de se faire élire, mais aussi parce qu'il accroît leur incertitude subjective quant à leur propre capacité à améliorer les choses. Que de fois des gouvernements ont-ils été élus sur un programme précis pour découvrir ensuite que la situation budgétaire était bien plus grave qu'ils ne le croyaient, ce qui les a contraints à abandonner leurs projets pour tenter de rétablir l'équilibre des finances publiques, exercice pour lequel ils n'avaient ni talent ni goût particulier ?

Les effets nocifs du secret vont plus loin encore. Dans certains cas, il sert les intérêts du gouvernement dans son ensemble, mais pas ceux de certains de ses membres. D'où le problème des fuites. Comme dans d'autres formes de collusion, certains peuvent être tentés de trahir leurs complices. Si un secret est partagé entre un certain nombre d'individus, chacun d'eux peut profiter de l'effet de rareté en révélant à la presse l'information concernée. Si le processus de prise de décision est fermé, surtout s'il vise à servir des intérêts particuliers, les personnes sincèrement opposées à la décision envisagée peuvent estimer que la seule manière d'en prendre une meilleure est d'ouvrir le processus. Le cercle des personnes impliquées dans la prise de décision est souvent très restreint afin que le secret puisse être maintenu ; nombre de personnes susceptibles d'éclairer la discussion s'en trouvent ainsi exclues. La qualité de la prise de décision en souffre. C'est un cercle vicieux. Plus les erreurs commises sont nombreuses, plus les individus au pouvoir sont sur la défensive, plus ils occultent, plus ils rétrécissent le cercle des initiés, plus ils érodent la qualité de la prise de décision.

À mesure que se réduit l'espace du discours informé sur toute une série de questions importantes, l'attention se concentre de plus en plus sur celles qui touchent aux valeurs. Porter des jugements sur des problèmes économi-

ques complexes suppose une énorme quantité d'informations, tandis que se former une idée sur l'avortement ou la politique familiale en demande beaucoup moins, ou d'une autre nature. Ainsi, les effets nuisibles du secret sont multiples : non seulement des domaines importants ne sont pas traités comme il le faudrait, mais le débat se concentre de façon disproportionnée sur des questions qui créent souvent beaucoup plus de divisions.

## LES RAISONS DU SECRET

Le secret a été la marque des totalitarismes qui ont entaché le XX<sup>e</sup> siècle mais, même dans les sociétés démocratiques, où l'ouverture sert si manifestement l'intérêt général, les gouvernants ont toujours de bonnes raisons de rechercher le secret. Comme nous l'avons noté, ce secret est corrosif : il va à l'encontre des valeurs démocratiques et gêne les processus de la vie politique ; il fait obstacle à l'alternance et décourage la participation des citoyens à la vie publique ; enfin, il repose sur la méfiance entre les gouvernants et les gouvernés, qu'il exacerbe. En outre, il fournit un terrain fertile aux intérêts particuliers et empêche la presse de lutter efficacement contre les abus de pouvoir. Dans le même temps, plus les gouvernants agissent dans le secret, moins les gens sont convaincus que les processus démocratiques servent l'intérêt général – cela apporte donc de l'eau au moulin des adversaires de la démocratie<sup>7</sup>.

Quelque convaincants que soient les arguments prouvant que l'ouverture sert l'intérêt général, ils se heurtent à de fortes résistances – d'ordre privé, de la part des hauts fonctionnaires, des élus, et des groupes d'intérêts qui tentent de les influencer. La théorie du choix du public a souligné l'importance de ces pressions (Mueller, 1997).

De toute évidence, il est beaucoup plus facile de prendre des décisions en secret, sans être tiraillé entre des myriades de forces contradictoires, que sous le regard du public. Il n'est pas aisé de gérer les processus démocratiques, et le secret apporte un répit au moins provisoire.

Mais la tentation du secret obéit à des mobiles souvent moins nobles. En cas d'erreur, il permet aux gouvernants d'échapper à la vindicte populaire.

---

7. De nombreux ouvrages sont consacrés au sens de la démocratie, mais j'ai choisi de ne pas y faire référence dans ce chapitre. Il est certain que la signification du processus démocratique dépasse la démocratie électorale. Les démocraties électorales dans lesquelles certains intérêts particuliers achètent les votes n'ont aucune légitimité démocratique. Concernant les problèmes auxquels nous nous intéressons ici, toute ambiguïté résultant de l'absence de définition précise ne saurait invalider l'analyse conduite dans ce chapitre.

Quand une politique n'aboutit pas aux résultats désirés, ils peuvent toujours dire que la situation serait pire encore si l'on ne l'avait pas appliquée. C'est à nouveau un cercle vicieux : les informations divulguées étant insuffisantes, le public juge le gouvernement sur les performances que ce dernier communique lui-même. On impute aux gouvernants la paternité des bons résultats, qu'ils le méritent ou non, et on les condamne pour les mauvais, que ces derniers résultent de leur action ou de leur inaction. S'il était mieux informé, le public pourrait discerner avec plus de précision la valeur ajoutée par l'action du gouvernement.

Un autre élément pousse les gouvernants au culte du secret : il laisse le champ libre aux intérêts particuliers. Dans certaines sociétés, ceux-ci s'adonnent ouvertement à la corruption, mais, même dans les pays qui la considèrent comme inacceptable, les hommes politiques ont besoin de capitaux pour financer leurs campagnes afin de se faire élire ou réélire. Les groupes d'intérêts qui leur apportent ces fonds ne le font pas pour servir le bien public, mais dans l'espoir d'influencer la politique de façon à accroître leurs profits. Quand les décisions favorables à ces groupes d'intérêts sont soumises à l'examen du public, cela limite considérablement les possibilités de favoritisme. Le secret est la base même de la corruption latente qui empêche tant de gouvernements, de par le monde, d'inspirer confiance.

Enfin, le manque d'information, comme toutes les formes artificielles de rareté, fait naître des rentes. Les conséquences nuisibles de ce phénomène ne datent pas d'hier. Une dynamique malsaine entre en œuvre : les gouvernants sont incités à occulter un certain nombre d'informations, ce qui leur permet de s'arroger des rentes. Dans certains pays, ils les empochent sous forme de pots-de-vin ou en vendant des informations précieuses ; dans d'autres, le processus revêt une forme un peu plus subtile, puisque cela passe par le truchement des contributions au financement des campagnes électorales ; dans d'autres encore, c'est la presse qui en subit les effets pervers.

## **LES RETOMBÉES NÉGATIVES SUR L'ÉCONOMIE**

Si l'essentiel de ce chapitre traite des effets négatifs du secret sur le processus politique, soulignons que le secret a aussi des retombées préjudiciables pour l'économie. Nombre de décisions d'ordre politique ont en effet des conséquences économiques qui portent non seulement sur la production, mais aussi sur la distribution.

Comment les médias soutiennent les marchés

On reconnaît généralement aujourd'hui qu'une information plus exacte et plus instantanée se traduit par une meilleure affectation des ressources. La proportion croissante de la population active occupée à recueillir, traiter et diffuser l'information témoigne de son importance. Paradoxalement, la tâche consiste souvent à débusquer des informations émanant du secteur public, lesquelles devraient être mises à la disposition de tous. Si une meilleure information conduit à une meilleure affectation des ressources, est-il normal que le gouvernement refuse délibérément de publier toutes les données en sa possession au lieu de laisser le marché faire lui-même le tri ?

## **LES EXCEPTIONS QUI CONFIRMENT LA RÈGLE : LES INFORMATIONS À NE PAS RÉVÉLER**

Il existe des informations qu'il ne faut pas divulguer (on trouvera plus de détails sur ce point dans Stiglitz, 1999). La première et la plus importante de ces exceptions concerne le *caractère privé* de certaines questions relatives aux personnes et aux entreprises. Dans l'exercice de ses fonctions, le gouvernement rassemble des quantités importantes d'informations sur les individus, par exemple leurs revenus ou leur état de santé, qu'il ne doit pas rendre publiques. Rares sont cependant les questions évoquées dans ces pages qui relèvent de cette catégorie.

Une seconde exception, proche de la première, concerne certaines informations que la personne concernée ne révélerait jamais à l'administration si elle savait que celle-ci devait les divulguer. L'importance de la *confidentialité* dans les relations des médecins avec leurs patients ou des avocats avec leurs clients est reconnue depuis longtemps, et un certain nombre d'interactions des particuliers avec le secteur public relève sans doute du domaine de l'exception pour confidentialité.

Troisièmement, l'importance du *secret en temps de guerre* est incontestable. Quand la survie d'une nation est en jeu, elle doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour accroître ses chances de l'emporter. Le succès d'une attaque militaire dépend souvent de l'effet de surprise. Le problème, c'est que le « secret défense » couvre aussi des questions qui ne sauraient manifestement mettre en jeu la sécurité nationale.

## **Crier « au feu ! » dans un théâtre bondé**

Il est parfois dangereux de révéler une information – au point de mettre des vies humaines en péril. En général, la question n'est pas de savoir s'il faut ou

non le faire, mais comment. La célèbre exception que donnait le juge Holmes au droit à la liberté d'expression, c'était la panique que l'on risquait de provoquer en criant « Au feu ! » dans un théâtre bondé.

Il existe des circonstances similaires en matière économique. Par exemple, révéler qu'une banque est au bord de la faillite est sans doute le meilleur moyen d'accélérer sa chute, puisque ses clients seront incités à vider leur compte – ce qu'ils feront à coup sûr si les fonds qui y sont déposés ne sont pas couverts par une assurance. On l'a bien vu en Indonésie, quand le FMI a laissé entendre que ce pays devrait sans doute fermer seize nouvelles banques, sans pouvoir préciser lesquelles, en ajoutant que les déposants ne bénéficieraient que d'une assurance limitée : cette révélation a entraîné des répercussions dramatiques, car les déposants se sont mis à retirer leurs fonds de toutes les banques privées.

Le problème, c'est que l'on s'abrite souvent derrière cet argument pour défendre le secret sans que cela soit justifié. Sous la présidence de Bill Clinton, le secrétaire au Trésor affirmait que la discussion publique de questions telles que la politique monétaire risquait de déstabiliser le marché. Curieusement, les tenants de cette position sont justement ceux qui défendent le plus vigoureusement les vertus du marché. Ils croient, bien sûr, en son efficacité, mais ils pensent qu'un « bruit » inopportun serait susceptible d'affecter son rôle distributeur. Ne devrions-nous pas avoir suffisamment confiance dans les processus démocratiques et dans le marché pour penser que ce dernier est capable de discerner le vrai du faux malgré la cacophonie ?

À l'évidence, si l'information que l'on discute ou que l'on divulgue est pertinente, autrement dit si elle affecte les fondamentaux économiques, on optimisera l'affectation des ressources en la divulguant le plus tôt possible. Si une décision politique est susceptible d'entraîner des conséquences économiques, alors il est logique que les acteurs du marché cherchent à évaluer la probabilité de voir se réaliser différents scénarios. Le secret les prive de l'information dont ils ont besoin pour procéder à cette évaluation.

Une variante particulière de cette analyse porte sur la politique monétaire. On a beaucoup discuté de savoir jusqu'à quel point les banques centrales devaient agir dans le secret. Devraient-elles faire connaître leurs actions et, si oui, dans quels délais et avec quel degré de précision ? Là encore, la discussion ne manque pas de sel. Si les défenseurs du marché font grand cas de sa fonction de « découverte du prix », cette dernière ne consiste-t-elle pas, pour l'essentiel, en ce qui concerne le marché obligataire, à tenter de deviner ce que pensent les banques centrales et dans quel sens elles se préparent à agir ? Ne serait-il pas plus logique qu'elles communiquent directe-

ment cette information ? Si le marché y attache de l'importance – comme en atteste le grand nombre d'individus qui observent les actions des banques centrales de par le monde – alors le gouvernement ne devrait-il pas rendre cette information publique au moment où elle est la plus pertinente ?

Ni la théorie, ni les faits n'étaient l'hypothèse selon laquelle une communication et une discussion plus complète et plus rapide des informations pourraient entraîner des effets négatifs. En réalité, les tentatives de rétention des informations finissent par se traduire par la publication soudaine d'une grande quantité d'informations. De même que l'économie tend à être plus stable si l'on procède fréquemment à de petits ajustements des taux de change plutôt qu'à des ajustements rares, mais de forte ampleur, de même elle est plus stable si le flux d'informations est régulier. Dans ce cas, en effet, chacun des éléments publiés attire moins l'attention ; en outre, les révisions éventuelles, à l'occasion de publications ultérieures, sont moins importantes. L'argument selon lequel une communication et une discussion plus complète des informations pourraient déstabiliser les marchés concerne uniquement, au mieux, le moment et la manière de les divulguer – personne ne va jusqu'à dire qu'il faudrait en remettre la discussion publique *sine die*.

Les banques centrales cristallisent de façon emblématique un ensemble plus vaste de problèmes auquel les sociétés démocratiques sont confrontées aujourd'hui. Ces dernières doivent prendre des décisions complexes et techniques, il leur faut donc trouver le moyen de faire intervenir des experts tout en respectant les valeurs partagées. De nombreux pays ont confié la responsabilité de ce type de décisions critiques, par exemple l'élaboration de réglementations techniques, à des organismes spécialisés. Ces décisions ne sauraient cependant refléter exclusivement les intérêts des groupes concernés, qui possèdent vraisemblablement une part disproportionnée de l'expertise pertinente – les processus démocratiques doivent pouvoir s'exercer tant au niveau des décisions elles-mêmes que du cadre au sein duquel elles sont prises. Dans de nombreux domaines, ce souci est pris en compte – par exemple, on publie les réglementations envisagées, puis on prévoit une période au cours de laquelle elles pourront être commentées.

Plus les responsabilités sont déléguées largement, par exemple, à des organismes indépendants, afin d'impliquer les spécialistes et d'isoler le processus de décision des vicissitudes du processus politique, plus le besoin d'ouverture et de transparence se fait sentir.

## **Faut-il « laver son linge sale en famille » pour conserver son autorité ?**

L'argument selon lequel le débat public – y compris les discussions portant sur des incertitudes ou des erreurs – saperait l'autorité des institutions est l'un de ceux qui nuisent le plus aux processus démocratiques. Il ressemble à s'y méprendre aux théories en vigueur dans les régimes autoritaires. Selon moi, bien au contraire, si les gouvernements traitaient honnêtement les citoyens, ils leur inspireraient une confiance accrue et non moindre. Le caractère faillible de l'être humain est, à l'origine, au cœur même de nos institutions, avec des mécanismes de contrôle et des contre-pouvoirs destinés à s'en prémunir. Nous savons tous que l'information est imparfaite et que cela affecte certaines des décisions les plus importantes que nous sommes appelés à prendre.

Décréter telle institution et ses décisions infaillibles, c'est défier l'évidence. Ne s'en laisseront convaincre que ceux qui le veulent bien. Au contraire, reconnaître que l'on peut se tromper, faire la démonstration que l'on peut s'instruire de ses propres erreurs, voilà qui renforce la confiance qu'une institution inspire au public, car cela démontre au moins qu'elle croit suffisamment en elle-même et dans le processus démocratique pour accepter le débat.

À en croire le FMI, si les discussions internes concernant les politiques qu'il envisage de recommander ou d'imposer comme condition à l'octroi d'un prêt étaient rendues publiques, cela révélerait au grand jour certains désaccords, faisant ainsi le jeu de l'opposition dans le pays concerné. Mais cette attitude viole à la fois les principes de la démocratie et ceux de la méthode scientifique. Celle-ci consiste en effet à admettre l'existence de l'incertitude, sachant que toutes les conséquences de telle ou telle action nous restent inconnues, et à tenter de quantifier le degré d'incertitude associée aux diverses solutions envisagées. La science économique reconnaît l'existence de choix, d'arbitrages et de risques. Des politiques différentes affectent différemment les groupes qui composent la société et leur imposent des risques différents. Il n'existe pas une seule et unique politique Pareto-dominante, c'est-à-dire qui serait la meilleure pour tout le monde ; les processus démocratiques visent à permettre au pays de choisir la politique qui lui convient le mieux et ces choix ne peuvent ni ne doivent être l'apanage des technocrates, qu'ils soient nationaux ou étrangers.

En fin de compte, les échecs répétés du FMI – je pense à certains programmes comme les grandes opérations de renflouement, voire certaines

libéralisations des marchés de capitaux, dont la réussite annoncée avec tant d'assurance ne s'est jamais concrétisée dans les faits – a ruiné la réputation de cette institution. Si le FMI s'était montré plus ouvert, tant sur les incertitudes que sur les possibilités envisageables, il inspirerait sans doute aujourd'hui davantage confiance. Comme cela arrive si souvent, le secret alimente aussi certaines inquiétudes : ne cherche-t-on pas à promouvoir certains intérêts particuliers plutôt que l'intérêt général<sup>8</sup> ?

Le public se convaincrerait plus facilement que les intérêts particuliers n'ont pas dominé la discussion – du moins si c'est le cas – si l'ouverture était plus apparente, tant dans le processus de décision que sur la nature des désaccords. La transparence du processus lui permet en effet de constater que la décision ne reflète pas l'exercice des intérêts particuliers<sup>9</sup> ; par exemple, publier un résumé de la discussion permet à chacun de vérifier que tous les arguments importants ont été pris en compte, tous les points de vue entendus, et que la balance a penché dans le sens de la décision prise. Après tout, les gouvernements sont élus en partie pour prendre des décisions difficiles. Ce que le public veut savoir, c'est si une réelle délibération a bien eu lieu.

## TRANSPARENCE ET MÉDIAS

Jusqu'à présent, dans ce chapitre, j'ai tenté de montrer que si le public tire un grand bénéfice d'une ouverture et d'une transparence accrues, alors que le secret porte un grave préjudice aux processus démocratiques, les responsables politiques ont souvent de bonnes raisons de préférer le secret. Certaines sociétés ont donc tenté de limiter la marge de secret du gouvernement et sa capacité à faire obstacle aux initiatives visant à briser ce silence. D'où l'importance des législations protégeant la liberté de parole et la liberté de la presse. Nous en venons ici au rôle des médias pour accroître la transpa-

---

8. Par exemple, beaucoup pensent que la réaction très dure du FMI à l'égard de l'Argentine, lorsque celle-ci s'est récemment trouvée en cessation de paiement visait autant à donner une leçon à d'autres pays (réfléchissez-y à deux fois avant de vous déclarer en cessation de paiement, surtout si vos créanciers sont étrangers) qu'à « aider » l'Argentine.

9. Au cours du récent débat, aux États-Unis, suscité par le groupe de travail chargé d'étudier les problèmes de l'énergie, le public voulait, à bon droit, savoir qui étaient les personnes qui avaient formulé ces recommandations – autrement dit, quels intérêts elles représentaient. Le refus de l'administration Bush de révéler le nom des membres du groupe de travail a renforcé ces inquiétudes. Quand la liste a enfin été rendue publique, ces inquiétudes se sont avérées justifiées : les membres du groupe de travail représentaient pour l'essentiel des entités qui avaient puissamment contribué au financement de la campagne électorale du président et avaient d'importants intérêts dans le secteur de l'énergie.

rence et l'ouverture ; nous montrerons que le cadre institutionnel requis pour les protéger doit aller au-delà de la simple garantie de la liberté de la presse.

L'avènement d'une démocratie plus transparente et plus ouverte suppose celui d'une mentalité nouvelle, consistant à considérer que le gouvernement est au service des citoyens. Dans cette perspective, il apparaît clairement que, puisque ces derniers paient le gouvernement pour collecter l'information, celle-ci leur appartient, au même titre que les chaises, les bâtiments et autres actifs physiques indispensables au travail du gouvernement et de l'administration. On mesure aujourd'hui l'importance de la propriété intellectuelle. L'information rassemblée et traitée par les services de l'État est une propriété intellectuelle, exactement comme une innovation brevetable. Utiliser cette propriété intellectuelle à des fins privées constitue donc un délit aussi sérieux que tout autre détournement de biens publics. Naturellement, dans certaines circonstances, il peut ne pas être approprié de partager cette information, nous avons signalé plus haut les exceptions importantes à la présomption de l'ouverture.

Aux États-Unis, c'est le Freedom of Information Act, voté par le Congrès en 1966, qui garantit cette présomption que le public a le droit de savoir. En principe, cette législation permet à tout citoyen d'avoir accès à toute information relevant du domaine public, à quelques exceptions près, étroitement délimitées. Soulignons cependant que, faute d'une authentique volonté d'ouverture, une telle législation ne peut avoir qu'un succès limité. Les responsables politiques et les hauts fonctionnaires peuvent toujours prendre la précaution de ne pas tout écrire, précisément parce qu'ils ne veulent pas révéler au public certaines informations importantes. Si la législation en elle-même ne suffit pas, c'est tout de même un grand pas dans la bonne direction, et dans certains pays en voie de développement, il semble que le simple fait d'édicter une loi permettant, pour la première fois, un accès à l'information encourage les gens à rechercher cette information.

Le cadre juridique fait partie de l'infrastructure institutionnelle indispensable à une démocratie ouverte et transparente. Il en va de même de toute une série d'institutions ayant vocation à informer le public, en particulier une presse libre et, si nécessaire, exprimant la contestation (par opposition à une presse captive) ; une opposition légitime ; et une myriade d'organisations d'intérêt public destinées à mettre fin aux activités menées sous le manteau par les groupes d'intérêt ou simplement à s'assurer que tous les points de vue ont pu s'exprimer au cours du débat. De toute évidence, pour fonctionner correctement, ces institutions doivent avoir accès à l'information.

La presse figure parmi les plus importantes de ces institutions ayant vocation à diffuser l'information. Comme toute institution, elle subit des pressions, qui ne favorisent pas toujours la qualité de l'information et la transparence de la prise de décisions. Il n'est certes pas facile d'y remédier, mais il faut au moins être conscient des dangers. Par exemple, on sait depuis longtemps que l'existence de secrets donne naissance à une presse déterminée à les étaler au grand jour ; mais, comme je l'ai montré plus haut, le secret engendre une rareté artificielle du savoir, laquelle engendre à son tour des rentes de situation.

C'est ce qui se produit en particulier quand un membre du gouvernement décide de ne dévoiler les informations confidentielles dont il dispose qu'aux membres de la presse qui le traitent bien. Résultat, non seulement le public est informé avec retard, mais les gouvernants profitent de leur mainmise sur l'information pour la déformer en leur faveur, et cette distorsion va beaucoup plus loin que le simple fait d'exagérer leur talent et leur perspicacité. Les journalistes peuvent-ils jouer efficacement leur rôle si, quand ils publient un article critique à l'égard de telle ou telle instance publique, ils se voient aussitôt refuser l'accès à l'information dont ils auraient besoin pour poursuivre leurs investigations ? Certains organismes gouvernementaux sont passés maîtres dans l'art de manipuler ainsi la presse. Citons le cas d'un journaliste travaillant pour un prestigieux journal américain, dont les articles sur un organisme gouvernemental avaient eu à plusieurs reprises les honneurs de la une et qui, avec une rapidité surprenante, fut ensuite envoyé à Detroit afin d'y couvrir l'industrie automobile. Il avait évidemment perdu l'accès à l'information pertinente ; il n'avait donc plus rien à dire. Ses collègues n'ont pas manqué d'en tirer les enseignements.

Les fuites, qui jouent désormais un rôle important dans la diffusion de l'information, illustrent la complexité de la relation entre la presse et la transparence. On doit pouvoir compter sur la presse pour ne pas révéler la source de ses informations. Si un journaliste livre ses sources, elles se tarissent immédiatement. De fait, si l'origine d'une fuite est un secret de polichinelle, d'autres, au sein du gouvernement, « sanctionneront » vraisemblablement le coupable, soit en lui refusant désormais l'accès à l'information, soit en l'ostracisant d'une autre manière.

La nature de cette relation bilatérale avantage certains officiels plus que les autres. Les journalistes ont tout intérêt à nouer de bonnes relations avec ceux qui leur réservent le plus exclusivement et le plus régulièrement la primeur d'informations confidentielles (en les divulguant trop largement, on en diminue la valeur) et qui pourront vraisemblablement continuer longtemps à

le faire. (Un journaliste ne peut se permettre qu'un nombre limité d'articles ouvertement dithyrambiques, il a donc tout intérêt à les réserver aux personnalités susceptibles de lui révéler des informations importantes.) Les fuites sont donc une arme à double tranchant : c'est une façon importante de faire connaître au public des informations qui, autrement, seraient restées secrètes, mais c'est aussi pour le gouvernement une manière d'orienter leur présentation de façon à promouvoir ses propres intérêts et les causes qui lui tiennent à cœur. Les fuites conduisent sans doute à davantage d'informations, mais aussi à davantage de distorsions de l'information.

La meilleure arme contre les abus, c'est l'existence d'une presse concurrentielle reflétant des intérêts très divers. La concentration des médias n'apparaît donc pas souhaitable : d'une part, une position dominante sur le marché se traduit en général par des tarifs publicitaires plus élevés. Mais surtout, les médias intimement liés, par exemple, à des intérêts financiers, ne sauraient constituer un rempart efficace contre leurs abus. En outre, le déséquilibre des ressources désavantage les challengers, qui n'ont pas nécessairement les moyens d'accéder aux sources d'information ou d'en vérifier l'exactitude.

Dans les périodes de conflit – par exemple, la guerre que mènent les États-Unis contre le terrorisme – la presse, censée libre, peine parfois à assurer la transparence et l'ouverture démocratiques. Certains lecteurs ont le sentiment qu'il ne serait pas patriotique de critiquer le gouvernement ; ils boycottent alors les médias qui s'y risquent ; dans le même temps, les médias se livrent à l'autocensure, soit parce qu'ils craignent de perdre leur base de clientèle, soit parce qu'ils sont eux aussi animés d'un sentiment patriotique. L'Internet, qui permet un accès aisé à la couverture des informations par la presse étrangère, jouera peut-être à terme le rôle de contre-poids, mais le réflexe patriotique sera encore vraisemblablement de rabaisser la valeur de ces sources « étrangères ».

On peut donc dire que, si la presse joue un rôle essentiel dans la bataille pour l'ouverture, c'est aussi un élément central de la « conspiration du secret ». Si elle doit s'engager à travailler pour l'ouverture, il ne serait pas réaliste de s'attendre à ce que les journalistes dévoilent l'identité de leurs sources au sein du gouvernement ou cessent de rechercher des sources exclusives. En revanche, il faudrait faire davantage la lumière sur les méthodes de travail des journalistes afin de révéler au grand jour les dangers du système, faute d'en démasquer les protagonistes.

## CONCLUSION

Une plus grande ouverture, comme j'ai tenté de le démontrer, peut se justifier au plan instrumental, puisque c'est un moyen de lutter contre les abus de pouvoir. Élément essentiel d'un bon gouvernement, je crois que la transparence a aussi une valeur intrinsèque. Les citoyens ont le droit fondamental de savoir. J'ai tenté de l'exprimer de diverses manières : le public a payé cette information ; si des membres du gouvernement ou des fonctionnaires s'approprient l'information à laquelle ils ont accès pour en tirer un avantage personnel (même non financier, par exemple s'il s'agit d'obtenir une bonne presse), il s'agit toujours d'un vol, comparable à celui de tout autre bien public. Si nous reconnaissons tous la nécessité d'une action collective et ses conséquences sur les libertés individuelles, nous avons le droit de savoir comment sont utilisés les pouvoirs que nous avons délégués aux représentants de la collectivité. Il s'agit là, à mon sens, d'une clause essentielle du contrat tacite entre les citoyens et ceux qu'ils ont choisis pour les gouverner temporairement.

Moins un organisme gouvernemental est directement responsable devant le public, plus il est important que ses actions soient ouvertes et transparentes. L'ouverture est en effet l'un des meilleurs remparts contre les abus dans la gestion des fonds publics. Elle ne saurait certes garantir que les décisions prises soient nécessairement les plus sages, mais c'est un immense pas en avant dans l'évolution des processus démocratiques, car elle permet de responsabiliser les individus en les faisant participer aux décisions appelées à avoir des effets profonds sur leur vie privée et professionnelle.

Il n'en demeure pas moins qu'il est difficile de créer un gouvernement réellement transparent et ouvert. Les raisons qui poussent au secret sont puissantes, et les façons d'esquiver les réglementations imposant la publication de telle ou telle information ne manquent pas. Si la loi ordonne que les réunions officielles soient publiques, alors toutes les décisions sont prises au cours de réunions informelles. Si les écrits sont soumis à publication, alors les gouvernants prennent la précaution d'écrire le moins possible et ne couchent sur le papier que des « versions officielles ». On le voit, toute réglementation législative ou juridique a ses limites ; il faut donc s'attacher à créer une culture de l'ouverture, partant du principe que le public doit connaître toutes les décisions collectives et participer à leur élaboration. Il s'agit de créer une mentalité d'ouverture, fondée sur la conviction que le public est propriétaire de l'information détenue par les gouvernants, et qu'utiliser cette dernière à des fins personnelles – même s'il ne s'agit que d'un échange de bons procédés avec un journaliste – est un vol.

Une législation privilégiant l'ouverture et la transparence – garantissant le droit de savoir et l'existence d'une presse diversifiée et compétitive –, c'est essentiel, mais encore insuffisant. Les institutions ayant vocation à diffuser l'information, en particulier des médias libres, concurrentiels et critiques doivent – et cela revêt au moins autant d'importance – se battre pour faire en sorte que le gouvernement agisse dans l'ouverture et la transparence. Ils doivent également révéler leurs propres limitations – les relations symbiotiques entre les membres de leur confrérie et les gouvernants, qui conduisent si souvent à la distorsion des informations – tout autant que celles du gouvernement.

## RÉFÉRENCES

- Bentham J., *The Works of Jeremy Bentham*, 11 vol., Edimbourg, 1838-1843, W. Tait, publié sous la direction de John Browning, exécuteur testamentaire de l'auteur.
- Banque mondiale, *Pollution Prevention and Abatement Handbook*, Washington, 1998.
- Bok S., *Secrets*, New York, Pantheon, 1982.
- Carpenter Ted G., *The Captive Press : Foreign Policy Crises and the First Amendment*, Washington, Cato Institute, 1995.
- Edlin A. et J. Stiglitz, « Discouraging Rivals : Managerial Rent-Seeking and Economic Inefficiencies », *American Economic Review*, 1995, 85 (5), p. 1301-1312.
- Emerson T., *Toward a General Theory of the First Amendment*, New York, Vintage Books, 1967.
- Emerson T., *The System of Freedom of Expression*, New York, Vintage Books, 1970.
- Grossman S., « The Information Role of Warranties and Private Disclosure about Product Quality », *Journal of Law and Economics*, 1981, 24 (3), p. 461-484.
- Halévy É., *La Formation du radicalisme philosophique* (trad. anglaise : *The Growth of Philosophic Radicalism*, Londres, Faber, 1972).
- Hirschmann A., *Exit, Voice and Loyalty, Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1970.
- Madison James, « The Virginia Report of 1799-1800, Touching the Alien and Sedition Laws », reproduit in Levy, *Freedom of the Press from Zenger to Jefferson*, Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1966.
- Mill J. S., *De la liberté*, Paris, Gallimard, 1990.
- Mill J. S., *Le Gouvernement représentatif*, Paris, Guillaumin et Compagnie, 1862.
- Mill J. S., *L'utilitarisme*, Paris, PUF, 1998.
- Mueller D., *Perspectives on Public Choice : A Handbook*, Cambridge (Grande-Bretagne) Cambridge University Press, 1997.
- Padover S., *The Complete Madison*, New York, Harper, 1953
- Sen Amartya, « Famines », *World Development*, 1980, 8 (9), p. 613-621.

## Comment les médias soutiennent les marchés

- Shleifer A. et R. Vishny, « Management Entrenchment : The Case of Manager Specific Investments », *Journal of Financial Economics*, 1989, 25 (1), p. 123-139.
- Soros George, *George Soros on Globalization*, Public Affairs, 2002, LLC.
- Stiglitz J., « Incentives, Risk, and Information : Notes toward a Theory of Hierarchy », *Bell Journal of Economics*, 1975, 6 (2), p. 552-579.
- Stiglitz J., « Information and Economic Analysis », in M. Parkin et A. Nobay, *Current Economic Problems*, Cambridge (Grande-Bretagne), Cambridge University Press, 1975.
- Stiglitz J., « The Private Uses of Public Interests : Incentives and Institutions », *Journal of Economic Perspectives*, 1988, 12 (2), p. 3-22.
- Stiglitz J., « On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse : The Role of Transparency in Public Life », article présenté à la conférence d'Amnesty de 1999, Oxford, Grande-Bretagne.

# Chapitre 3

---

## Les médias et la responsabilité politique

Timothy Besley, Robin Burgess et Andrea Prat

Ce chapitre examine ce qui pousse les médias à produire et à diffuser l'information. Les médias peuvent jouer un rôle essentiel en permettant aux citoyens de se tenir au courant des agissements de leurs gouvernants et de prendre en compte cette information lorsqu'ils mettent leur bulletin de vote dans l'urne. Dès lors, les gouvernements assument souvent mieux leurs responsabilités, se préoccupant davantage des besoins de la population. Si cette affirmation paraît plausible, rares sont les ouvrages d'économie politique qui étudient cet aspect du rôle des médias et l'efficacité avec laquelle ils s'en acquittent. Certaines études commencent cependant à porter sur l'importance de ce qu'il est convenu d'appeler le quatrième pouvoir et son influence sur le processus politique.

Ce chapitre présente des études portant sur les problèmes d'agence dans le domaine politique, en particulier des travaux récents des auteurs. L'étude de Besley et Burgess (2001, 2002) étudie les effets des médias sur la propension des dirigeants à réagir aux catastrophes naturelles en Inde, tandis que celle de Besley et Pratt (2001) se penche sur les déterminants et les conséquences de la confiscation (*capture*) des médias par le pouvoir en place, à partir d'observations empiriques fondées sur des données émanant de plusieurs pays. L'idée que les citoyens ne sont qu'imparfaitement informés des actions de leurs gouvernants et que les médias peuvent contribuer à améliorer cette situation est au cœur de ces études.

De nombreuses raisons expliquent que les gouvernements soient mieux informés que les électeurs et qu'ils agissent par conséquent sur la base d'une information privilégiée. Les responsables politiques en savent plus sur leurs propres compétences que leurs électeurs, ils ont accès à davantage de conseils politiques et à des scénarios émanant de diverses sources. Par exemple, si un pont ou un barrage sont en chantier, ce n'est que par l'intermédiaire des médias que les citoyens peuvent s'assurer que les pouvoirs publics ont apporté une attention suffisante aux coûts et aux bénéfices qui en découleront. De la même manière, lorsque surviennent des catastrophes naturelles, des médias actifs accroissent la capacité des citoyens à suivre les efforts de leurs représentants pour protéger les plus vulnérables d'entre eux. Ceci revêt une importance particulière dans les pays pauvres, où les citoyens dépendent si fortement de la protection sociale de l'État. Supposons par exemple que, dans une région contenant cinquante villages, un seul d'entre eux soit frappé par une inondation. Sans les médias, seules les victimes directes savent ce que fait le gouvernement pour leur venir en aide ; avec les médias, chacun des cinquante villages peut observer si le gouvernement prend ou non les mesures qui s'imposent. Ceci pousse les hommes politiques à réagir, car si les électeurs des cinquante villages sont informés des événements, ils pourront tous tenir compte de cette information lors de la prochaine consultation électorale.

Pour que l'information générée par les médias soit utile, il faut qu'elle suscite une réaction collective appropriée. C'est parfois possible même dans un cadre autocratique, mais il est clair qu'il y a davantage de chances pour que cela se produise dans un pays doté d'institutions démocratiques, comme des élections libres. Dans une démocratie, les citoyens exigent des informations qui leur permettent de choisir les responsables politiques qui se préoccupent de satisfaire leurs besoins et de sanctionner les autres, faute de quoi la démocratie n'est jamais qu'une façade.

Si la plupart des pays disposent d'une presse plus ou moins développée, son existence ne garantit en rien qu'elle permette effectivement de porter un regard critique sur l'action des pouvoirs publics. Pour que cela soit possible, il faut que les entreprises de médias disposent d'informations exactes et pertinentes et qu'elles acceptent de les imprimer ou de les diffuser. Ceci dépend de la réglementation à laquelle elles sont soumises, de la menace éventuelle d'être réduites au silence à la suite de tractations, voire de répression pure et simple, tout ceci résultant de toute une série d'actions gouvernementales, depuis les décisions politiques qui affectent la réglementation de l'entrée dans la profession et la structure du capital des médias,

jusqu'aux tentatives de corruption et aux menaces explicites. Dans de nombreux pays officiellement démocratiques, la liberté de la presse est limitée. Nous avons retenu un échantillon de 151 pays pour lesquels nous disposons d'une évaluation de la liberté de la presse (notée de 1 à 6) par Freedom House et où des élections avaient eu lieu au cours des cinq dernières années. Sur cette sélection, 36 pays affichaient l'une des deux notes les plus faibles, 59 seulement se classant dans les deux meilleures catégories. Les « démocraties » mal notées en termes de liberté de la presse tendent aussi à être des pays pauvres.

La façon dont le gouvernement traite ce secteur d'activité affecte le développement des médias ainsi que la quantité et la qualité des informations générées. Les données brutes suggèrent l'existence d'immenses variations de l'accès aux médias de par le monde. Les données de la Banque mondiale (1997) montrent que la diffusion de la presse quotidienne va de 0,008 pour mille habitants à Saint-Vincent et aux Grenadines à 792 pour mille à Hong Kong. De la même manière, le taux d'équipement des foyers en téléviseurs varie considérablement – d'après la même source, de 0,1 pour mille habitants au Rwanda à 850 pour mille aux États-Unis. On note, et ce n'est pas surprenant, une forte relation entre le développement des médias et d'autres indicateurs de développement comme le revenu par habitant et le taux d'alphabétisation. Après avoir tenu compte du revenu par habitant et des variables muettes régionales, nous parvenons à la conclusion que la diffusion des journaux et l'équipement des foyers en téléviseurs sont inversement proportionnels à l'importance relative, dans un pays donné, des médias publics (Djankov *et al.*, octobre 2003).

Une corrélation fortement positive existe manifestement entre la pénétration des médias et la liberté de la presse, telle qu'elle ressort des évaluations de Freedom House. La pénétration des médias semble également aller de pair avec les indices mesurant la démocratie officielle et réelle. Une analyse de la base de données Polity IV (voir <http://weber.ucsd.edu/~kgledits/Polity.html>) montre que les pays les plus démocratiques ont des niveaux plus élevés de pénétration des médias d'information (mesurée par la diffusion des journaux et la possession de téléviseurs). Bien entendu, la direction du rapport de causalité n'est pas évidente. On note une corrélation positive similaire entre la pénétration des médias et le critère le plus élémentaire de la démocratie, à savoir l'organisation d'élections au cours des cinq dernières années.

Ce que ces corrélations brutes révèlent, c'est que des coûts significatifs sont souvent associés au sous-développement des médias. Celui-ci résulte

souvent de décisions gouvernementales visant à mettre les gouvernants à l'abri du contrôle et de la critique. Dans la pratique, ces décisions prennent fréquemment trois formes : la nationalisation des médias, la mise en place de barrières visant à interdire le marché aux groupes de médias privés et la législation contre la diffamation. Ces mesures servent peut-être les intérêts des gouvernants, mais il est moins évident qu'elles servent aussi l'intérêt général. La déréglementation des médias apparaît dès lors comme un puissant levier politique pour promouvoir la responsabilité des gouvernants dans les pays en développement. La difficulté est de mettre en place ce type de déréglementation quand le gouvernement en place s'y oppose.

## CADRE THÉORIQUE

Cette section décrit le cadre de l'agence politique que nous considérons comme un dispositif organisationnel utile pour étudier le rôle des médias dans des contextes démocratiques.

### Les problèmes d'agence dans le domaine politique

Une situation où les citoyens sont imparfaitement informés des actions du gouvernement et du passé des leaders politiques fournit un bon point de départ pour réfléchir au rôle des médias. Dès l'instant où l'on pense que les responsables politiques se comportent parfois avec opportunisme, faisant à l'occasion passer leurs intérêts personnels avant ceux du public, la politique peut se résumer à des problèmes du type principal / agent. Les principaux sont les citoyens de l'entité politique, qui financent par leurs impôts les activités du gouvernement et sont soumis à diverses réglementations, et les agents sont les élus et les fonctionnaires qui déterminent les résultats de la politique<sup>1</sup>.

Deux caractéristiques de l'agence politique la distinguent des autres relations d'agence. La première, c'est que les mécanismes d'incitation sont en général assez rudimentaires. Par exemple, à part les cas de malversation criante, la seule manière dont les citoyens peuvent sanctionner les hommes politiques, c'est de ne pas les réélire. On n'observe pratiquement jamais d'autres types de mesures incitatives dans ces contrats, qu'elles soient de

---

1. Cette approche a une longue tradition en science politique et en économie, à commencer par Barro (1973) et Ferejon (1986). Pour de récents développements, voir, par exemple, Przeworski, Stokes et Manin (1999) et Persson et Tabellini (2000, chap.4).

nature financière ou plus subtiles encore. Les incitations sont donc pour la plupart implicites, les responsables politiques devant deviner ce que souhaitent leurs électeurs, ces derniers ne proposant jamais de critères de performance définis à l'avance. Même dans le cas du lobbying, il est difficile d'imaginer un contrat complet spécifiant les détails de ce que les principaux (les lobbyistes) désirent.

La seconde caractéristique distinctive de l'agence politique, c'est la multiplicité des principaux. Nous sommes en présence d'un grand nombre de citoyens et d'autres acteurs, comme les entreprises, qui diffèrent d'innombrables manières. De sorte que même si les incitations pouvaient être exprimées de façon explicite, les principaux auraient sans doute beaucoup de mal à tomber d'accord sur celles auxquelles ils souhaitent soumettre leurs agents. Il arrive même souvent que des principaux aient des intérêts diamétralement opposés et veuillent tirer les actions des agents dans des directions différentes.

La disponibilité de l'information est au cœur de cette perspective théorique du gouvernement et de la politique. Quand les principaux tentent d'influencer la politique par les urnes ou par le lobbying, ils le font en disposant d'informations limitées sur les agents qu'ils tentent de convaincre. Deux types de problèmes se posent : ces derniers peuvent se livrer à des agissements cachés (c'est le risque moral), par exemple offrir ou recevoir des pots-de-vin à l'insu des citoyens, ou avoir des motivations et /ou des compétences que les principaux ne connaissent pas. Idéalement, des incitations efficaces puniraient les gouvernants qui se seraient laissé corrompre ou se seraient révélés incompétents, mais si ces comportements échappent à l'observation, ce type d'incitations est difficile à mettre en place<sup>2</sup>.

Lorsque les principaux se chargent de la collecte de l'information, ils ont peu de chances d'en recueillir suffisamment. Cette observation remonte à une étude ancienne, celle de Downs (1957), qui faisait remarquer que les électeurs pouvaient être « rationnellement ignorants » en matière de politique, car, pour un seul individu pris sur une masse d'électeurs, s'informer entraîne des coûts significatifs, mais des bénéfices négligeables. Non seule-

---

2. L'étude de Besley et Case (1995) montrait que les observations réalisées confirmaient l'importance empirique des modèles d'agence politique appliqués aux gouverneurs des États américains, dont certains atteignent périodiquement le terme au-delà duquel la Constitution leur interdit de briguer un nouveau mandat. Ceux qui sont susceptibles d'être réélus se préoccupent naturellement davantage de leur réputation que les autres. L'étude faisait ressortir de très nettes différences entre la politique suivie par les gouverneurs effectuant leur premier mandat et celle de leurs homologues non rééligibles à ce poste.

ment l'ignorance de l'électeur individuel est rationnelle, mais elle vient se superposer au problème habituel de l'abstention, chaque fois qu'il jugera que les bénéfices qu'il retirera de son vote ne dépassent pas les coûts que celui-ci lui impose.

Ceci pourrait inspirer un grand pessimisme quant à la possibilité de trouver des solutions aux problèmes d'agence politique ; un certain nombre de raisons incitent cependant à davantage d'optimisme. Pour commencer, le fait d'être bien informé peut entraîner des gains privés significatifs. Prenons le cas des pensions vieillesse. Un individu rationnel préparant sa retraite a beaucoup à gagner à bien connaître l'évolution du débat politique dans ce domaine. Deuxièmement, il faut compter avec certaines forces puissantes, comme le devoir civique – les seuls bénéfices privés sont donc un piètre indicateur de ce qui se passe en pratique. Troisièmement, les citoyens obtiennent souvent, grâce aux médias, beaucoup d'informations pour un faible coût. Quand elles sont accompagnées d'autres informations telles que le sport ou les spectacles, de nombreuses personnes, loin de considérer l'acquisition d'informations politiques comme une corvée, y prennent plaisir, ce qui améliore le niveau général de connaissance de la politique et des affaires publiques. Voici du moins une façon encourageante de voir les choses. Nous utilisons ici le cadre de l'agence politique pour sérier et préciser les problèmes. Dans cette perspective, la discussion de l'efficacité des médias peut se décomposer en deux parties : (a) les forces qui permettent à des médias libres et indépendants d'inciter les gouvernements à mieux servir l'intérêt général et (b) les forces qui poussent le gouvernement à intervenir pour réduire les médias au silence.

## Les médias et l'agence politique

Lorsqu'ils s'expriment librement et sans subir de pressions, les médias peuvent affecter la vie politique de trois façons : ils aident les électeurs à faire le tri parmi les candidats qui se présentent à leurs suffrages, ils contribuent à moraliser la vie politique et, enfin, ils modifient l'importance relative des problèmes du jour.

Commençons par le processus de sélection des responsables politiques appelés à entrer au gouvernement. Quelle motivation les anime ? Il serait souvent important que les électeurs le sachent. Si certains responsables politiques, rares, il est vrai, jouissent, à l'instar de Gandhi ou de Nelson Mandela, d'un statut proche de la sainteté, d'autres ont une image moins reluisante. D'une manière générale, la réputation des politiques les situe

quelque part entre ces deux extrêmes ; or les informations fournies par les médias peuvent revêtir une grande importance pour les électeurs au moment où ils décident quel candidat porter au pouvoir. Connaître son passé, savoir ce qu'il a fait au cours de ses mandats précédents – de telles informations permettent de mieux apprécier ses motivations et sa compétence. En faisant la lumière sur le passé des responsables politiques, les médias exercent une influence puissante. S'ils jouent efficacement ce rôle, la nécessité d'imposer aux gouvernants des incitations a posteriori devient moins pressante.

Le rôle des médias pour imposer une certaine discipline aux responsables politiques est particulièrement pertinent quand ils agissent à l'insu du public. Supposons qu'un politique se prépare à soudoyer quelqu'un ou à se laisser soudoyer lui-même et que la probabilité que cela se sache dépend de l'efficacité avec laquelle les médias découvrent la chose et la révèlent au grand public. Plus cette efficacité est grande, plus le coût marginal de l'acte est élevé, ce qui dissuadera peut-être l'intéressé de payer ou d'accepter le pot-de-vin envisagé. Logiquement, le développement des médias et la corruption devraient donc être négativement corrélés, les médias contribuant ainsi à imposer davantage de discipline aux gouvernants.

Les médias peuvent aussi affecter l'importance relative de tel ou tel type de problème aux yeux des électeurs. L'étude de Besley et Burgess (2002) considère le cas des populations vulnérables des pays en voie de développement frappés par des catastrophes naturelles – sécheresses ou inondations, par exemple. Ces victimes dépendent de ce que feront les pouvoirs publics pour en atténuer les conséquences, le problème étant d'exercer une influence politique suffisante pour faire inscrire leurs intérêts à l'ordre du jour du gouvernement. La solution consiste souvent à faire en sorte que les responsables politiques aient eux-mêmes intérêt à acquérir la réputation de réagir efficacement face à ce genre de situation. Dans cette perspective, il faut que les populations concernées soient informées des actions entreprises par les gouvernants et, si c'est le cas, que cet aspect de leur gestion ressorte par rapport à ses autres caractéristiques. Si la réactivité du gouvernement face à des sécheresses ou à des inondations revêt réellement une grande importance aux yeux des électeurs, celle-ci sera encore accrue s'ils sont mieux informés, ce qui ne peut qu'influencer leur vote. D'où l'intérêt, pour les responsables politiques, d'avoir la réputation de se préoccuper du sort des victimes en cas de catastrophe naturelle. De toute évidence, les médias, qui fournissent des informations susceptibles d'influencer le vote des électeurs, peuvent ainsi jouer un rôle crucial pour améliorer la réactivité des hommes politiques.

Comment les médias soutiennent les marchés

D'une façon plus générale, les médias peuvent modifier l'importance relative de telle ou telle question, au moment des élections, en faisant connaître la position de chacun des candidats à ce sujet. Ils exercent ainsi parfois une influence considérable – mais pas nécessairement salutaire. Tout dépend des mobiles qui animent les propriétaires de journaux – par exemple, multiplier les articles relatant les incidents dans les banlieues sensibles ne supprime pas les tensions raciales, bien au contraire ; cela peut même conduire à la victimisation de certains groupes ethniques.

En tout état de cause, les médias doivent fournir des informations fiables. La qualité de ces dernières dépend d'un certain nombre de facteurs. Le premier, et l'un des plus importants, c'est la transparence du système politique. Dans les pays où la tradition de liberté des flux d'informations n'existe pas, l'information est en général difficile à obtenir. L'environnement juridique au sein duquel opèrent les médias d'information influe aussi sur le caractère plus ou moins spéculatif des informations publiées. Par exemple, les États-Unis restreignant l'accès des hommes publics aux procès en diffamation, il y est plus facile de publier des articles sans craindre un procès. Il n'en va pas de même au Royaume-Uni, où les lois sur la diffamation inciteraient plutôt à ne pas publier d'informations à caractère plus ou moins spéculatif. Deuxièmement, les méthodes et les traditions du journalisme d'investigation affectent aussi la qualité des informations. Cela dépend souvent de la formation des journalistes et du prix que les rédactions attachent à cette activité. Le journalisme d'investigation répond aussi parfois à la soif d'information du public, d'où la valeur commerciale des scoops.

## **La confiscation des médias (*media capture*)**

Nous venons de le montrer : si un pays veut que son gouvernement réponde réellement de ses actions devant ses électeurs, il doit avoir des médias efficaces. Cette section est consacrée à l'un des principaux obstacles à l'efficacité des médias : leur éventuelle confiscation par les politiques.

Qu'est-ce qui motive les médias ? D'abord, toucher un vaste public. Ceci est vrai des journaux, dont le chiffre d'affaires et les revenus publicitaires sont liés à leur diffusion, mais cela s'applique aussi aux chaînes de télévision, à cause de la publicité et, le cas échéant, des abonnements payés par les téléspectateurs abonnés au câble. La concurrence que se livrent les médias pour intéresser le public les pousse à chercher des informations intéressantes et à tenter de se construire une réputation de fiabilité.

Si le désir d'accroître les parts de marché est commun à la plupart des secteurs d'activité, les médias ont une seconde motivation, liée à leur rôle d'observateurs du monde politique. Chaque fois qu'un journaliste s'intéresse à un responsable politique, ce dernier peut être tenté de le flatter ou au contraire de le menacer pour obtenir une couverture plus favorable. Cette relation entre le gouvernement et les médias peut prendre toutes sortes de formes. Certaines sont simples, comme l'offre de versement d'argent liquide, les menaces de violence ou la censure. D'autres, plus subtiles, évitent en général de sombrer dans l'illégalité, telle une réglementation nouvelle dont bénéficiera le propriétaire ultime d'un groupe de presse bien précis. Par exemple, si un journal appartient à un conglomérat industriel qui possède également un constructeur automobile, la réglementation avantageuse peut prendre la forme de droits de douane plus élevés sur les voitures importées.

Pour voir laquelle de ces deux motivations a le plus de chances de l'emporter, l'étude de Besley et Prat (2001) a recours à un modèle simple de confiscation des médias qui fait intervenir trois types d'acteurs : les électeurs, les responsables politiques et les médias. Les électeurs sont rationnels et, pour des raisons de simplicité, ils ont des préférences homogènes. Leur problème est qu'ils ne peuvent pas surveiller directement leurs responsables politiques. Toute l'information qu'ils reçoivent vient des médias.

Le côté politique du modèle est représenté par un problème classique de responsabilité en deux temps. Dans la première période, un responsable politique est porté au pouvoir de façon exogène. Il est impossible d'observer directement de quel type (bon ou mauvais) il relève. À la fin de la première période, une élection a lieu, au cours de laquelle les électeurs peuvent le réélire ou le remplacer par un concurrent de type aléatoire. Dans la seconde période, le candidat qui a remporté les élections est au pouvoir.

L'industrie des médias est composée de  $n$  entreprises identiques. Avec une certaine probabilité, elles reçoivent des informations vérifiables, qu'elles peuvent communiquer au public, permettant de savoir à quel type de responsable politique on a affaire. (Pour des raisons de simplicité, le modèle postule que tous les membres du public sont soit informés, soit non informés.) Une entreprise de médias ne peut pas inventer des informations de toutes pièces ; par ailleurs, celles qui diffusent des informations ont davantage d'audience que celles qui n'en diffusent pas. En outre, plus il existe d'entreprises de médias qui diffusent des informations, plus la part d'audience de chacune d'entre elles est faible. La meilleure situation, pour chacune, est donc d'être la seule à révéler une information nouvelle.

Le modèle pose également l'hypothèse que les nouvelles ne peuvent être que mauvaises ; autrement dit, que l'on peut avoir une information vérifiable qu'un homme politique est mauvais, mais pas qu'il est bon. Cette hypothèse n'est pas restrictive par rapport à ce que nous cherchons à démontrer, car aucun gouvernement ne voudrait supprimer des informations favorables. L'hypothèse importante, c'est qu'aucune information ne peut être fabriquée. Permettre l'existence d'informations créées de toutes pièces par les médias tout en conservant l'hypothèse que les électeurs sont rationnels rendrait l'analyse extrêmement difficile. La crédibilité des médias dépendrait alors d'un jeu de signalisation complexe.

Les revenus d'une entreprise de médias ont deux composantes, qui correspondent aux deux motivations présentées ci-dessus. La première est une fonction croissante de son audience. La seconde est un transfert du gouvernement, que l'on interprétera simplement comme une réglementation favorable. Le coût, pour un homme politique, de faire bénéficier une entreprise de médias d'un transfert d'une valeur donnée dépend des coûts de transaction. Ceux-ci sont éminemment variables, certaines formes de transfert étant illégales ou politiquement onéreuses, tandis que d'autres peuvent être déguisées en actes politiques normaux.

Le modèle comporte plusieurs étapes, dont la chronologie est la suivante : (a) les entreprises de médias reçoivent ou non des informations vérifiables concernant le gouvernant ; (b) ce dernier sait quelle information les médias ont obtenue et leur fait des offres de transfert ; (c) chaque entreprise choisit d'accepter ou de refuser l'offre ; (d) celles qui l'acceptent suppriment leur information, tandis que celles qui la rejettent la communiquent aux électeurs et ; (e) ceux-ci réélisent le gouvernant ou le remplacent par un autre candidat.

Lorsque l'on cherche le point d'équilibre de ce jeu, la question principale est de savoir si le gouvernant en place estime rentable ou non d'acheter la presse. Si une entreprise de médias pense que toutes les autres vont se taire, elle est plus tentée de rejeter l'offre du gouvernant, car être la seule à révéler l'information concernée aux électeurs lui permettrait de gagner une vaste audience. Cela signifie que, dans un équilibre où tous les médias acceptent de se vendre, le gouvernant doit payer chaque entreprise comme si elle était la seule à pouvoir révéler l'information au grand public. Même en gardant constants les revenus potentiels de l'industrie tout entière, augmenter le nombre d'entreprises augmente le coût de leur silence pour les gouvernants. C'est en ce sens que le pluralisme des médias favorise leur indépendance.

Outre le nombre d'entreprises de médias, les autres facteurs qui déterminent la confiscation ou non-confiscation des médias sont les coûts de transaction et la quantité de revenus liés à l'audience. Ces deux facteurs réduisent la probabilité que le gouvernant concerné réussisse à museler les médias. En revanche, la probabilité pour les médias d'être informés n'affecte pas leur confiscation, mais accroît la probabilité d'information pour les électeurs.

Ce modèle peut être étendu dans un certain nombre de directions. Nous venons de voir qu'il permet de savoir à quel type de responsable politique le public a affaire. Il arrive, par ailleurs, que les gouvernants s'arrangent pour bénéficier de certaines rentes. Plus elles sont importantes, plus forte est la probabilité qu'ils se fassent repérer par les médias. Dans de tels cas, la vigilance des médias non seulement élimine les mauvais gouvernants, mais elle a aussi pour effet d'accroître la discipline, car elle signifie que les responsables politiques indécents ont plus de chances de se faire prendre. Ceci crée une relation en forme de U entre l'efficacité des médias et le rythme du renouvellement des responsables politiques qui accèdent au pouvoir. La probabilité qu'un gouvernant en place soit remplacé reste faible, à la fois quand l'efficacité de la presse est médiocre (car aucun responsable politique n'est pris la main dans le sac) et quand elle est élevée (car aucun responsable n'a alors l'audace de se créer des rentes). Parmi les autres extensions possibles, citons les médias idéologiques, la différenciation verticale et l'entrée endogène (on trouvera davantage de détails dans Besley et Prat, 2001).

En bref, le modèle de la confiscation des médias est source de plusieurs implications vérifiables. La probabilité de la confiscation des médias, et donc de conséquences politiques néfastes, comme la corruption, dépend des variables suivantes : concentration des médias, coûts de transaction et revenus liés à l'audience.

Les coûts de transaction sont particulièrement intéressants. On peut penser qu'ils dépendent de la structure du capital des médias. Si une entreprise de médias est publique, le gouvernement peut nommer la direction et contrôler les ressources. Si c'est une entreprise familiale ou si un seul actionnaire détient une majorité de contrôle, il peut mettre en place des réglementations susceptibles de favoriser les intérêts des propriétaires. Si l'entreprise a un capital très dispersé, le gouvernement ne peut pas avantager directement les propriétaires – il doit donc offrir des transferts directs à l'entreprise. Enfin, si le propriétaire est une entité étrangère, les transferts peuvent devenir extrêmement difficiles.

## OBSERVATIONS EMPIRIQUES

Notre cadre analytique a permis d'identifier un certain nombre de façons dont les médias peuvent influencer la politique : l'information qu'ils fournissent peut orienter les décisions des électeurs. Ceci peut à la fois augmenter l'importance relative de tel ou tel problème spécifique et la probabilité de sélectionner des responsables politiques qui agiront dans l'intérêt général. Une presse libre peut aussi servir de contre-pouvoir direct, permettant d'éviter les excès de la classe politique. Il est donc permis de penser que les médias ont un effet sur la corruption. En général, il est difficile d'étayer les possibilités théoriques par des preuves fiables. Cette section rassemble celles, limitées, dont nous disposons. Il s'agit essentiellement d'observations réalisées dans divers pays, à une échelle assez réduite. C'est un contexte notoirement difficile à étudier, les directions dans lesquelles s'exercent les relations de causalité étant pratiquement impossibles à discerner, tandis que les mesures de la plupart des variables sont très imparfaites. Une approche plus prometteuse serait d'exploiter des données provenant de pays où, pour une raison ou pour une autre, on peut observer des variations de l'activité des médias. L'Inde en fournit un bon exemple. La situation des médias y varie de façon significative d'un État à l'autre. Nous présenterons d'abord les observations réalisées dans ce pays, à la fois intéressantes et fiables, puis nous résumerons les études réalisées sur plusieurs pays.

### Le cas de l'Inde

La tradition d'une presse libre et indépendante a timidement fait école dans le monde en développement. Un exemple remarquable est l'Inde, dont la presse écrite se distingue de celle de la majorité des autres pays à faibles revenus en ce qu'elle est à la fois libre et indépendante (Ram, 1991). Pour Sen (1984), c'est même précisément ce qui explique que l'Inde n'ait connu aucune grande famine depuis son indépendance :

L'Inde n'a pas connu de grande famine depuis son indépendance, et, compte tenu de la nature de la politique et de la société du pays, elle n'en connaîtra sans doute pas, même les années où des problèmes alimentaires se poseront de façon aiguë. Le gouvernement ne peut pas se permettre de ne pas prendre rapidement les mesures qui s'imposent quand la famine menace à grande échelle. Les journaux jouent un rôle important en la matière, car ils portent les faits à la connaissance du public, contraignant ainsi les pouvoirs publics à faire face aux difficultés (Sen, 1984, p. 84).

Par contraste, les chercheurs estiment que le manque de démocratie et de liberté de l'information en Chine explique que ce pays ait connu une grande famine de 1958 à 1961, le nombre de victimes pouvant être évalué entre 16,5 et 29,5 millions de personnes. Ils ont également montré que la démocratie représentative et les médias ont contribué à aider certains pays africains à éviter les famines (voir Dreze et Sen, 1989). Comme la citation de Sen le montre clairement, dans les situations de famine, les médias braquent les feux des projecteurs sur les gouvernants ; ils informent le public de leurs initiatives, et les électeurs tiennent compte de ces informations aux élections suivantes.

L'analyse de Sen est très éclairante, mais elle n'établit pas un lien solide entre le développement des médias et la propension du gouvernement à prendre les mesures qui s'imposent. L'étude de Besley et Burgess (2002) étend l'analyse au rôle que jouent les médias pour influencer la politique du gouvernement. Les auteurs partent de données de panel recueillies pour les seize plus grands États indiens concernant les années 1958 à 1992 pour étudier deux systèmes de réaction politique : premièrement, la distribution publique de nourriture pour répondre aux chutes de production associées aux périodes de sécheresse et, deuxièmement, les mesures d'urgence mises en place par les autorités locales pour faire face aux catastrophes naturelles. Ils examinent ensuite la façon dont les journaux et la politique affectent la réactivité des gouvernements des États indiens face à ces calamités. Ils parviennent à la conclusion que, dans les deux cas, une diffusion plus importante des journaux est associée à une plus grande réactivité des gouvernements. Une chute de 10 % de la production de produits alimentaires est associée à une augmentation de 1 % des distributions publiques de nourriture dans les États qui se situent à la médiane en termes de diffusion des journaux par habitant, alors que dans les États qui sont dans le 75<sup>e</sup> percentile, une chute de 10 % de la production agricole est associée à une augmentation de 2,28 % des distributions alimentaires. Ils notent un détail intéressant : ce sont les journaux imprimés en langue locale qui entraînent ces résultats<sup>3</sup>. C'est logique, dans la mesure où les journaux rédigés dans la langue régionale relatent les catastrophes régionales, et que les groupes vulnérables et les hommes politiques les lisent en général plus souvent qu'ils ne

---

3. Les données sur la diffusion des journaux concernaient dix-neuf langues différentes. D'une manière générale, l'hindi et l'anglais sont parlés dans l'ensemble du pays, alors que les autres langues sont spécifiques à chaque État. Les populations pauvres et vulnérables parlent en général ces langues locales. C'est la raison pour laquelle, dans nos régressions, nous avons scindé la diffusion des journaux entre ceux qui étaient publiés en hindi, en anglais et « autres ».

lisent les journaux nationaux. Ces résultats restent vrais même lorsqu'on les soumet à toute une batterie de tests afin d'en vérifier la validité. Ceci constitue une preuve convaincante que, même en Inde, la variation de la diffusion des journaux peut expliquer la plus ou moins grande propension des gouvernements à répondre aux besoins de la population.

Conformément à la théorie de l'agence politique, c'est l'interaction entre les médias et les institutions politiques qui détermine la réactivité du gouvernement. L'étude de Besley et Burgess (2002) examine la façon dont divers facteurs politiques influencent cette dernière. Elle parvient à la conclusion que le renouvellement des équipes gouvernementales accroît la probabilité qu'elles prennent des mesures adéquates en cas de sécheresse et d'inondations. Un autre facteur joue dans le même sens : la concurrence entre candidats. Constat logique, puisqu'un renouvellement plus rapide des équipes au pouvoir et une concurrence politique plus intense poussent les responsables politiques à acquérir la réputation d'être à l'écoute des besoins de la population.

Le tableau 3.1 classe seize États indiens en fonction de leur réactivité face au besoin de distribution publique de nourriture, de leur revenu par habitant et de la diffusion des journaux. Les mesures de réactivité indiquent la quantité de produits alimentaires distribués, en moyenne, par le gouvernement de l'État pour compenser les déficits de production. À en juger par cet indicateur, le Kerala est l'État le plus réactif, l'État de Bihar étant la lanterne rouge. La caractéristique la plus frappante de ce classement, c'est que la réactivité est très faiblement corrélée au revenu par habitant ; en revanche, le classement des États en termes de diffusion de la presse suit de très près celui de la réactivité aux besoins de la population.

Ces résultats, ainsi que ceux de l'étude de Besley et Burgess (2002), corroborent fortement l'idée que les médias contribuent à résoudre les problèmes d'agence politique et à responsabiliser les gouvernants face à leurs électeurs. En rendant plus transparentes les actions des responsables politiques, les médias expliquent aux électeurs quelles sont leurs chances d'être protégés à l'avenir. À leur tour, ces derniers utilisent cette information lorsqu'ils choisissent leur bulletin de vote. Les responsables politiques en ont conscience, ce qui les incite à prendre les mesures qui s'imposent en cas de catastrophe naturelle. Notons que cette motivation persiste même lorsqu'ils n'ont aucun intérêt inhérent à protéger les citoyens et qu'ils ne le font que pour s'assurer le vote des électeurs vulnérables. Les médias affectent donc leur propension à réagir à la fois parce qu'ils placent la question de la protection sociale sous les feux des projecteurs et parce qu'ils affectent la sélection des gouvernants à travers les élections.

**Tableau 3.1 Classement de 16 États indiens, variables sélectionnées, 1958-1992 (le premier rang correspond à la meilleure performance)**

État	Réactivité	Revenu par habitant	Diffusion des journaux par habitant
Kerala	1	13	1
Maharashtra	2	3	2
Bengale-Occidental	3	5	4
Tamil Nadu	4	8	3
Gujarat	5	4	6
Assam	6	10	15
Uttar Pradesh	7	11	8
Andhra Pradesh	8	9	10
Karnataka	9	6	7
Pendjab	11	1	5
Orissa	12	12	16
Haryana	13	2	13
Jammu-et-Cachemire	14	7	11
Madhya Pradesh	15	14	12
Bihar	16	16	14

Source : Besley et Burgess (2001).

Ce que nous avons observé en Inde va dans le même sens que d'autres études récentes portant sur d'autres pays, qui concluent elles aussi que les médias peuvent affecter les décisions des hommes politiques. Par exemple, Yates et Stroup (2000) se sont penchés sur les décisions prises par l'Environmental Protection Agency – EPA (Agence pour la protection de l'environnement américaine) en matière de réglementation de l'emploi des pesticides – pour constater qu'elle imposait des normes plus draconiennes lorsque les journaux avaient consacré davantage d'articles aux dangers liés à leur usage. Ceci corrobore l'idée que les médias peuvent modifier l'importance relative de tel ou tel problème. Larcinese (2001) a travaillé sur des données concernant le Royaume-Uni et constaté que les médias déterminent la culture politique des citoyens et la participation électorale. Quant à Strömberg (2001), il a étudié les rapports entre les aides accordées à diverses régions américaines dans le cadre d'un programme du New Deal et le nombre de foyers équipés d'une radio dans ces mêmes régions. Il a constaté qu'il existait une

association positive entre les deux, les zones où la pénétration de la radio était plus avancée ayant réussi à attirer plus de subventions que les autres (voir chapitre 6 du présent ouvrage).

## Les autres pays

Un certain nombre d'indicateurs permettent depuis peu de mesurer le niveau de la corruption dans divers pays du monde. Dans la lignée de la discussion théorique précédente, on peut penser que, lorsque la presse joue le mieux son rôle de vigilance à l'égard du pouvoir, la corruption est normalement plus faible. Ahrend (2001) et Brunetti et Weder (1999) se sont penchés sur la question et, à partir de données émanant de plusieurs pays, ont démontré l'existence d'une corrélation négative entre les indicateurs mesurant la liberté de la presse et la corruption. Il est cependant difficile de conclure à l'existence d'une relation de cause à effet dans ce type de situation. En effet, si le gouvernement est corrompu, il s'arrange pour acheter le silence de la presse, ce qui lui permet alors de pratiquer impunément une corruption plus grave encore – et, dans ce cas de figure, les deux éléments sont codéterminés, sans que l'un cause l'autre. Pour aller plus loin, il faut mesurer les caractéristiques du marché des médias qui le rendent plus ou moins susceptible de se faire acheter par les gouvernants. Autrement dit, nous devons mesurer des variables de substitution, qui seraient un indicateur des coûts de transaction évoqués dans Besley et Prat (2001).

Une voie prometteuse consiste à profiter des données rassemblées par Djankov *et al.* (2003) sur la structure du capital des médias (voir chapitre 8 du présent ouvrage). L'idée que la nationalisation des médias diminuerait le coût de l'achat de leur silence paraît plausible. À l'analyse, il apparaît que la corruption est plus faible dans les pays qui comptent le moins de journaux appartenant à l'État. Les auteurs de l'étude n'ont trouvé aucun effet similaire pour la télévision.

À partir des mêmes données, l'étude de Besley et Prat (2001) s'attache elle aussi à élucider les causes de la corruption. Les auteurs, qui ont eu recours à trois sources de données différentes sur la corruption, sont parvenus à la conclusion que celle-ci est corrélée négativement à la présence dans le pays de médias appartenant à des groupes étrangers, constat qui résiste à la prise en compte d'un grand nombre de variables de contrôle. Ils ont interprété ce résultat comme prouvant que la présence de médias appartenant à des groupes étrangers est peut-être corrélée à des facteurs qui permettent aux médias de générer plus efficacement des informations.

Tout ceci montre qu'il faudrait mieux comprendre ce qui rend les médias vulnérables aux menées des gouvernants. Il existe une façon grossière de mesurer cette vulnérabilité : il s'agit de regarder si la liberté de la presse dans un pays donné a reçu une note de 2 ou moins sur l'échelle de Freedom House, dont les notes s'échelonnent de 1 à 6. On peut ensuite se demander quelles caractéristiques d'un marché des médias sont corrélées de façon significative à la confiscation des médias ainsi mesurée. Pour ce faire, nous exploitons les données de Djankov *et al.* (2003). Nous prenons spécifiquement en compte trois variables : l'importance des groupes étrangers sur le marché, celle de la presse étatisée et un indicateur mesurant la concentration des médias. Conformément aux prédictions théoriques de l'étude de Besley et Prat (2001), il apparaît que la confiscation des médias est plus probable si la place des médias publics est plus importante et si la presse écrite est plus concentrée. Ce dernier constat donne à penser que la confiscation des médias est affectée par leur pluralité. Contrairement à ce que nous avons observé en matière de corruption, la présence de groupes de presse étrangers n'a pas d'effet significatif sur la probabilité de confiscation des médias.

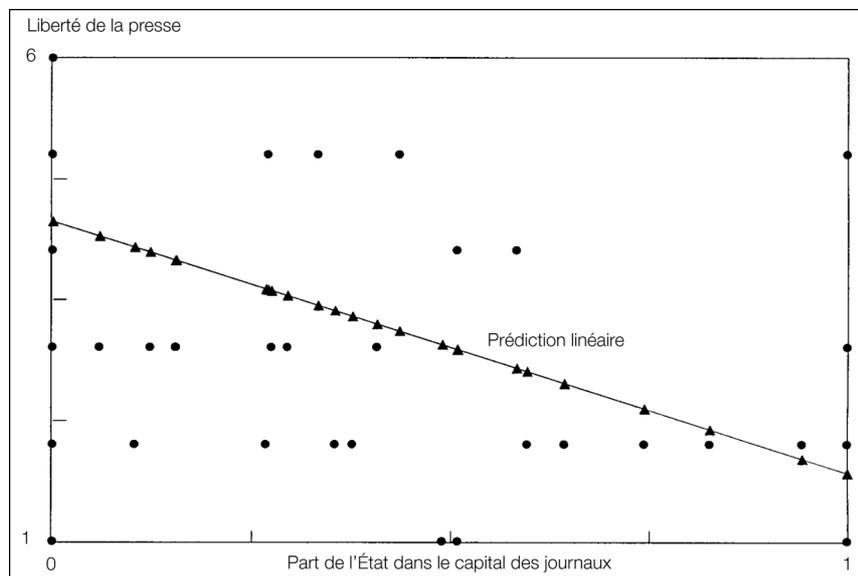
L'étude de Besley et Prat pose également la question de savoir si la corrélation observée entre la structure du capital des médias et le paysage politique résulte du fait que les médias détenus par des propriétaires privés ou étrangers sont plus efficaces ou moins susceptibles de se faire acheter par les gouvernants. En prenant l'indépendance perçue des médias comme variable instrumentale, il est possible de vérifier si, à la condition qu'ils échappent à ces menées, la structure du capital des médias influence le paysage politique. Dans le cas des médias privés, aucun gain en efficacité n'est apparent. L'effet bénéfique de leur caractère privé provient uniquement du fait qu'ils sont moins susceptibles de se laisser confisquer. Dans le cas de médias étrangers, le test de suridentification ne fonctionne pas, et l'on ne peut exclure la possibilité que leur efficacité accrue et le fait qu'ils échappent à la confiscation jouent tous deux un rôle.

Les figures 3.1 et 3.2 présentent graphiquement les relations entre ces diverses données. La figure 3.1 est un diagramme de la liberté de la presse et du degré de nationalisation des journaux à partir des données de Djankov *et al.* et de Besley et Prat. Si nous définissons la confiscation de la presse comme correspondant à une note de 3 ou moins en matière de liberté de la presse, nous pouvons prédire la probabilité de la confiscation de la presse. Nous le faisons sur la base de trois variables : l'importance relative des journaux nationalisés, celle des journaux appartenant à un groupe étranger, et la concentration du capital des médias. Dans le graphique suivant (figure

Comment les médias soutiennent les marchés

3.2), nous mettons en ordonnée l'indicateur de corruption établi par l'International Country Risk Guide et en abscisse notre propre évaluation de la probabilité de confiscation. La pente ascendante révélée par les données semble désormais facile à interpréter : les pays où la probabilité de confiscation de la presse est la plus élevée sont les plus corrompus. Ces résultats, assez rudimentaires, montrent tout de même qu'il est possible d'utiliser des données émanant de divers pays pour informer la discussion théorique.

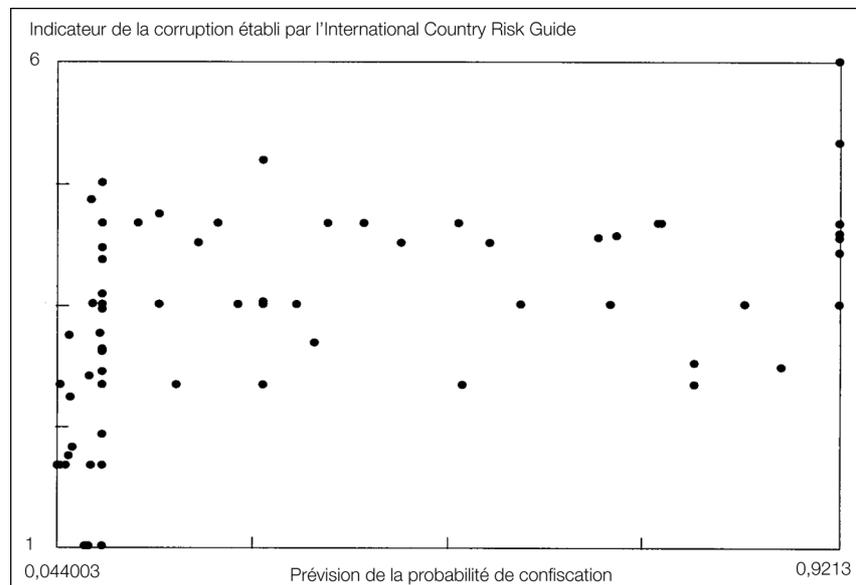
**Figure 3.1** Liberté de la presse et part de l'État dans le capital des journaux



Source : les auteurs.

L'étude de Djankov *et al.* (2003) éclaire également la question de l'effet des médias sur les priorités politiques, car elle constate qu'une large gamme d'indicateurs sociaux et politiques sont corrélés positivement avec un faible niveau de nationalisation des journaux. Si l'on considère que la structure du capital des médias est liée à la qualité de l'information qu'ils génèrent – ce qui serait vrai, par exemple, si les médias motivés par le profit investissaient davantage dans l'investigation sur des sujets importants –, alors le changement des priorités politiques que révèlent les données confirme l'idée que le développement des médias influe sur l'importance relative des problèmes.

Figure 3.2 Corruption et probabilité de confiscation de la presse



Source : les auteurs.

## CONCLUSION

On observe, dans le monde entier, un effort pour pousser les gouvernements à mieux assumer leurs responsabilités face aux besoins des gouvernés. Un certain nombre d'acteurs, de personnalités locales aux ONG, en passant par les organisations financières internationales, ont œuvré en ce sens. Si tout le monde s'accorde sur la nécessité de la chose, les mécanismes à mettre en place pour y parvenir paraissent moins évidents. Ce chapitre rassemble des observations concrètes d'où il ressort qu'une presse libre et indépendante, travaillant en conjonction avec des institutions démocratiques, peut rendre les gouvernements plus soucieux de répondre aux besoins de la population. Les modèles d'agence politique nous ont permis d'examiner le rôle des médias en faisant porter l'analyse sur l'importance de l'information dans le processus politique. Cette méthode de travail nous a permis de présenter les diverses chaînes d'influence grâce auxquelles les médias peuvent infléchir le processus politique. Elle nous a également permis de parvenir à la conclusion qu'il existe des liens entre l'activité des médias, le processus électoral et les décisions du gouvernement. Si la littéra-

ture empirique n'en est qu'à ses balbutiements, les données suggèrent clairement que les médias ont un rôle à jouer dans l'agence politique. Mieux comprendre ce qui pousse les gouvernements à mieux servir la population de leur pays et comment le renforcement des institutions soutient ce rôle, voilà un programme prometteur pour de futures recherches en économie politique.

Nous sommes parvenus à une conclusion qui nous paraît essentielle, à savoir que des médias libres et indépendants ne sont pas un luxe que seuls les pays riches peuvent s'offrir. Notre analyse montre au contraire qu'il faut les considérer comme une condition indispensable à l'existence d'une démocratie représentative, dont il font partie intégrante. La question cruciale devient alors de savoir quels types de réformes permettraient de renforcer le rôle que jouent les médias pour contraindre les responsables politiques à mieux assumer leurs responsabilités. Dans ce contexte, la question de la réglementation des médias occupe une place centrale. Par le passé, la plupart des pays avaient un certain nombre de règles régissant spécifiquement la presse, la radio et la télévision. Au cours des années 1990, de nombreux pays industriels, en particulier les États-Unis et les pays de l'Union européenne, ont vu la philosophie qui sous-tendait ces réglementations évoluer considérablement. Le nouveau modèle veut que les médias soient gouvernés par les mêmes principes de libre concurrence que les autres secteurs d'activité. Ces principes reposent essentiellement sur le laisser-faire, sauf s'il est établi que le bien-être des consommateurs en souffre. Ceci a entraîné l'élimination d'un certain nombre de règles spécifiques aux médias, comme les restrictions touchant à la structure de leur capital, la concentration et les prix pratiqués. Néanmoins, en raison de leur rôle de contre-pouvoir politique, les médias ne sont pas une activité comme les autres. Le bien-être du consommateur, défini en termes d'intérêts des clients (téléspectateurs et annonceurs), est une notion limitative dans la mesure où elle ne prend pas en compte l'effet des médias sur les électeurs. Les recherches futures devraient réévaluer les régimes de réglementation existants sous ce jour nouveau.

## RÉFÉRENCES

- Ahrend Rudiger, « Press Freedom, Human Capital, and Corruption », London School of Economics, Londres, 2001.  
Banque mondiale, *World Development Indicators*, Washington, 1997.  
Barro Robert, « The Control of Politicians : an Economic Model », *Public Choice*, 1973 (printemps), 14, p. 19-42.

- Besley Timothy et Robin Burgess, « Political Agency, Government Responsiveness, and the Role of the Media », *European Economic Review*, 2001, 45 (4-6), p. 629-640.
- Besley Timothy et Robin Burgess, « The Political Economy of Government Responsiveness : Theory and Evidence from India », *Quarterly Journal of Economics*, 2002, 117 (4), p. 1415-1451.
- Besley Timothy et Anne Case, « Does Political Accountability Affect Economic Policy Choices ? Evidence from Gubernatorial Term Limits », *Quarterly Journal of Economics*, 1995, 110 (3), p. 769-798.
- Besley Timothy et Andrea Prat, « Handcuffs for the Grabbing Hand ? Media Capture and Political Accountability », London School of Economics, Londres, 2001.
- Brunetti Aymo et Beatrice Weder, « A Free Press Is Bad News for Corruption », Université de Bâle, Bâle, 1999.
- Djankov Simeon, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova et Andrei Shleifer, « Who Owns the Media ? », *Journal of Law and Economics*, octobre 2003.
- Downs Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper Collins, 1957.
- Dreze Jean et Amartya Sen, *Hunger and Public Action*, Oxford (Grande-Bretagne), Clarendon Press, 1989.
- Ferejohn John, « Incumbent Performance and Electoral Control », *Public Choice*, 1986, 50 (1-3), p. 5-25.
- Larcinese Valentino, « Information Acquisition, Ideology, and Turnout : Theory and Evidence from Britain », London School of Economics, Londres, 2001.
- Persson Torsten et Guido Tabellini, *Political Economics : Explaining Economic Policy*, Cambridge (Massachusetts), MIT Press, 2000.
- Przeworski Adam, Susan Stokes et Bernard Manin, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge (Grande-Bretagne), Cambridge University Press, 1999.
- Ram N., « An Independent Press and Anti-Hunger Strategies : the Indian Experience », in Jean Dreze et Amartya Sen, *The Political Economy of Hunger*, vol. 1, Oxford (Grande-Bretagne), Oxford University Press, 1991.
- Sen Amartya, « Food Battles : Conflicts in the Access to Food », *Food and Nutrition*, 1984, 10 (1), p. 81-89.
- Strömberg David, « Radio's Impact on the New Deal », Department of Economics, Institute of International Economic Studies, Stockholm, processed.
- Yates Andrew et Richard Stroup, « Media Coverage and EPA Pesticide Decisions », *Public Choice*, 2000, 102, p. 297-312.



## Chapitre 5. L'exubérance irrationnelle des médias

**De Boeck Université** | *Culture & Communication*

2005/1

pages 113 à 125

ISSN

---

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/le-droit-d-informer-le-role-des-medias--9782804143183-page-113.htm>

---

Pour citer cet article :

" Chapitre 5. L'exubérance irrationnelle des médias", *Culture & Communication*, 2005/1 p. 113-125.

---

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Université.

© De Boeck Université. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# Chapitre 5

---

## L'exubérance irrationnelle des médias<sup>1</sup>

Robert Shiller

L'histoire des bulles spéculatives commence, en gros, avec l'avènement de la presse écrite<sup>2</sup>.

Si la plupart de ces premiers journaux ne nous sont pas parvenus, on peut penser qu'ils évoquaient régulièrement la folle spéculation qui a fait s'envoler le cours des oignons de tulipe hollandais vers 1630<sup>3</sup>.

Les médias d'information – journaux, magazines, radio et télévision, et aujourd'hui Internet – se présentent certes comme des observateurs détachés, mais ils font en réalité partie intégrante des événements qui se produisent sur les marchés. Ceux-ci ne surviennent généralement que lorsque de

- 
1. Ce chapitre est extrait du chapitre 4 de l'ouvrage de l'auteur intitulé *Irrational Exuberance*, Princeton University Press, 2000. Il a également été publié dans la *Harvard International Review*, Printemps 2001. Nous le reproduisons ici avec l'autorisation de la *Harvard International Review* et de Princeton University Press.
  2. Il y a sans aucun doute eu des mouvements de prix spéculatifs avant qu'il y ait des journaux, mais je n'ai trouvé aucun récit témoignant que le public se soit intéressé aux mouvements spéculatifs de prix décrits par les contemporains comme fous, inexplicables, ou dus uniquement à l'exubérance des investisseurs. Les premiers journaux publiés avec une périodicité régulière sont apparus dans les premières années du XVII<sup>e</sup> siècle.
  3. Il existait des journaux hollandais en 1618 et, contrairement à d'autres pays, où les journaux se cantonnaient à l'époque aux nouvelles internationales, la Hollande autorisait la publication d'informations locales ou nationales. La principale source d'information concernant la « folie des tulipes » est un pamphlet publié en Hollande au moment où la spéculation atteignait son point culminant. Ce document anonyme de 1637, qui prend la forme d'un dialogue entre deux hommes, donne de nombreux détails sur la spéculation en cours. Nombre d'autres pamphlets sur cette folie de la tulipe, publiés juste après la fin de cet épisode, ont également survécu (voir Garber, 2000). Ces écrits confirment l'existence d'une presse écrite bien développée, capable de diffuser l'information au moment même des événements.

vastes groupes de personnes pensent la même chose, et les médias d'information sont un véhicule essentiel à la propagation des idées.

J'étudie dans ce chapitre la complexité de l'impact des médias sur les événements du marché. Comme nous le verrons, les informations diffusées par les médias entraînent rarement des répercussions simples et prévisibles sur le marché. À certains égards, ces répercussions sont d'ailleurs moindres qu'on ne le croit généralement. Une analyse attentive révèle cependant que les médias jouent tout de même un rôle important – ils plantent le décor des mouvements qui se préparent et, à l'occasion, ils les déclenchent.

## **LES MÉDIAS PLANTENT LE DÉCOR DES GRANDS MOUVEMENTS DE MARCHÉ**

Les médias d'information se livrent à une concurrence constante pour capter l'attention du public, sans laquelle ils ne pourraient survivre. Dans cette perspective, ils doivent trouver et définir des informations intéressantes, en privilégiant celles dont le potentiel de propagation de bouche à oreille leur permettra d'élargir leur audience, surtout si elles donnent lieu à un scénario à rebondissements susceptible de fidéliser leur clientèle.

Les méthodes utilisées ne doivent rien au hasard. Les professionnels cultivent un processus créatif ; ils tirent les enseignements des succès et des échecs mutuels, cherchent toujours à colorer les informations d'affectivité, à leur conférer un intérêt humain, attachant, où interviennent des personnages familiers. Au fil des années, l'expérience d'un environnement concurrentiel aiguisé ces aptitudes à retenir l'attention du public.

Les médias d'information sont naturellement attirés par les marchés financiers qui sont, à tout le moins, une source d'informations constamment renouvelées, par les fluctuations quotidiennes du cours des titres. Certains autres marchés, comme le marché immobilier, sont aussi des sources d'informations. Mais l'immobilier ne génère normalement pas de mouvements de prix quotidiens. Pour la fréquence d'éléments d'informations potentiellement intéressantes, rien ne vaut les marchés financiers.

La Bourse a également un côté star. Le public la considère à la fois comme un casino géant où évoluent les grands acteurs de l'économie, et comme le baromètre reflétant, jour après jour, l'état de l'économie – impressions que les médias peuvent renforcer et dont ils peuvent bénéficier. Les informations financières ont également un grand potentiel d'intérêt humain – c'est en effet sur les marchés que se font et se défont les fortunes. Et les médias financiers peuvent présenter leur matière première essentielle, l'évo-

lution des cours, comme une histoire à rebondissements, fidélisant ainsi leur clientèle. Seul, le sport constitue une source aussi féconde d'informations toujours renouvelées. Ce n'est pas par hasard que les informations financières et sportives représentent à elles deux environ la moitié du contenu éditorial de nombreux journaux d'aujourd'hui.

## LA CULTURE DU DÉBAT

Pour attirer le public, les médias tentent de lui offrir des débats portant sur les questions qui le préoccupent (même s'ils sont parfois amenés à créer de toutes pièces un débat sur un sujet qu'aucun intellectuel n'aurait jugé digne d'être débattu). Le débat lui-même donne parfois l'impression que les experts invités à donner un point de vue informé sont incapables de tomber d'accord, particulièrement sur les problèmes où le public aurait le plus besoin d'être éclairé.

Au fil des années, j'ai souvent reçu des coups de téléphone de journalistes me demandant si j'accepterais de venir défendre un point de vue extrême. À peine avais-je refusé que l'on me demandait si je pouvais recommander un autre expert susceptible d'accepter la proposition.

Cinq jours avant le krach boursier de 1987, l'émission « News Hour », de MacNeil et Lehrer, avait invité Ravi Batra, auteur de *The Great Depression of 1990 : Why It's Got to Happen, How to Protect Yourself*, livre dont la thèse consistait à affirmer que, dans la mesure où l'histoire se répète dans le moindre détail, le krach de 1929 et la crise qui a suivi ne pouvaient manquer de se répéter. Malgré la réputation d'érudition de Batra, cet ouvrage ne saurait être pris au sérieux par un spécialiste du marché. Mais, quand Wall Street s'est effondré, il figurait depuis quinze semaines sur la liste des meilleures ventes du *New York Times*. Au cours de l'émission, Batra a prédit avec une grande assurance que Wall Street subirait un krach important en 1989, qui « se propagerait dans le monde entier », après quoi, déclarait-il, il y aurait une « dépression ». Les déclarations de Batra, faites au cours d'une émission nationale et respectée, peuvent – même si sa chronologie laissait à désirer – avoir contribué à l'atmosphère de vulnérabilité qui nous a valu le krach de 1987. Certes, on peut interpréter comme une coïncidence le fait que cette émission ait été diffusée quelques jours avant – d'un autre côté, les grandes chaînes nationales n'annoncent pas tous les jours l'imminence d'une crise boursière ; la proximité dans le temps de l'émission et de l'événement permet donc de penser que ces propos étaient à tout le moins représentatifs du processus qui a entraîné le krach.

Comment les médias soutiennent les marchés

Faut-il blâmer les médias de faire porter le débat sur des vétilles ? Ne serait-il pas préférable de choisir des sujets intéressants le grand public, afin que ce dernier puisse se faire une opinion en meilleure connaissance de cause ? Quand ils le font, hélas, les médias semblent souvent propager et défendre des idées que n'étaient pas les faits. Si les directeurs de l'information ne se laissent guider que par leurs intérêts intellectuels les plus élevés pour élaborer leur programmation, le public pourrait effectivement approfondir et élargir sa réflexion de façon constructive. Mais, trop souvent, poussés par la pression de la concurrence, ils orientent leurs présentations vers des idées qu'ils feraient mieux de ne pas aborder.

## **QUAND LA PRESSE ÉVOQUE L'AVENIR DES MARCHÉS**

Il ne manque pas d'articles ou d'émissions où les médias tentent de répondre aux questions que nous nous posons sur les marchés ; ce qui manque, c'est la richesse du contenu, qu'il s'agisse des faits pertinents ou de leur interprétation raisonnée. Les articles semblent souvent avoir été rédigés dans la plus grande hâte ; il faut apparemment produire quelque chose, à la limite n'importe quoi, du moment que cela semble corroborer les chiffres du marché. Ainsi, à la fin des années 1990, la plupart des articles commençaient par noter que le marché était remarquablement porteur, illustraient ce propos de quelques statistiques à très court terme, pour préciser ensuite quels groupes de titres avaient connu une plus forte progression que les autres au cours des derniers mois. Mais, même si ces titres étaient considérés comme les vedettes de la cote, il n'y a aucune raison de penser que leur performance ait causé la hausse générale des cours. Les journalistes mentionnaient parfois les moteurs de la croissance économique d'alors, notamment le boom Internet, en termes enthousiastes, non dénués d'un soupçon d'autosatisfaction patriotique – n'avions-nous pas mis au point la plus belle machine économique du monde ? L'article se terminait en général par la citation d'une « personnalité » choisie avec soin, qui nous confiait sa vision de l'avenir. Parfois, l'absence d'une authentique réflexion, que ce soit sur les raisons qui poussaient les cours à s'envoler ou sur le contexte et les perspectives d'avenir, rendait difficile de ne pas soupçonner l'auteur de cynisme.

Que disaient ces personnalités, dans ces articles ? En général, elles formulaient des prévisions chiffrées des performances attendues du Dow Jones, ajoutaient une anecdote, une plaisanterie, et nous faisaient bénéficier

de leur opinion personnelle. Par exemple, quand Abby Joseph Cohen, de chez Goldman Sachs, exprimait son point de vue en forgeant les acronymes ou les formules percutantes dont elle avait le secret (comme FUDD, pour Fear, Uncertainty, Doubt and Despair), tout le monde les répétait. Les médias la citaient, mais de façon superficielle, sans s'intéresser réellement à ses analyses. Ayant accès à un formidable département de recherche, elle se livrait certainement à une analyse approfondie des données avant de se faire une opinion, mais le grand public n'avait droit qu'à la conclusion. On ne saurait lui en tenir rigueur personnellement, car il est de la nature des médias modernes de préférer des opinions superficielles à des analyses approfondies.

## **UNE AVALANCHE DE RECORDS**

Les médias semblent avoir une prédilection pour les superlatifs, aussi était-il difficile de savoir si les hausses que nous constatons alors étaient vraiment inhabituelles. La presse ne cessait de communiquer des données selon lesquelles nous avons atteint un sommet historique (ou étions sur le point de le faire), et, si les journalistes regardaient ces données sous suffisamment d'angles différents, ils trouvaient tous les jours *quelque chose* qui battait tous les records. Beaucoup continuaient à mesurer les hausses en points sur le Dow Jones plutôt qu'en pourcentage, ce qui accroissait leurs chances d'annoncer des chiffres record, et cette pratique a persisté.

Cette *avalanche de records* – l'impression que de nouveaux sommets étaient constamment atteints – ne fit qu'ajouter au trouble qu'inspire l'économie au commun des mortels. Les gens avaient du mal à déterminer s'il se passait réellement quelque chose de nouveau et d'important. En outre, le déluge d'indicateurs différents décourageait toute interprétation personnelle, incitant à laisser aux experts le soin d'évaluer les données quantitatives.

## **LES TITRES DE LA PRESSE ONT-ILS UNE INCIDENCE DIRECTE SUR LES COURS DE WALL STREET ?**

De nombreuses personnes semblent penser que c'est l'annonce d'informations importantes et sérieuses qui affecte le plus les marchés financiers. Mais la recherche étaye beaucoup moins ce point de vue qu'on ne pourrait l'imaginer.

Victor Niederhoffer a publié en 1971, alors qu'il était encore maître assistant à Berkeley (donc avant de devenir le légendaire patron d'un fonds spéculatif), un article dans lequel il se demandait si les jours où la presse avait annoncé des informations importantes correspondaient à ceux où la Bourse avait enregistré des inversions de tendances importantes. Sa méthode de travail consistait à relever tous les très gros titres du *New York Times* (considérés comme un indice grossier de l'importance relative des nouvelles) de 1950 à 1966. Il en trouva 432. Avait-on observé des hausses ou des baisses importantes à Wall Street ces jours-là ? Niederhoffer constata que l'indice Standard & Poor, pour la même période, n'enregistrait de hausses significatives (c'est-à-dire supérieures à 0,78 %) d'un jour sur l'autre que pour 10 % des jours ouvrés, et de baisses significatives (c'est-à-dire supérieures à 0,72 %) que pour 10 % des jours ouvrés également. Sur ces 432 jours de « grandes nouvelles », 78 (soit moins de 18 %) avaient vu des hausses importantes et 56 (13 %) avaient connu des baisses importantes. Ainsi donc, les jours de grandes nouvelles n'étaient que légèrement plus susceptibles que les jours ordinaires d'avoir enregistré des changements de cours importants (Niederhoffer, 1971, p. 205 ; voir aussi Cutler, Poterba et Summers, 1989).

Niederhoffer notait qu'en lisant les articles ayant eu les honneurs de ces imposantes manchettes, on constatait que les événements rapportés ne semblaient pas devoir avoir d'incidence importante sur la valeur fondamentale représentée par Wall Street. Ce que les médias *considéraient* comme d'importantes informations n'était peut-être pas ce qui revêtait le plus d'importance aux yeux des investisseurs. Niederhoffer se dit alors que les gros titres correspondant à des crises nationales influençaient sans doute davantage Wall Street.

Définissant une crise nationale comme un moment où cinq ou six grosses manchettes se sont succédé sur une période de sept jours, Niederhoffer en identifia onze au cours de la période étudiée. Il s'agissait du début de la guerre de Corée en 1950, de la prise de Séoul par les communistes en 1951, de la convention nationale du parti démocrate de 1952, de l'arrivée des chars soviétiques en Hongrie et en Pologne en 1956, de la crise de Suez, la même année, du retour au pouvoir du général de Gaulle en 1958, de l'entrée des Marines américains au Liban en 1958, de la visite aux Nations unies de Nikita Khrouchtchev en 1959, des tensions entre les États-Unis et Cuba en 1962, du blocus des armements de Cuba en 1962, et de l'assassinat du président Kennedy en 1963. Durant les crises ainsi définies, 42 % des changements quotidiens des cours étaient « importants », ce qui se compare à 20 % durant des périodes considérées comme « normales ».

Ainsi, les périodes de crise étaient plus susceptibles – mais pas de manière remarquable – de s'accompagner d'une évolution importante de la cote.

Notons que la période de seize ans retenue par Niederhoffer ne comportait que onze semaines de crise. Les inversions de tendance observées à Wall Street sont rarement associées aux événements qui font les grands titres.

## **CAUSE OU EXPLICATION ?**

Quand une information est annoncée le jour même d'une inversion de la tendance des marchés, on est tenté d'en conclure qu'elle l'a provoquée. Elle ne l'explique pourtant pas forcément – du moins n'en justifie-t-elle pas toujours l'ampleur. Le vendredi 13 octobre 1989, Wall Street a connu un effondrement des cours que les médias ont clairement identifié comme étant la réaction à l'annonce de l'échec de la tentative de prise de contrôle d'UAL, la société mère d'United Airlines. Le krach, qui se solda par une chute de 6,1 % du Dow Jones en une seule séance, avait commencé dans les minutes suivant l'annonce de la nouvelle, de sorte qu'il sembla hautement probable, au début, que celle-ci en ait été la cause.

Cette interprétation pose un certain nombre de problèmes. Pour commencer, UAL n'est jamais qu'une entreprise parmi d'autres, qui représentait à peine 1 % de la capitalisation boursière totale de Wall Street. Pourquoi l'échec de la prise de contrôle aurait-il une telle incidence sur l'ensemble de la cote ? À l'époque, certains expliquèrent que le marché y voyait un tournant décisif, laissant prévoir que d'autres prises de contrôle alors en cours de négociation échoueraient elles aussi. Mais aucun argument concret ne prouvait que l'événement revêtait réellement une telle importance.

Pour tenter de découvrir les causes du krach du 13 octobre 1989, le chercheur William Feltus et moi-même avons mené, le lundi et le mardi suivant, une enquête téléphonique auprès de 101 professionnels du marché. Nous leur demandions s'ils avaient eu connaissance de l'échec de la prise de contrôle d'UAL avant d'apprendre le krach ou s'ils l'avaient appris plus tard, le premier événement étant présenté comme expliquant le second. Seules 36 % des personnes interrogées répondirent avoir entendu parler de l'affaire UAL avant d'apprendre que Wall Street était en train de vivre un « vendredi noir » ; 53 % dirent l'avoir appris plus tard, comme expliquant la baisse des cours ; les autres ne savaient pas. Il semble donc que cette information, loin d'avoir été la cause directe de l'effondrement des cours, ait

Comment les médias soutiennent les marchés

peut-être été connue *a posteriori* – et n'avait pas, par conséquence, l'importance que lui donnaient les médias.

Nous avons aussi demandé aux professionnels que nous interrogeons de nous donner leur interprétation des faits. Nous posons la question de la façon suivante :

Laquelle de ces deux affirmations représente le mieux ce que vous pensiez vendredi dernier ?

1. La nouvelle concernant UAL annoncée vendredi après-midi réduit les chances de réussite d'autres opérations similaires, c'est donc une raison logique de la chute brutale des cours.

2. La nouvelle concernant UAL annoncée vendredi après-midi a focalisé toutes les attentions et poussé les investisseurs à exprimer leurs doutes sur le marché.

Trente pour cent des personnes interrogées ont choisi la première proposition, 50 % la seconde, les autres ne se prononçant pas. Ces personnes réagissaient donc en majorité à l'information comme étant *une interprétation du comportement des investisseurs* (Shiller et Feltus, 1989). Il est sans doute juste de dire que l'événement annoncé par les médias avait joué un rôle *fondamental* dans le krach, dans la mesure où cela justifiait les premières baisses de cours, qui elles-mêmes en entraînaient d'autres, de sorte que ce phénomène de contagion a sans doute duré plus longtemps que cela n'aurait été le cas si cette annonce n'avait pas eu lieu. Mais elle n'en était vraisemblablement pas la cause.

## **FORTES VARIATIONS DE COURS SURVENANT EN L'ABSENCE DE NOUVELLES IMPORTANTES**

On peut aussi regarder les jours où les variations de cours ont été particulièrement fortes et se demander si, ces jours-là, il y avait eu des informations d'une importance exceptionnelle. Reprenant le travail là où Niederhoffer l'avait laissé, David Cutler, James Poterba et Lawrence Summers ont compilé en 1989 une liste des 50 mouvements les plus importants de la Bourse depuis la Seconde Guerre mondiale. Pour chacun d'entre eux, ils ont ensuite recherché l'explication qu'en avaient donné les médias de l'époque. La plupart ne correspondent à aucune nouvelle exceptionnelle et certaines ne sauraient en aucun cas être considérées comme sérieuses. Entre autres, par exemple, ces chercheurs ont trouvé que des titres aussi banals que : « Eisenhower veut restaurer la confiance en l'économie », « Nouvelle réac-

tion à la victoire de Truman sur Dewey » ou encore « Reprise de la consommation portée par les achats de renouvellement » (Cutler, Poterba et Summers, 1989, p. 10) étaient censés expliquer des retournements de tendance de grande ampleur.

Certains seraient sans doute tentés de dire qu'il ne faut pas s'attendre à voir des nouvelles de première importance les jours de forte hausse ou de forte baisse, même si les marchés fonctionnent parfaitement. Les variations de cours dans un marché dit « efficace » surviennent, selon ce raisonnement, aussitôt que l'information est connue, avant même qu'elle soit publiée par les médias. Dans ces conditions, il n'est donc pas surprenant que l'on ne trouve souvent aucune nouvelle information marquante dans le journal du jour où les cours ont connu une forte variation : une information connue plus tôt, apparaissant à l'observateur non averti comme accessoire ou non pertinente, a déjà été interprétée par des investisseurs réceptifs comme pouvant avoir une incidence sur les fondamentaux susceptibles de déterminer le cours des titres.

Un autre argument est parfois avancé pour expliquer la non-coïncidence entre des mouvements de cours exceptionnels et la divulgation d'informations importantes : c'est la convergence des facteurs, qui peut provoquer un retournement de tendance, même si, pris individuellement, ces facteurs ne semblent pas spectaculaires. Par exemple, supposons que certains investisseurs utilisent un modèle statistique capable de prévoir la valeur fondamentale d'un titre donné à partir d'un certain nombre d'indicateurs économiques. Si tous ces indicateurs, ou la majorité d'entre eux, donnent un jour une tendance identique, même si aucun d'entre eux ne revêt en lui-même une importance substantielle, leur effet combiné sera notable.

Mais ces deux interprétations du fait que les informations et les mouvements du marché n'ont que des rapports ténus reposent sur le postulat que le public se tient constamment informé des derniers événements. Le public est censé être sensible au moindre indice pouvant toucher, de près ou de loin, les fondamentaux du marché, ou compiler soigneusement tous les éléments d'information dont il dispose. Mais ce n'est pas ainsi que l'attention du public fonctionne, elle est plus fantasque et capricieuse. L'information joue plus souvent un rôle de catalyseur, la chaîne d'événements qu'elle déclenche modifiant ensuite le jugement du public sur le marché.

## LES EFFETS DE CASCADE

C'est souvent avec retard que les événements affectent les marchés, parfois en attirant successivement l'attention sur une série d'éléments apparemment disparates. Il peut s'agir de faits déjà connus, jusque-là ignorés ou jugés comme ne devant pas porter à conséquence, qui prennent soudain un relief inattendu à la lumière d'un fait nouveau. On peut sans doute parler d'effet de cascade, un élément attirant l'attention sur un autre, et ainsi de suite.

Le mardi 17 janvier 1995, un tremblement de terre d'une puissance de 7,2 sur l'échelle de Richter frappait la ville de Kobe, au Japon. Le pays n'avait pas connu de séisme aussi grave dans une région urbaine depuis 1923. La réaction des marchés mondiaux à cet événement est un cas intéressant, car aucun doute n'était possible : cet événement leur était réellement exogène, il ne résultait ni de l'activité humaine ni du contexte économique, pas plus que de la convergence d'événements inhabituels ou d'indicateurs économiques. Dans la liste établie par Cutler, Poterba et Summers des explications fournies par les médias des 50 mouvements les plus importants ayant affecté l'indice Standard & Poor mentionnée ci-dessus, aucune ne renvoyait à une cause totalement exogène à l'économie<sup>4</sup>.

Le tremblement de terre fit 6 425 victimes et, selon les estimations du Centre pour la rénovation industrielle de Kansai, des dégâts matériels s'élevant à un total de 100 milliards de dollars. La réaction des marchés financiers a été forte, mais pas immédiate. La bourse de Tokyo ne baissa que légèrement ce jour-là, tandis que le cours des titres des sociétés de BTP montait, reflétant l'accroissement prévisible de la demande de leurs produits et services. Dans un premier temps, les analystes ne purent se prononcer sur les effets probables du tremblement de terre sur l'appréciation des entreprises : les travaux de reconstruction pouvaient en effet stimuler l'économie japonaise.

Ce n'est qu'une semaine plus tard que la réaction la plus importante fut enregistrée. Le 23 janvier, l'indice Nikkei perdit 5,6 % – apparemment sans qu'aucune nouvelle information ne soit venue modifier la situation, à part l'étendue réelle dégâts, que les médias révélaient progressivement. Dans les dix jours qui suivirent le tremblement de terre, le Nikkei perdit plus de 8 % de sa valeur. Si cette chute reflétait uniquement la conséquence directe des

---

4. À moins que l'on ne retienne la crise cardiaque dont le président Eisenhower fut victime le 26 septembre 1955.

dommages occasionnés par le séisme, la réaction semblait disproportionnée.

Que se passa-t-il dans la tête des investisseurs au cours de ces dix jours ? Bien sûr, aucun moyen de mesure ne nous permettra jamais de le savoir. Nous savons seulement que, durant cette période, le tremblement de terre de Kobe dominait les informations, donnant du pays des images nouvelles qui ont peut-être conduit certains à se faire une idée très différente de l'économie japonaise. On se prit à évoquer le risque d'un tremblement de terre dont l'épicentre se situerait à Tokyo. On savait certes depuis toujours que, géologiquement, la capitale se trouvait sur une zone à risque, mais la menace hantait désormais les esprits. Les dégâts qu'un tremblement de terre d'une sévérité comparable à celui de 1923 pourrait provoquer dans la ville moderne furent évalués à 1,25 trillions de dollars par la firme Tokai Research and Consulting. (« The Tokyo Earthquake : Not "If", but "When" », *Tokyo Business Today*, avril 1995, p. 8.)

Pour étonnants que soient les effets directs du tremblement de terre de Kobe sur les marchés domestiques, ses répercussions sur les marchés étrangers allaient s'avérer plus surprenantes encore. Le jour où l'indice Nikkei chuta de 5,6 %, l'indice britannique FTSE 100 baissa de 1,4 %, le CAC 40 de 2,2 %, et l'indice allemand Deutscher Aktien de 1,4 %. Les Bourses brésilienne et argentine perdirent toutes deux environ 3 %. Ces divers pays n'avaient pourtant pas subi le moindre séisme.

La meilleure façon d'interpréter les effets du tremblement de terre de Kobe sur les marchés financiers du monde, c'est que sa couverture médiatique, puis celle de la chute du marché, ont attiré l'attention des investisseurs, finissant par provoquer des changements en cascade et par révéler au grand jour un certain nombre de facteurs angoissants.

Le marché réagit même à des informations qui seraient normalement considérées comme ridicules par la plupart des investisseurs, mais finissent par être prises au sérieux par bon nombre d'entre eux. C'est ainsi qu'une série d'articles sur Joseph Granville, spécialiste haut en couleur de la prévision boursière, semble avoir été la cause directe de deux retournements de tendance à Wall Street. Ces articles se contentaient pourtant de dire, en substance, que Granville, dont le métier consistait à conseiller à ses clients d'acheter ou de vendre, était un homme influent.

L'homme n'hésitait pas à se faire remarquer. Il organisait, par exemple, des séminaires hautement fantaisistes, où un chimpanzé apprivoisé venait à l'occasion jouer au piano « The Bagholder's Blues », la chanson favorite de

son maître. Un jour, celui-ci arriva déguisé en Moïse, une couronne sur la tête, brandissant des tablettes. Granville prétendait avoir des dons de prescience. Il se disait capable de prévoir les tremblements de terre – affirmant avoir annoncé six des sept grands séismes s'étant récemment produits de par le monde. Le magazine *Time* cita la phrase suivante : « Je suis convaincu, que jusqu'à mon dernier souffle, je ne ferai jamais une erreur sérieuse en Bourse » ; il annonça même qu'il serait un jour prix Nobel d'économie (Santry, 1980, a, b).

Le premier épisode Granville remonte au mardi 22 avril 1980. À la nouvelle qu'il venait de modifier sa recommandation (la faisant passer de « vendre à découvert » à « acheter »), le Dow Jones progressa ce jour-là de 30,72 points – soit une hausse de 4,05 %. L'indice n'avait pas connu de hausse aussi forte depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1978, un an et demi plus tôt. Le second épisode survint le 6 janvier 1981, après une nouvelle modification de la recommandation de Granville, qui passait cette fois d'« acheter » à « vendre à découvert ». Le Dow Jones connut sa chute la plus forte depuis le 9 octobre 1979, plus d'un an plus tôt. Apparemment, la première comme la deuxième fois, aucune autre information ne pouvait expliquer le renversement de tendance. D'ailleurs, lors du second épisode, le *Wall Street Journal* et *Barrons* tombèrent d'accord pour expliquer que la chute du marché était due aux recommandations de Granville.

Peut-on affirmer avec certitude que la couverture médiatique dont avaient bénéficié Granville et ses soi-disant pouvoirs divinatoires a eu un rôle déterminant ? Beaucoup se sont demandé si « l'effet Granville » n'était pas une simple coïncidence, exagérée par les médias. En revanche, il est sûr que la succession d'articles qui lui ont été consacrés a eu un effet cumulatif et que les réactions du public à ses déclarations et au déclin subséquent du marché ont été fondamentalement altérées par cet effet de cascade<sup>5</sup>.

---

5. Gur Huberman et Tomer Regev, professeurs à Columbia University, ont réalisé une étude sur la hausse vertigineuse du titre du laboratoire pharmaceutique EntreMed, qu'avait provoquée un article certes fort bien écrit, mais ne révélant aucune information nouvelle. Le cours était passé de 12 à 85 dollars entre la clôture de la séance de la veille et l'ouverture de celle du jour où un article, en première page du *New York Times*, décrivait le potentiel des nouveaux médicaments anticancéreux d'EntreMed. Preuves à l'appui, les auteurs montrent dans leur étude que tous les faits cités dans l'article avaient déjà été publiés cinq mois plus tôt (voir Huberman et Regev, 1999). Il est plausible – même si les auteurs ne le prouvent pas – que, parmi les investisseurs qui ont acheté des titres EntreMed ce jour-là, beaucoup savaient que l'article ne contenait aucune information nouvelle, mais ont acheté tout simplement parce qu'ils pensaient qu'un article aussi bien fait, en première page de l'un des quotidiens les plus réputés du pays, ne pouvait manquer de faire monter le cours du titre.

## RÉFÉRENCES

- Cutler David, James Poterba et Lawrence Summers, « What Moves Stock Prices ? », *Journal of Portfolio Management*, 1989, 15 (3), p. 4-12.
- Desmond Robert W., *The Information Process : World News Reporting to the Twentieth Century*, Iowa City, University of Iowa Press, 1978.
- Garber Peter, *Famous First Bubbles : The Fundamentals of Early Manias*, Cambridge (Massachusetts), MIT Press, 2000.
- Huberman Gur et Tomer Regev, « Speculation on a Cure for Cancer : A Non-Event That Made Stock Prices Soar », manuscrit non publié, Columbia University, Graduate School of Business, New York, 1999.
- Kindlberger Charles P., *Manias, Panics and Crashes : A History of Financial Crises*, Londres, Macmillan, 1989.
- Niederhoffer Victor, « The Analysis of World News Events and Stock Prices », *Journal of Business*, 1971, 44 (2).
- Pline le Jeune, *Lettres : Livres I à X*, Paris, Flammarion, 2002, (Livre VI).
- Santry David, « The Long-Shot Choice of a Gambling Guru », *Business Week*, 12 mai 1980, p. 112 ; et « The Prophet of Profits », *Time*, 15 septembre 1980, p. 69.
- Shiller Robert J. et William J. Feltus, « Fear of a Crash Caused the Crash », *New York Times*, 29 octobre 1989, section 3, p. 3.
- Tokyo Business Today*, « The Tokyo Earthquake : Not "If" but "When" », avril 1995.
- Zaret David, *Origins of Democratic Culture : Printing, Petitions, and the Public Sphere in Early Modern England*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

# Chapitre 6

---

## Information et influence politique

David Strömberg

Les médias affectent à la fois ceux qui reçoivent l'information politique et la nature de cette dernière. Ceci influence le jeu politique, car les gouvernants ont en général tout intérêt à avoir en face d'eux des électeurs bien informés : non seulement ils votent davantage que les autres, mais ils ont tendance à élire les candidats qui défendent leurs intérêts. Delli Carpini et Scott Keeter (1996) ont ainsi constaté que, au cours de l'élection présidentielle américaine de 1988, près de neuf personnes sur dix avaient voté au sein du dixième le mieux informé des personnes interrogées, contre deux sur dix seulement pour le dixième le moins informé de l'échantillon (voir aussi Larcinese, 2001). Stein et Bickers (1994) ont établi pour leur part que les personnes bien informées ont plus de chances d'être au courant des projets intéressant leur comté et donc de souhaiter renouveler le mandat de l'élu chargé du dossier. Ce chapitre résume une étude récente au cours de laquelle j'ai analysé la façon dont les médias peuvent affecter l'élaboration des programmes politiques.

### LA THÉORIE

Cette section décrit les grands traits de mon modèle théorique (Strömberg, 1999, 2001a) et présente un certain nombre de ses principaux résultats. Je me suis attaché à répondre à la question suivante : si les médias exercent une influence systématique sur le système politique, en quoi consiste cette influence ?

La façon dont les médias affectent la politique dépend de celle dont les responsables politiques accèdent au pouvoir et s'y maintiennent. Elle dépend aussi de la situation concurrentielle des médias. Pour l'analyser, je combine un modèle de cette dernière avec un modèle de la compétition politique. J'obtiens ainsi un modèle hybride où la répartition endogène des électeurs informés et non informés résulte des actions délibérées et résolues des médias, des électeurs et des responsables politiques. Certaines caractéristiques courantes des médias entraînent des conséquences politiques importantes.

Je pense tout d'abord au phénomène des économies d'échelle. Par exemple, une fois qu'un programme de télévision a été produit, le coût additionnel d'un téléspectateur de plus est infime. Il en va de même pour la presse écrite : si la production du premier tirage entraîne des coûts fixes élevés, les seuls coûts variables occasionnés par la vente d'exemplaires supplémentaires sont leur impression et leur livraison. Cette structure de coûts incite les médias soucieux d'assurer leur rentabilité à couvrir les sujets susceptibles d'intéresser un public nombreux, mais à négliger les groupes minoritaires et les intérêts particuliers.

La présentation relativement tendancieuse des informations qui en découle n'est pas sans conséquences politiques. Par exemple, dans un monde dépourvu de médias, les politiques commerciales ignoreraient les intérêts de l'ensemble des consommateurs, qui sont dispersés, mais privilégieraient un certain nombre de groupes d'intérêts, fortement concentrés, pour qui la présence de barrières douanières est source d'avantages. Il peut s'avérer difficile, pour un responsable politique, de réagir contre cet état de choses. Rares sont les consommateurs qui ont des raisons personnelles de se tenir informés des effets des tarifs douaniers et des positions prises à cet égard par leurs élus. En revanche, ces derniers subissent en général des pressions émanant des groupes d'intérêts qui, eux, suivent ces questions de très près. Dans une telle situation, les politiques peuvent utiliser les médias comme une sorte de mégaphone leur permettant d'atteindre des groupes de consommateurs nombreux et dispersés. Dans le même ordre d'idées, s'il n'y avait pas de médias, il est vraisemblable que les politiques fiscales favoriseraient un petit nombre de contribuables bénéficiant de dispositions fiscales ponctuelles particulièrement avantageuses tout en ignorant les intérêts de la masse des contribuables dispersés.

On peut se demander pourquoi la presse parle, disons, de l'opéra, dont le public ne représente qu'une infime partie de la population. L'explication, c'est sans doute que la publicité constitue la principale source de revenus de

la plupart des journaux et des chaînes de télévision et que, aux yeux des annonceurs, ce n'est pas seulement la taille de l'audience qui compte, mais aussi sa qualité. Ainsi, il arrive souvent que des journaux augmentent leur tirage et que ce succès se solde par une érosion des résultats, les revenus publicitaires ayant diminué. C'est ce qui est arrivé au célèbre quotidien britannique *The Times*, dont Michael Mander était directeur général adjoint à la fin des années 1960. Voici son témoignage (Mander, 1978, p. 75) :

De 1967 à 1969, le tirage du *Times* est passé de 270 000 à 450 000 exemplaires – réussite remarquable s'il en est. Mais, aux yeux des annonceurs, cela n'en faisait pas un meilleur support. L'augmentation du nombre des lecteurs avait dilué leur cœur de cible, qu'il devenait plus coûteux d'atteindre. Quand le journal a décidé d'abandonner cette stratégie, l'accroissement de la rentabilité a été spectaculaire. Le tirage est revenu à 300 000 exemplaires.

On cite souvent le cas de « Gunsmoke », émission de télévision américaine récemment supprimée malgré son succès. Mais son public était, à l'évidence, trop vieux et trop rural pour attirer les annonceurs. Apparemment, les médias tentent de traiter les sujets susceptibles d'intéresser les groupes ayant de la valeur aux yeux des annonceurs. Ils privilégient donc certains types de consommateurs aux dépens des autres et ce déséquilibre se retrouve dans le jeu politique.

Troisième caractéristique : les événements surprenants font de meilleurs titres que les événements prévisibles. Les décisions du gouvernement intéressent les lecteurs, dont elles affectent la vie quotidienne. Par exemple, l'annonce de grands chantiers en zone rurale peut aider les victimes de la famine à trouver du travail. De la même manière, les agriculteurs ont intérêt à être très vite informés de toute modification du système de subventions, afin de mettre en culture les produits ouvrant droit aux primes les plus élevées. D'une manière générale, tout développement inattendu bénéficie de l'attention des médias, ces derniers négligeant au contraire les programmes qui se développent conformément aux prévisions. Ils incitent ainsi les hommes politiques à accentuer les augmentations inattendues de certaines enveloppes budgétaires et, au contraire, à procéder par petites touches lorsqu'ils doivent réduire certains postes de dépenses publiques. Les « bonnes surprises » attirent en effet l'attention des médias, de sorte qu'elles sont plus rentables politiquement. De la même manière, toute réduction inattendue d'un programme reçoit une couverture médiatique disproportionnée, ce qui les rend plus coûteuses politiquement. Ces problèmes de gestion de l'information poussent les hommes politiques à lancer un petit nombre de grandes

initiatives de dépenses dans l'espoir d'une couverture médiatique, tout en pratiquant de petites ponctions dans un grand nombre de programmes, en espérant qu'ainsi, la presse n'en parlera pas. En raison de cette réaction convexe, le temps passant, les médias incitent les responsables politiques à privilégier les programmes dont la haute variabilité de la demande attire une couverture médiatique fréquente, comme les famines, et moins à des programmes correspondant à une demande constante, mais attirant moins de couverture médiatique, comme la faim endémique. Ce cas particulier a été étudié par Drèze et Sen (1990), ces derniers ayant constaté que l'Inde, pays où les médias sont libres, a évité les famines, mais pas la faim endémique, avec davantage de succès que la Chine.

Dernière caractéristique des médias : la quantité d'informations qu'ils diffusent dépend de leurs coûts de diffusion. S'il peut paraître secondaire, ce point a des implications importantes et mesurables, car les grands médias – radio, presse écrite et télévision – ont des coûts de diffusion très différents. Comme il est moins cher de distribuer des ondes radio que des journaux dans les régions reculées, le modèle prédit que c'est la radio qui augmente le nombre d'électeurs ruraux bien informés, ce qui entraîne à son tour la mise en place de projets politiques favorables à ces électeurs. J'ai tenté de vérifier cette hypothèse.

## LES FAITS OBSERVÉS

Si les médias affectent la politique publique ou le comportement des électeurs, une révolution technologique dans le domaine des médias, comme l'invention de la radio, de la télévision ou d'Internet, devrait laisser un impact visible. C'est précisément ce que j'ai cherché à vérifier en regardant si un important programme d'aides publiques mis en place au début du New Deal a été affecté par l'usage, de plus en plus important à l'époque, de la radio.

### Le programme étudié

Le programme Federal Relief Administration (FERA), avait vocation à venir en aide aux personnes dont les ressources étaient devenues insuffisantes. Entre 1933 et 1935, un total de 3,6 milliards de dollars fut ainsi distribué, somme considérable au regard du total des dépenses publiques du gouvernement fédéral, des États et des collectivités locales, qui s'élevait alors à 12 milliards de dollars. Les fonds furent distribués largement : au point culmi-

nant du programme, 16 % de la population américaine en bénéficiait, ce qui représente plus de 20 millions de personnes. Le gouvernement fédéral était responsable de la répartition des fonds entre les divers États, et les gouverneurs de leur répartition au sein de chaque État, comté par comté.

J'ai choisi le programme FERA parce qu'il se situe au moment précis où l'usage de la radio s'est répandu dans l'ensemble du pays. Si la radio accroissait le poids politique de certains groupes ou régions, on pouvait s'attendre à ce qu'un nouveau programme important cherche à les satisfaire au moins en partie. À l'époque du lancement du programme, la radio était déjà largement utilisée pour la diffusion des informations et par les hommes politiques en campagne électorale. D'un comté à l'autre, la proportion de foyers possédant une radio variait cependant de 1 % à 90 %. Cette importante disparité pouvait donc faciliter l'identification des effets de la radio sur les allocations accordées par le FERA, dont la répartition aurait dû varier de façon comparable si l'hypothèse de départ était exacte.

Nous l'avons vu plus haut, la radio peut avoir influencé l'affectation des fonds publics si les informations qu'elle diffusait entraînaient une augmentation de la participation électorale ou poussaient les électeurs à voter pour le candidat qui défendait le mieux leurs intérêts. De fait, les émissions radio de l'époque parlaient des projets du FERA. Dans un discours de campagne typique, diffusé à la radio en 1934, Lehman, le gouverneur de l'État de New York, fit la déclaration suivante :

En 1932, j'ai promis que l'État que j'administre veillerait à ce qu'aucun de ses citoyens ne manque de nourriture, d'un toit ou de vêtements. Je suis fier d'avoir tenu cette promesse pendant mes deux ans de mandat. Entre novembre 1931 et août 1934, nous avons dépensé 482 millions de dollars de fonds publics, pris sur les budgets fédéral, de l'État et des collectivités locales.

Il poursuivait en revendiquant la responsabilité de projets comme des routes reliant les fermes aux marchés et l'octroi de prestations d'aide sociale à des groupes spécifiques comme les petits propriétaires et les enseignants. La radio fut apparemment utilisée pour rappeler aux électeurs les avantages dont ils avaient bénéficié par le passé et pour leur faire de nouvelles promesses électorales.

Ces deux utilisations de la radio ont probablement changé les retombées politiques des initiatives gouvernementales, car les électeurs, qui identifiaient désormais plus facilement les responsables politiques qui avaient défendu leurs intérêts au cours de leur dernier mandat ou promettaient de le faire au

cours du suivant, votaient pour eux. Par exemple, si un gouverneur, au début des années 1920, avait promis de construire des routes reliant les exploitations agricoles aux marchés, le retour sous forme de votes ruraux aurait sans doute été maigre, car un grand nombre des personnes concernées vivaient dans des régions reculées, ne lisaient aucun quotidien, et n'auraient donc pas été au courant de cette promesse. Dix ans plus tard, le même gouverneur pouvait faire sa promesse directement, sur les ondes, à un nombre croissant de ses électeurs. De la même manière, avant l'avènement de la radio, nombre d'habitants des zones rurales n'auraient pas su à qui ils devaient la construction des routes dont ils bénéficiaient, ce que le gouverneur pouvait leur rappeler dix ans plus tard. Les effets de la radio poussaient donc les hommes politiques à lancer ce type de projets.

Le même schéma a sans doute fonctionné au niveau local. À en croire Dunn (1936), le patron d'une antenne locale du FERA s'est plaint quand on lui a demandé de ralentir les versements de subsides. « Je vais avoir du mal à me faire réélire », fit-il remarquer – les personnes dont il serait contraint de refuser les demandes ressentiraient en effet forcément une certaine amertume. Mon modèle suggère que cet homme aurait davantage hésité à refuser les demandes émanant de personnes susceptibles de voter pour lui et qui le savaient responsable de ce refus.

Je me suis posé empiriquement la question de savoir si les responsables politiques avaient été tentés de promouvoir des politiques favorables aux électeurs informés. Si cela se révélait exact, les données montreraient un taux de dépenses publiques élevé dans les régions où la participation électorale était importante, où de nombreux électeurs possédaient la radio et où le nombre d'électeurs analphabètes était faible.

## Résultats

Avant une investigation plus structurée des données en présence, il est peut-être utile d'étudier les corrélations entre certaines variables. L'analphabétisme, le taux élevé des abstentions et le faible équipement des foyers en postes de radio ont une corrélation négative avec les subsides accordés par le gouvernement, tandis que le taux de chômage leur est corrélé positivement et que la faiblesse des dépôts bancaires ne leur est que faiblement corrélée.

Une analyse des déterminants des sommes dépensées par l'État à l'aide d'une régression multivariée fait ressortir les mêmes faits saillants. Les fac-

teurs liés à un statut socio-économique modeste sont liés de manière positive aux subventions accordées s'ils révèlent le besoin de ressources supplémentaires (taux de chômage élevé, faiblesse des dépôts bancaires, faible valeur des biens immobiliers) ; en revanche, la corrélation est négative si ces facteurs révèlent de faibles niveaux de participation électorale et d'information des électeurs (taux d'abstention et d'analphabétisme élevés, usage de la radio peu répandu). Ainsi, les comtés les plus pauvres ne sont pas automatiquement faibles politiquement. C'est logique, puisqu'il est plus facile de modifier le vote des pauvres en leur accordant des avantages économiques. C'est lorsqu'ils participent moins à la vie politique et sont moins bien informés que les pauvres sont également démunis de poids politique.

Les effets estimés du développement de la radio et de la participation électorale sur les dépenses gouvernementales sont notables. Les coefficients estimés de la régression montrent qu'une augmentation de 1 % du nombre de foyers possédant une radio dans un comté donné est associée à une augmentation de 0,52 % des subventions accordées et qu'une augmentation de 1 % de la participation électorale est associée à un accroissement de 0,61 % des subventions accordées.

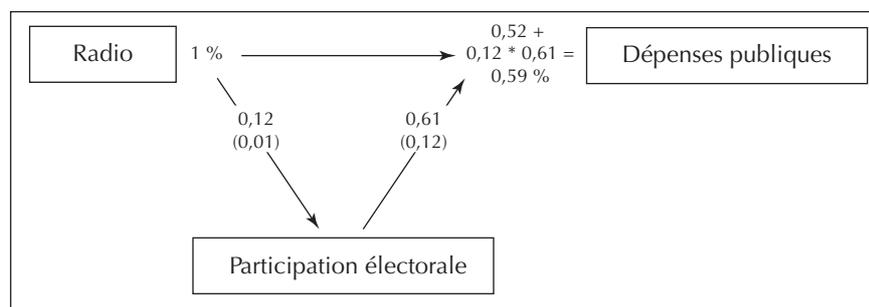
Ensuite, j'ai utilisé un panel de données émanant des comtés entre les années 1920 et les années 1930 pour voir si la participation électorale était liée à l'usage accru de la radio. Une régression à effets fixes a révélé une corrélation positive extrêmement significative entre le développement de la radio et l'accroissement de la participation électorale. Les coefficients estimés qui ressortent de cette régression semblent indiquer qu'une augmentation de 1 % de l'utilisation de la radio est associée à une augmentation de 0,12 % de la participation électorale.

La figure 6.1 résume les effets totaux estimés de l'usage de la radio sur les aides accordées. Une augmentation de 1 % de la proportion de foyers équipés d'une radio dans un comté donné se traduit directement, d'après mes estimations, par une augmentation de 0,52 % des aides reçues, car les habitants du comté apprennent à attirer les fonds publics. Comme chaque augmentation de 1 % de la participation électorale se traduit, pour sa part, par un accroissement de 0,61 % des aides, l'effet de la radio (facteur d'accroissement de la participation électorale) sur les aides est de 0,07 %. Ainsi, l'accroissement total des aides publiques, chaque fois que le nombre de foyers équipés d'une radio augmente de 1 %, est estimé à 0,59 %.

On pourrait arguer que la corrélation entre le nombre de foyers équipés d'une radio et les aides accordées découle simplement du fait que les comtés

où de nombreuses personnes possédaient une radio avaient davantage besoin d'être aidés, mais le contraire semble plus vraisemblable. Les caractéristiques des zones où beaucoup de gens avaient la radio semblaient indiquer qu'elles avaient moins besoin d'aide sociale : le taux de chômage y était plus faible, les salaires plus élevés, il en allait de même de la valeur des biens immobiliers, etc.

**Figure 6.1** Évaluation des effets de la radio



*Note* : les chiffres figurant entre parenthèses correspondent à la variance.  
*Source* : l'auteur.

## DISCUSSION

Les effets de la possession d'une radio tant sur les aides sociales que sur la participation électorale sont nettement plus marqués dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Il n'y a là rien d'étonnant, compte tenu de la structure de coûts de la diffusion des informations respectivement par la presse écrite et par la radio. Cela concorde aussi avec les témoignages contemporains, selon lesquels la radio a réduit le désavantage des populations rurales en matière d'information. Au cours d'un symposium sur la radio et la vie rurale organisé en 1935 par E. Brunner, professeur de science de l'éducation à Columbia University, il a été souligné à plusieurs reprises que la radio avait contribué puissamment à briser l'isolement des ruraux. Par exemple, R. Fricke (1935, p. 26) y avait déclaré :

Je crois que la radio est un facteur très important, dans la mesure où elle permet à l'agriculteur d'avoir une connaissance beaucoup plus étendue des affaires publiques... Je crois que la radio a pris plus de place dans la vie de l'agriculteur que dans celle du citadin, et qu'il l'utilise plus particulièrement pour écouter des programmes traitant des affaires

publiques. C'est la raison pour laquelle je crois que le fermier est aujourd'hui mieux informé que le citoyen moyen, et ce grâce à la radio.

Les résultats de mon étude indiquent non seulement que la radio a brisé l'isolement des ruraux, mais aussi que, ce faisant, elle a accru le pouvoir politique des comtés ruraux. L'effet a été considérable. Les estimations montrent que la radio a augmenté les fonds du FERA affectés aux comtés ruraux de 20 % par rapport à ceux dont bénéficiaient les comtés urbains équivalents.

En outre, l'effet de la radio sur la participation électorale est intéressant en lui-même. Les effets cumulés du développement de la radio sur la participation électorale sont loin d'être négligeables. En 1920, moins de 1 % de la population américaine écoutait la radio. En 1940, environ 80 % des foyers en étaient équipés. D'après mes estimations, cela a dû entraîner une augmentation de 5,5 % de la participation électorale par habitant. Entre 1920 et 1940, la participation électorale par habitant, aux États-Unis, a augmenté d'environ 12 %, passant de 25 % à 37 %, tant pour les élections des gouverneurs que pour les présidentielles. Par conséquent, si mes estimations sont exactes, l'augmentation aurait été environ deux fois moins importante sans la radio. Mes estimations sont fondées sur les variations de la série temporelle en utilisant des variables muettes annuelles ; elles ne reflètent donc pas uniquement les tendances du moment dans les deux séries.

J'ai estimé l'impact des médias sur la politique aux États-Unis au début des années 1930, autrement dit dans un pays industriel, démocratique, où la presse était libre. Cet impact peut, bien entendu, être différent dans des contextes différents, même si Besley et Burgess (2002) ont trouvé un impact similaire dans un pays en voie de développement. Ils ont constaté que les États indiens où les tirages des journaux étaient les plus importants parvenaient mieux à attirer les distributions publiques de produits alimentaires et les subventions en cas de sécheresse. Cependant, Djankov et d'autres (2003) ont trouvé que la propriété d'État était négativement corrélée au bon gouvernement, tandis que Besley et Prat (2001) constataient qu'une moindre liberté de la presse associée à un renouvellement plus lent des équipes au pouvoir indiquaient que, dans un pays moins démocratique, où la presse était moins libre, les effets avaient tendance à être moins marqués.

## **Extension : la télévision, 1950-1960**

J'ai mené une étude similaire sur les effets du développement de la télévision. Si l'incidence sur la participation électorale est estimée aussi précisément que ceux de la radio, ses effets estimés sur l'affectation des fonds publics sont moins clairs, car, faute de pouvoir étudier leur incidence sur un grand programme doté d'objectifs bien précis, j'ai étudié l'ensemble des transferts intergouvernementaux, en 1962, des États aux comtés. Ceci incluait les dépenses d'éducation, celles consacrées aux autoroutes, à la couverture sociale, et à d'autres usages, de sorte qu'il m'a été beaucoup plus difficile de contrôler précisément l'impact d'autres facteurs déterminants des dépenses publiques. Le recensement de 1950 a, hélas, été effectué avant l'expansion de la télévision à très grande échelle (9 % seulement des foyers américains étaient alors équipés d'un téléviseur), et celui de 1960 après la grande expansion (87 % des foyers avaient alors un téléviseur). La variation n'est donc pas aussi significative que dans le cas de la radio.

Si le développement de la radio a été important pour les zones rurales, il semble que celui de la télévision ait joué un rôle considérable pour les Noirs et les personnes peu instruites. McCombs (1968) a constaté que, pendant la période d'expansion de la télévision, de 1952 à 1960, la portion de la population ne regardant pas la télévision et ne lisant pas les journaux est tombée de 71 % à 49 % parmi les Noirs n'ayant pas fait d'études secondaires. Parmi les Blancs d'un niveau d'éducation comparable, la proportion de personnes faiblement consommatrices de médias augmentait dans le même temps de 5 %, tandis que, parmi les Blancs ayant suivi des études secondaires ou au-delà, la proportion de faibles consommateurs de médias doublait, passant de 16 % à 38 %. À en juger par ces études, la télévision semble avoir réduit le désavantage en matière d'information des Noirs et des personnes peu instruites. J'ai donc voulu voir si la télévision avait accru le pouvoir politique et la participation électorale de ces groupes.

L'analyse statistique a pris la même forme que celle adoptée pour l'étude de la radio : une régression a porté sur les déterminants des transferts intergouvernementaux et une autre sur les déterminants de la participation électorale au cours des années 1950-1960. Les résultats montrent que, si une participation électorale élevée est corrélée à l'accroissement des transferts gouvernementaux dont ont bénéficié les groupes concernés, la possession d'un téléviseur n'est corrélée de façon significative avec les transferts de fonds publics que dans les comtés à forte communauté noire. En outre, l'accroissement de l'usage de la télévision est clairement associé à celui de la participation électorale, surtout dans les comtés qui comptent

beaucoup d'électeurs peu instruits. Les effets de la télévision sont cependant plus faibles que ceux de la radio : leur effet positif sur la participation électorale n'est que le tiers de celui de la radio. Cela reflète peut-être une saturation croissante des médias.

Les résultats indiquent que la télévision a augmenté l'aptitude des Noirs américains et des personnes faiblement instruites à attirer des fonds publics. Pour les premiers, la télévision semble augmenter directement leur capacité à attirer les fonds publics, peut-être parce qu'elle les aide à identifier les responsables politiques qui promeuvent leurs intérêts et à voter pour eux. Pour les seconds, il semble que ce soit parce qu'elle a accru leur participation électorale davantage que celle du citoyen moyen que la télévision a accru leur pouvoir politique.

Il est assez surprenant que le fait de regarder davantage la télévision augmente la participation électorale. Dans les études portant sur des échantillons représentatifs de l'ensemble de la population, le fait de regarder les journaux télévisés n'est souvent pas une variable indépendante reflétant des connaissances politiques (Delli Carpini et Keeter, 1966). Mais, ceci montre peut-être que les gros consommateurs de télévision possédaient moins de connaissances au départ et non que la télévision ne leur apprend rien (Price et Zaller, 1993). Les critiques de la télévision affirment en outre que, au lieu de stimuler l'intérêt des téléspectateurs et leur implication dans l'action sociale, les informations télévisées répandent peut-être un malaise politique qui décourage la participation électorale (Putnam, 2000 ; Robinson, 1976). Mon analyse récuse fermement l'idée que l'usage accru de la télévision ait créé un malaise politique dans les années 1950. Mes constatations suggèrent au contraire que la télévision a accru la participation politique.

## **CONCLUSION**

Les médias affectent sans doute la politique parce qu'ils apportent aux électeurs des informations pertinentes. Mieux informés, ils votent en général davantage, surtout pour les responsables politiques qui défendent leurs intérêts. Ces derniers ont donc tout intérêt à ce que les électeurs soient bien informés.

Les structures de coûts et de revenus des médias influencent directement la nature des personnes qu'ils informent. La partie théorique de ce chapitre montre que les économies d'échelle poussent les médias à négliger les groupes d'électeurs peu nombreux, et cela a une incidence politique. De fait, les

Comment les médias soutiennent les marchés

médias servent les intérêts des consommateurs dispersés et du contribuable moyen, par exemple en luttant contre les tarifs douaniers protectionnistes et les projets que cherchent à promouvoir les groupes d'intérêts.

Les médias affectent aussi la façon dont les hommes politiques réagissent à l'évolution de la demande de prestations publiques. Ils ont tendance à les inciter à prendre des initiatives spectaculaires (qui attirent l'attention des médias), ces dépenses étant financées par un grand nombre de petites réductions de budget (qui, espèrent les responsables, échapperont à l'attention). Ainsi, au fil du temps, davantage de ressources seront consacrées à des programmes pour lesquels la demande est très variable, comme les famines, plutôt qu'à des programmes dont la demande est plus constante, comme la faim endémique.

L'observation empirique montre que les responsables politiques américains des années 1930 ont affecté davantage de fonds publics aux régions où une grande partie de la population avait la radio et où la participation électorale était plus élevée. Les effets sont non seulement significatifs d'un point de vue statistique, mais aussi très importants du point de vue économique. Les estimations montrent que, pour chaque point de pourcentage supplémentaire du nombre de foyers ayant la radio dans un comté, le gouverneur augmentait de 0,6 % les aides sociales accordées par habitant. Une augmentation d'un écart-type d'un point de la proportion de la population possédant une radio augmentait ainsi, au total, les fonds publics accordés de 10 %.

Les responsables politiques accordaient moins d'aide publique aux régions où la proportion d'analphabètes était plus importante. L'analphabétisme fait obstacle à la transmission des informations politiques. À l'instar des personnes non consommatrices de médias, les analphabètes détiennent moins de pouvoir politique que les autres, car leur participation électorale est en général inférieure, sans compter qu'ils ont moins de chances de voter pour les candidats qui défendent leurs intérêts. Les effets estimés de l'analphabétisme sont particulièrement significatifs : pour chaque point d'augmentation du taux d'analphabétisme, les responsables politiques réduisent d'environ 2 % les dépenses publiques affectées au groupe correspondant.

Il existe une manière de mettre en perspective les effets estimés de la radio et de l'alphabétisation : c'est de les comparer aux effets de la participation électorale. Le gain estimé en termes de pouvoir politique lorsque l'alphabétisation et l'accès aux médias progressent de 10 % dans les comtés déshérités est du même ordre de grandeur que celui qui découle d'une aug-

mentation de 10 % de la participation électorale. Un vote non informé semble créer autant de pression politique qu'une abstention pure et simple.

La radio et la télévision ont modifié le poids politique des divers groupes de population. En particulier, la radio a amélioré la capacité relative de l'Amérique rurale à attirer des transferts de fonds publics. Au total, selon mes estimations, la radio a permis d'accroître de 20 % les fonds affectés à un comté rural donné, par comparaison avec un comté urbain identique. De la même manière, les résultats préliminaires indiquent que les Noirs américains et les personnes peu instruites ont bénéficié de l'introduction de la télévision dans les années 1950. Aujourd'hui, l'usage en pleine expansion d'Internet pourrait avoir un impact politique comparable, et il y aura vraisemblablement des gagnants et des perdants. Un sujet intéressant pour une étude future serait d'identifier ces groupes et de mesurer l'impact politique d'Internet.

## RÉFÉRENCES

- Barnouw Erik, *The Sponsor*, New York, Oxford University Press, 1978.
- Besley Timothy et Robin Burgess, « The Political Economy of Government Responsiveness : Theory and Evidence from India », *Quarterly Journal of Economics*, 2002, 117(4), p. 1415-1451.
- Carpini Delli, Michael X et Scott Keeter, *What Americans Know about Politics and Why It Matters*, Londres, Yale University Press, 1996.
- Dunn Catherine, *What Price Poor Relief ?*, Chicago, American Public Welfare Association, 1936.
- Djankov Simeon, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova et Andrei Shleifer, « Who Owns the Media ? », *Journal of Law and Economics*, octobre 2003.
- Drèze Jean et Amartya Sen, *The Political Economy of Hunger*, vol. 1, Oxford, Grande-Bretagne, Clarendon Press, 1990.
- Fricke R.F., in E. Brunner, éd., *Radio and the Farmer*, New York, Radio Institute of the Audible Arts, 1935.
- Litman Barry, « Microeconomics Foundations », in Robert G. Picard, James P. Winter, Maxwell E. McCombs et Steven Lacy, *Press Concentration and Monopoly*, Norwood, New Jersey, Ablex, 1988.
- Lohmann Susanne, « An Information Rationale for the Power of Special Interests », *American Political Science Review*, 92 (4), 1998, p. 809-827.
- Mander M., « The Integration of Advertising and Circulation Sales Policies », in H. Henry, *Behind the Headlines : the Business of the British Press : Reading in the Economics of the Press*, Londres, Associated Business Press, 1978.
- Masson Robert T., Ram Mudambi et Robert J. Reynolds, « Oligopoly in Advertiser Supported Media », *Quarterly Review of Economics and Business*, 30 (2), 1990, p. 3-16.

## Comment les médias soutiennent les marchés

- McCombs Maxwell E., « Negro Use of Television and Newspapers for Political Information, 1952-1964 », *Journal of Broadcasting*, XII (3), 1968, p. 261-266.
- Olson Mancur, *The Logic of Collective Action*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1965. (Trad. française : *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1987.)
- Price Vincent et John Zaller, « Who Gets the News ? Alternative Measures of News Reception and Their Implication for Research », *Public Opinion Quarterly*, 57, 1993, p. 133-164.
- Putman Robert D., *Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster, 2000.
- Robinson Michael J., « Public Affairs Television and the Growth of Political Malaise », *American Political Science Review*, 70, 1976, p. 409-442.
- Rosse James N., « Estimating Cost Function Parameters without Using Cost Data : Illustrated Methodology », *Econometrica*, 38 (2), 1970, p. 256-275.
- Spence Michael et Bruce Owen, « Television Programming, Monopolistic Competition and Welfare », *Quarterly Journal of Economics*, 91, 1977, p. 103-126.
- Stein Robert M. et Kenneth N. Bickers, « Congressional Elections and the Pork Barrel », *Journal of Politics*, 56 (2), 1994, p. 377-399.
- Steiner Peter O., « Program Patterns and Preferences, and the Workability of Competition in Radio Broadcasting », *Quarterly Journal of Economics*, 66 (2), 1952, p. 194-223.
- Strömberg David, « The Politics of Public Spending », thèse de doctorat (Ph. D.), Princeton University, Princeton, New Jersey, 1999.
- Strömberg David, « Mass Media and Public Policy », *European Economic Review*, 45 (4-6), 2001a, p. 652-663.
- Strömberg David, « Radio's Impact on Public Spending », Stockholm University, Stockholm, à paraître.
- Strömberg David, « Mass Media Competition, Political Competition and Public Policy », *Review of Economic Studies*, à paraître.

# Chapitre 7

---

## Le rôle des médias dans le gouvernement d'entreprise

Alexander Dyck et Luigi Zingales

Une publicité inhabituelle est parue dans les pages du *Wall Street Journal* en avril 1992 : c'était une représentation en ombres chinoises, sur une page entière, du conseil d'administration de Sears Roebuck, sous le titre : « Les actifs non performants de Sears ». Financée par Robert Monks, sans doute le plus célèbre des « actionnaires activistes » américains, elle accusait les administrateurs de la société, tous nommément identifiés, d'être responsables des mauvaises performances de l'action Sears. Profondément embarrassés, ces derniers choisirent d'adopter la plupart des propositions mises en avant par Monks, même si celui-ci n'avait obtenu que 12 % des votes lors des précédentes élections au conseil d'administration et n'avait donc pas été élu. Le marché salua ces changements, qui valurent à Sears un *excess return* de 9,5 % le jour même de leur annonce, et de 37 % au cours de l'année qui suivit (Monks et Minow, 1995, p. 399-411).

Le 8 mars 1988, toutes les chaînes de télévision américaines ont diffusé les mêmes images : celles du massacre de centaines de dauphins par le *Maria Luisa*, thonier panaméen, dans le cadre de son activité de pêche quotidienne. S'appuyant sur l'indignation du public, trois ONG, Earth Island Institute, Greenpeace et Humane Society, lancèrent un boycott du thon. Les restaurants et les écoles décidèrent de le retirer de leurs menus tant qu'il ne serait pas « garanti sans dauphin », c'est-à-dire pêché avec des filets sans danger pour les dauphins. Le 12 avril 1990, Heinz annonçait qu'il ne vendrait désormais plus que du thon garanti sans dauphin, suivi quelques heures

plus tard par les deux autres plus grands producteurs de thon mondiaux (Reinhardt et Vietor, 1994, a,b).

Si certains chapitres de cet ouvrage examinent l'influence des médias sur le développement à travers leur impact sur les personnalités politiques et sur le processus politique lui-même, les exemples précédents semblent indiquer qu'ils jouent également un rôle dans la définition de la politique des entreprises. S'agit-il d'événements isolés, ou ces deux cas sont-ils représentatifs de l'influence des médias ? Si celle-ci est réelle, comment l'expliquer ? Puisque les médias ne votent pas au cours des conseils d'administration, pas plus qu'ils ne fixent la rémunération des dirigeants, par quels mécanismes contraignent-ils les administrateurs à tenir compte de leurs remarques ? Quels sont les rapports et les interactions entre le pouvoir des médias et les autres mécanismes du gouvernement d'entreprise, tels que l'environnement juridique et concurrentiel, par exemple ? Dans quelle direction l'influence des médias oriente-t-elle la politique menée par telle ou telle entreprise ?

À eux seuls, les deux exemples cités laissent à penser que la réponse à ces questions est loin d'être évidente. Les médias jouent dans les deux cas un rôle de levier, mais un levier utilisé par deux groupes extrêmement différents : des actionnaires ne participant pas aux décisions du conseil d'administration dans le premier cas, des militants écologistes dans le second. L'utilisation faite des médias est également très différente : dans le premier cas, un actionnaire mécontent paie de sa poche une publicité dénonçant les erreurs des dirigeants et des administrateurs ; dans le second, ce sont les chaînes de télévision qui décident de diffuser dans leur programmation habituelle un enregistrement réalisé par un groupe d'écologistes.

Les résultats sont différents eux aussi : dans le premier exemple, la pression publique créée par la publicité a fini par forcer le conseil de Sears à créer davantage de valeur pour l'actionnaire, ce qui aurait dû être son objectif dès le départ ; dans le deuxième, la direction a dû se plier à la pression des écologistes, alors qu'elle n'avait pas le moindre engagement d'ordre financier envers eux. On pourrait dire que les dirigeants de Heinz ont ainsi répondu aux préférences de leurs clients et que les médias n'ont fait que porter à l'attention de ces consommateurs des informations d'une importance capitale. Mais cet argument ne résiste pas à l'analyse : des études marketing montrent en effet qu'il existe un véritable fossé entre un consommateur indigné par ce que lui ont montré les médias et un consommateur prêt à payer plus cher un produit irréprochable : « Si vous demandez aux gens de choisir entre une boîte de thon garanti sans dauphin et une boîte de thon normale, ils choisiront toujours la moins chère, même si la différence

n'est que de quelques centimes » (Reinhardt et Vietor, 1994a, p. 3). En l'occurrence, il n'est même pas certain que les médias aient forcé la direction à agir dans l'intérêt de la société au sens large. En effet, il est impossible de prouver que la perte que représente le massacre de ces dauphins est compensée par le coût plus élevé de la pêche au thon « garanti sans dauphin ». Certains écologistes ont même critiqué la décision en question, démontrant qu'elle réduisait en fait la biodiversité en déplaçant la pêche au thon vers l'ouest du Pacifique, où elle ne présente aucun risque pour les dauphins, certes, mais décime en revanche de nombreuses espèces qui sont, elles, en voie de disparition.

Toutes ces questions sur le rôle des médias sont peu étudiées dans les travaux universitaires<sup>1</sup>. Ce n'est pas un hasard. Les modèles économiques n'accordent en effet qu'une place très restreinte au processus de diffusion de l'information : ils supposent que les agents sont informés ou non. Dans le second cas, les agents ont parfois l'option d'acquérir des informations à un coût prédéterminé. Il n'y a pas de place dans ces modèles pour les intermédiaires d'information (*information aggregators*), qui compilent des données provenant d'un grand nombre de sources et en réduisent le coût d'acquisition de manière sélective. Dans le monde réel, ce sont les médias qui jouent ce rôle. C'est à travers eux que les individus obtiennent une grande partie de leurs informations ; ils jouent donc un rôle important dans la sélection de celles qui seront communiquées au public et apportent une crédibilité accrue à celles qui proviennent d'autres sources. En réduisant de manière sélective le coût du recueil et de l'évaluation de l'information pour les agents, les médias jouent un rôle déterminant dans la constitution et l'évolution des réputations.

Cette influence peut prendre au moins trois formes : tout d'abord, le simple fait d'être sous l'œil des médias peut pousser des responsables politiques à réformer le droit des affaires ou à l'appliquer, de crainte que leur inaction ne nuise à leur carrière politique future ou à leur image aux yeux de l'opinion publique nationale et étrangère.

Ensuite, l'attention médiatique peut avoir un impact sur la réputation d'une façon classique, reprise par la plupart des modèles économiques :

---

1. Dans son enquête sur l'état actuel des connaissances en finance d'entreprise, Zingales (2000) cite ce phénomène comme une force importante, mais jusqu'ici négligée. Skeel, de son côté (2001), a analysé le rôle de l'humiliation dans le droit des affaires. Baron (1996, 2001) a examiné le rôle des médias dans les campagnes de lobbying et dans la politique privée en général. Djankov *et al.* (2001) ont étudié les effets de la structure du capital des groupes de presse.

ainsi, dans le sens que l'on accorde en général à la notion de « réputation » (voir, par exemple, Fama, 1980 ; Fama et Jensen, 1983), le salaire futur d'un dirigeant dépendra de la conviction des actionnaires et de ses futurs employeurs qu'il servira leurs intérêts même s'ils ne sont pas en mesure de le surveiller. Cette sanction financière peut dissuader les dirigeants de profiter d'opportunités pour servir leurs intérêts personnels, afin de donner une bonne image d'eux-mêmes.

Enfin, et c'est sur ce point que nous voulons insister ici, l'attention médiatique n'a pas seulement un impact sur la réputation des dirigeants et des membres du conseil d'administration aux yeux des actionnaires et de leurs futurs employeurs, elle a également une influence sur leur réputation aux yeux de la société au sens large. Comme l'expliquait Robert Monks à propos de la publicité Sears : « Nous nous adressions à leurs amis, à leurs familles, à leurs collègues. Tous ceux qui seraient amenés à voir cette publicité la liraient, tout ceux qui la liraient la comprendraient et ceux qui la comprendraient n'hésiteraient pas à demander des précisions aux administrateurs qu'ils rencontreraient. » (Rosenberg, 1999, p. 269-270). De la même façon, il est tout à fait possible que les actionnaires de Heinz, ou encore de futurs employeurs potentiels des dirigeants de l'entreprise, aient été extrêmement mécontents de la décision de ne plus pêcher que du thon garanti sans dauphin. Mais les dirigeants et les administrateurs ont pris cette décision en partie pour protéger leur image aux yeux du public. Ils ne voulaient pas devoir faire face aux questions de leurs enfants en rentrant chez eux le soir, ou se sentir gênés lorsqu'ils iraient à l'église ou à leur *country club*. Nell Minow, associée de Robert Monks, explique que ce dernier est toujours la bête noire des administrateurs de Sears, à cause des plaisanteries que ceux-ci ont dû subir dans leurs cercles mondains à la suite de la publicité dans le *Wall Street Journal*. Aucune police d'assurance ne peut protéger dirigeants et administrateurs de société de ce type de sanction touchant à leur réputation.

Ainsi les médias jouent bel et bien un rôle dans la formation de l'image publique des dirigeants et des administrateurs d'entreprise, les contraignant par là même à respecter certaines normes sociétales. Selon les cas, cette pression peut conduire à maximiser la valeur pour l'actionnaire, comme nous l'avons vu avec Sears, ou, au contraire, à s'écarter de cet objectif, comme cela a été le cas pour Heinz.

Jusqu'ici nous avons seulement évoqué l'hypothèse que les dirigeants et les administrateurs sont sensibles à leur image publique et réagissent par conséquent à la pression médiatique. Avant de conclure que les médias jouent bien un rôle dans le gouvernement d'entreprise, il nous faut établir

qu'il ne s'agit pas seulement ici d'une possibilité théorique illustrée par deux anecdotes. C'est ce que nous nous proposons de faire dans le reste de ce chapitre. Nous étudierons d'abord une série d'exemples dans lesquels l'influence des médias sur la politique d'une entreprise est avérée. Ces exemples semblent confirmer une intuition que nous essayons de clarifier dans une section théorique. Nous passerons ensuite à une argumentation plus systématique. Dans Dyck et Zingales (2001), nous avons montré que la diffusion de la presse influence le montant de la richesse de l'entreprise que s'approprient les initiés, désignée par le terme « bénéfices privés du contrôle ». Dans ce chapitre, nous étudions l'impact de la presse sur la sensibilité du secteur privé aux problèmes écologiques. Comme principal indicateur de l'importance de la presse dans un pays donné, nous utilisons la diffusion des quotidiens rapportée à la population du pays en question. Il est clair que la presse écrite ne peut jouer un rôle déterminant que si elle est lue et que notre indicateur ne reflète que grossièrement son importance, mais c'est l'un des seuls qui soient disponibles pour un grand nombre de pays. Nous vérifions ensuite la solidité de nos résultats à l'aide d'autres indicateurs de la liberté et de l'indépendance de la presse. Pour mesurer les normes écologiques moyennes des entreprises dans un pays donné, nous utilisons l'une des composantes de l'Environmental Sustainability Index 2001, indice mis en place sous l'égide du Forum de Davos. L'indice de la sensibilité du secteur privé aux problèmes écologiques est une combinaison de cinq indicateurs, du nombre de sociétés certifiées ISO 14001 par million de dollars de PNB à la notation des entreprises en matière de développement durable selon le Dow Jones Sustainability Index.

Nous sommes parvenus à la conclusion que les pays dans lesquels la diffusion de la presse est la plus importante sont, en général, plus sensibles aux problèmes d'environnement. Cela reste vrai même lorsque l'on tient compte des réglementations écologiques, de la disponibilité de l'information sur les répercussions écologiques de différents éléments et du niveau de développement économique mesuré par le PNB par habitant. L'impact est également significatif sur le plan économique. Une augmentation d'un écart-type de la diffusion de la presse entraîne une augmentation de 15 points de l'indice écologique, soit 28 % de son écart-type.

La diffusion de la presse pouvant elle-même être une variable endogène ou faussement corrélée avec d'autres facteurs institutionnels, nous nous efforçons de l'expliquer en utilisant des variables exogènes. La religion a un impact considérable sur le taux d'alphabétisation d'un pays et sur la propension de la population à lire. Le degré de fragmentation ethnolinguistique est également un facteur déterminant. À eux seuls, ces deux facteurs expliquent

Comment les médias soutiennent les marchés

41 % de la variation des données de cross-section reflétant la diffusion de la presse. Nous obtenons des résultats similaires lorsque nous utilisons ces deux facteurs comme instruments dans nos régressions des effets de la presse sur les normes écologiques et sur l'importance des bénéfices privés. Ceci tend à prouver que nos résultats ne sont pas le fruit de corrélations erronées ou de causalité inverse.

Sur le plan politique, cette démonstration de l'importance des médias dans le gouvernement d'entreprise a deux conséquences importantes. Les arguments développés dans ce chapitre et dans Dyck et Zingales (2001) invitent à élargir le champ d'étude du gouvernement d'entreprise, jusqu'ici limité à ses aspects juridiques et contractuels, et à recentrer le débat politique de la même façon.

Ensuite, la presse pousse les dirigeants à agir non seulement dans l'intérêt des actionnaires, mais également d'une façon qui soit socialement acceptable. Ceci place le rôle des normes sociétales au premier plan du débat sur le gouvernement d'entreprise. À quelques exceptions notables près – par exemple, l'étude de Coffee (2001) –, le rôle de ces normes a jusqu'à présent été ignoré ; elles ouvrent pourtant des perspectives nouvelles aux réformateurs, dans la mesure où elles peuvent amener à communiquer davantage sur les comportements qui les enfreignent et où elles vont dans le sens d'un gouvernement d'entreprise efficace. Mais elles peuvent également constituer un obstacle majeur à toute réforme du système de gouvernement d'entreprise d'un pays : si le fait de licencier des collaborateurs pour augmenter les bénéfices y est mal accepté, il sera extrêmement difficile d'inciter les dirigeants à le faire, tout particulièrement dans les entreprises les plus visibles. Cet élément devrait être explicitement pris en compte dans tout plan réaliste de réforme du système de gouvernement d'entreprise d'un pays.

## **QUELQUES EXEMPLES DE L'INFLUENCE DES MÉDIAS SUR LA POLITIQUE D'ENTREPRISE**

Afin de prouver que les deux exemples cités plus haut ne sont pas des anecdotes isolées, mais bien les signes visibles d'un phénomène plus profond, nous consacrerons cette partie à l'étude de plusieurs cas illustrant l'existence d'un lien entre la pression médiatique et le comportement des entreprises. Il est important de signaler que, dans l'ensemble des cas présentés, les changements relatés se sont produits en l'absence de tout cadre législatif contraignant à l'action ou de toute responsabilité juridique poussant au contraire à choisir l'inaction.

## **Stratégie écologique des entreprises**

Depuis l'adoption du Pollution Prevention Act en 1990, les entreprises américaines doivent obligatoirement déclarer les émissions annuelles de chacune de leurs usines pour toute une liste de produits chimiques. Même s'il est difficile de dire qui pourrait utiliser ces informations devant des tribunaux, cette obligation est l'un des principaux instruments de changement du comportement des entreprises, car elle permet d'identifier précisément les sociétés, et même les usines, qui polluent. L'Agence pour la protection de l'environnement voit dans cette information un « levier d'action », car « les citoyens font pression sur les usines locales pour qu'elles s'engagent à réduire leurs émissions toxiques » (Viotor, 1993, p. 3).

Compilées par des groupes de défense de l'environnement comme le Natural Resource Defense Council et la National Wildlife Federation – dans des rapports aux titres évocateurs : le *Who's Who des pollueurs* ou le *Top 500 des pollueurs* –, certaines de ces informations ont ensuite été reprises par la télévision ou la presse écrite. L'appétit du public pour tout ce qui touche à l'environnement joue en faveur de ces groupes de pression. Ils ont rarement besoin, pour se faire entendre, de dépenser des sommes aussi importantes que Robert Monks, qui avait déboursé plus de 100 000 dollars pour faire paraître sa publicité dans le *Wall Street Journal*. Mais faire de l'intérêt du public le critère du choix des cibles de ces campagnes peut conduire à leur distorsion systématique, faussant du même coup le rôle des médias en matière de gouvernement d'entreprise.

La pression créée dans l'opinion publique par ces informations sur les pollueurs a eu un impact très net : les sociétés classées parmi les dix plus polluantes, comme Allied (troisième en 1990) et DuPont (numéro un en 1990), se sont fait un point d'honneur de sortir de cette liste le plus vite possible, intégrant cet objectif à leur stratégie, en l'absence de toute obligation juridique. Allied, par exemple, a multiplié par trois ses dépenses consacrées à des structures de contrôle écologique et à des opérations de nettoyage volontaire (Viotor, 1993, annexe 1). Des mesures ont également été prises à l'échelle du secteur tout entier : l'association des fabricants de produits chimiques a mis en place un code de bonne conduite pour la production et la manipulation de ces produits, que tous ses membres sont tenus de respecter, cette « autorégulation draconienne » étant jugée « nécessaire pour renverser l'image très négative de l'industrie chimique auprès du public » (Viotor, 1993, p. 3).

## **Le gouvernement d'entreprise et la presse**

Nous étudierons ici les interactions de la presse avec différents mécanismes de gouvernement d'entreprise.

### **Les actionnaires activistes et la presse**

Si la presse a été un instrument efficace pour des actionnaires activistes comme Robert Monks et Nell Minnow dans leur combat contre les dirigeants des grandes sociétés américaines, qu'en est-il dans les pays émergents ? L'actualité récente semble indiquer qu'elle a un poids similaire en Corée du Sud.

Historiquement, la Corée du Sud a toujours été connue pour les pouvoirs écrasants des actionnaires majoritaires des grandes sociétés nationales, les *chaebol*, au détriment des petits investisseurs. La législation locale n'est pas favorable aux investisseurs extérieurs – elle n'obtient qu'une note de 2 sur 5 sur l'échelle établie par La Porta en 1998 pour mesurer le degré de protection des actionnaires minoritaires – et son application laisse à désirer : selon un indice comparant les traditions de respect de la loi dans différents pays, la Corée n'arrive qu'à la moitié du niveau moyen des pays développés.

C'est en 1996 que les choses ont commencé à changer, grâce aux efforts de Jang Ha-Sung, professeur de management à la Korea University et fondateur du People's Solidarity for Participatory Democracy (PSPD). Comme ses pairs aux États-Unis, cet actionnaire activiste s'est attaché à faire évoluer la politique des grandes entreprises coréennes, au moyen de pressions juridiques – que ce soient des courses aux procurations, des poursuites pénales ou l'exercice de l'action sociale *ut singuli* (qui correspond à la notion de *derivative action* en droit américain) – utilisant en outre la presse pour pousser les dirigeants à faire évoluer leurs politiques. Peut-être plus encore qu'aux États-Unis, ses plus grandes réussites ont résulté davantage de la pression de l'opinion publique que de sanctions juridiques.

La plus grande victoire du PSPD, jusqu'à présent, a été sa lutte contre les délits d'initiés chez SK Telecom. Les résultats de la société ne traduisaient pas son excellente rentabilité, en raison d'un système de prix de transfert qui bénéficiait à deux sociétés détenues en quasi-totalité par le président de SK Telecom et sa famille. Le PSPD attira l'attention sur ces pratiques, puis le *Financial Times* s'empara de l'affaire et il s'ensuivit toute une campagne médiatique pour attirer les votes par procuration, à coups de

publicités dans la presse et d'interventions à la télévision et à la radio. Les directeurs de SK Telecom finirent par capituler en mars 1998 et accédèrent aux demandes du PSPD.

Succès d'autant plus remarquable que, en Corée, les poursuites juridiques se soldent généralement par un échec. Les propositions des actionnaires, par exemple, sont soumises à des limites très strictes et ne peuvent exiger le renvoi d'administrateurs ou d'auditeurs. La seule avancée juridique notable a été de garantir le droit des investisseurs à prendre la parole lors des assemblées générales – et encore, leurs interventions, qui peuvent certes affecter la réputation des parties impliquées, ne peuvent déclencher un quelconque recours juridique. Ainsi la presse s'est fait amplement l'écho des treize heures qu'avait duré la réunion des actionnaires de Samsung et la transparence accrue de la communication financière de la société illustre l'efficacité de la pression des actionnaires et de l'opinion publique.

### **Les investisseurs institutionnels**

Même s'ils disposent de tout un arsenal juridique pour inciter les entreprises à modifier leur politique, les investisseurs institutionnels ont encore plus d'influence lorsqu'ils peuvent s'appuyer sur une presse dynamique. Celle-ci constitue en effet pour eux un moyen relativement peu coûteux de sanctionner telle ou telle entreprise et de coordonner les réactions d'autres investisseurs, en profitant d'une protection juridique potentielle.

Le California State Pension Fund for Public Employees (CalPERS), par exemple, a pour politique de montrer du doigt les entreprises qui réalisent de mauvaises performances, attirant sur elles l'attention des médias afin de les amener à modifier leur politique et à améliorer leurs résultats. Les critères pris en compte par ce fonds de pension pour dresser sa longue liste de « mauvais élèves » sont entre autres le retour sur investissement pour les actionnaires, la valeur économique ajoutée et le gouvernement d'entreprise. Il envoie des représentants auprès des entreprises en question pour les inciter à s'amender, les menaçant dans le cas contraire de déclencher une course aux procurations et de publier leur nom sur sa liste noire. Cette menace de publicité négative joue un rôle essentiel dans l'approche du CalPERS et, sans elle, sa stratégie est inefficace : lorsqu'en 1991 plusieurs PDG ont convaincu l'organisation qu'une approche « plus compréhensive et plus modérée » serait moins agressive et, surtout, plus efficace, seules deux des douze sociétés visées ont négocié des accords jugés acceptables avec le CalPERS, trois d'entre elles refusant même purement et simplement de rencontrer ses représentants. Dale Hanson, PDG du CalPERS, a résumé

l'expérience en ces termes : « Plus compréhensif, plus modéré », ça ne marche pas. Cela nous a simplement prouvé qu'un certain nombre de sociétés ne font rien tant qu'on ne les y oblige pas en portant le problème sous les feux des médias » (Dobrzynski, 1992, p. 44). Dès l'année suivante, le CalPERS recommençait à publier ses listes noires.

Les investisseurs qui engagent des capitaux dans les entreprises russes sont un autre exemple. D'après William Browder, PDG d'Hermitage Capital Management, le plus grand fonds d'investissement moscovite, « le mécanisme correcteur le plus efficace dont nous disposons contre la mauvaise gestion est la presse » (courriel du 21 mai 2002). Ainsi, en octobre 2000, Browder a lui-même révélé aux médias les délits perpétrés au sein de Gazprom, les malversations de la direction de l'entreprise étant ensuite reprises par *Business Week*, le *New York Times*, le *Wall Street Journal* et le *Washington Post*. Il semble que cette pression médiatique ait facilité la coordination de l'action des investisseurs institutionnels, les poussant à organiser un vote en faveur d'un audit spécial de la société (mesure nécessitant l'aval de 10 % des actionnaires), et qu'elle ait également contribué à d'autres évolutions de la politique de l'entreprise. En dénonçant les cas de mauvaise gestion, la presse peut également pousser les hommes politiques et les dirigeants, souvent soucieux de leur réputation à l'étranger, à améliorer les politiques d'entreprise. Il est intéressant de noter que l'attention de la presse joue un rôle tout aussi déterminant en ce qui concerne les poursuites judiciaires. Pour William Browder, « la presse est l'une des raisons pour lesquelles nous portons des affaires devant la justice. Jusqu'à maintenant, nous avons intenté vingt-quatre procès et nous en avons perdu vingt-trois. C'est comme ça en Russie. Mais l'intérêt de cette démarche, c'est la publicité qu'elle provoque. »

### **Les régulateurs privés et publics**

La pression de l'opinion publique galvanisée par une presse dynamique est également essentielle pour les entreprises privées qui cherchent à améliorer le gouvernement d'entreprise par l'autorégulation. On peut prendre ici l'exemple de la réponse à la série de scandales financiers qui ont secoué le Royaume-Uni dans les années 1980, dont l'effondrement de la BCCI (Bank of Credit and Commerce International) et du Maxwell Group. Plutôt que de légiférer pour interdire certaines activités sous peine de sanctions pénales et d'amendes, le Royaume-Uni a adopté une approche basée sur l'autorégulation, mise en œuvre à l'aide d'une politique de publications financières obligatoires. La commission Cadbury, dominée par le secteur privé, a défini des normes en matière de gouvernement d'entreprise et mis en place des

mécanismes imposant la publication des performances par rapport à ces normes, permettant ainsi à la pression d'une opinion publique, mieux informée grâce à une communication financière désormais plus complète et à un certain nombre d'articles de presse, de transformer les pratiques. L'un des avantages de cette approche basée sur l'obligation de publier certaines données financières, c'est que l'entreprise qui opte pour l'autorégulation a les moyens de l'imposer et de sanctionner rapidement. Les autres sanctions envisageables, telles que des amendes et des pénalités décidées par le tribunal, étaient soit impossibles dans ce contexte, soit susceptibles d'être retardées par des procédures judiciaires, ce qui aurait limité leur efficacité.

Le rapport de la commission Cadbury, en décembre 1992, a été la première tentative de réforme utilisant la publication obligatoire et la pression de l'opinion publique. Sa principale composante était un code des meilleures pratiques composé de dix-neuf recommandations, entre autres l'entrée au conseil d'administrateurs indépendants, dont le code fixait le nombre minimum, ou encore la séparation des rôles de président du conseil d'administration et de PDG. Depuis 1993, pour être cotée à la Bourse de Londres, toute entreprise doit fournir un état de ses performances par rapport à ce code, ainsi qu'une explication écrite de tout écart dans ses rapports annuels. C'est devenu une pratique courante, dans les communiqués de presse de l'entreprise ainsi que dans les articles que la presse financière lui consacre, de situer ses performances par rapports aux critères définis par le code, tout décalage avec ce dernier étant généralement interprété comme un échec en matière de gouvernement d'entreprise. Le rapport Greenbury, en juillet 1995, et le rapport Hampel, en janvier 1998, ont adopté une approche similaire pour la rémunération des dirigeants. Toutes ces nouvelles pratiques ont été rassemblées dans un « supercode », publié par la Bourse de Londres en juin 1998, assorti lui aussi d'exigences de publication plutôt que de mise en conformité.

Cette approche, centrée sur une politique de publication obligatoire, appuyée par une communication dans la presse des performances par rapport aux normes, a eu un formidable impact sur le comportement des entreprises, en très peu de temps. Une étude récente rapportée par Dahya, McConnell et Travlos en 2002 montre qu'alors que les deux tiers d'un échantillon d'entreprises cotées à la Bourse de Londres n'étaient pas conformes aux normes lorsque celles-ci ont été mises en place en 1992, 93 % l'étaient devenues en 1996. Pour les sociétés concernées, l'adoption de ces normes avait en outre été synonyme d'une responsabilisation accrue du management, les postes des PDG étant désormais plus étroitement liés aux performances de l'entreprise. L'accueil favorable que la presse (et le public)

ont réservé à ces normes a indéniablement facilité cette évolution remarquable, toute allégation de non-conformité entraînant une condamnation générale des dirigeants et des administrateurs de l'entreprise en question.

La méthode a fait école, comme en témoigne la Bourse de Hong Kong, qui, pour des raisons historiques, n'est pas habilitée à sanctionner les sociétés qui se conduisent mal. Elle utilise donc les médias comme instrument de sanction, achetant de l'espace publicitaire pour avertir le public des entorses de certaines entreprises. Il suffit en général de les menacer, car cette dénonciation est source d'humiliation personnelle pour les dirigeants impliqués, mais peut également représenter une sanction financière si elle amène des tiers à réévaluer leur confiance envers eux et leur entreprise, exigeant dès lors des termes plus durs pour financer leurs projets. Dans Dyck et Zingales (2001), nous avons établi que la valeur moyenne des bénéficiaires privés du contrôle à Hong Kong n'est que de 0,7 %, contre 14 % en moyenne à l'échelle mondiale.

La Bourse de New York envisage actuellement de publier elle aussi les lettres de réprimande adressées aux entreprises cotées qui n'appliquent pas les nouvelles directives, notamment en ce qui concerne l'indépendance des auditeurs et la structure des comités, exigeant des sociétés qu'elles publient ces lettres dans leurs rapports annuels et comptant sur la presse pour les publier elle aussi. Elle fait en fait confiance à ce que James Landis, l'architecte des lois réglementant le marché boursier américain après le krach de 1929, appelait « la force pénalisante de la publicité pure » (McCraw, 1984, p.172).

### **L'importance comparative de la presse et d'autres mécanismes face aux problèmes de gouvernement d'entreprise**

Dans certains pays, la presse joue un rôle au moins aussi important, à travers les sanctions qu'elle peut imposer, que les autres mécanismes, pourtant plus souvent étudiés, de lutte contre les imperfections du gouvernement d'entreprise. Une enquête réalisée récemment en Malaisie (Low, Seetharaman et Poon, 2002) illustre ce point : interrogés sur les facteurs les plus importants dans l'évaluation du gouvernement d'entreprise au sein des sociétés cotées, préalable à toute décision d'investissement, un groupe d'investisseurs institutionnels et d'analystes boursiers ont déclaré que la fréquence et la nature des commentaires du public et de la presse concernant la société étaient plus importants à leurs yeux que bon nombre d'autres critères auxquels on accorde en général plus d'attention dans les milieux académiques, tels que les relations de la société avec les organismes de

régulation, le nombre d'administrateurs indépendants et leurs qualifications, l'existence de comités de rémunération et d'audit, ou encore l'identité des auditeurs de l'entreprise.

### **Le gouvernement d'entreprise appliqué aux MBA et le classement de *Business Week***

Le magazine *Business Week* publie depuis 1988 un palmarès des meilleurs MBA américains, qui, en dépit de ses critères discutables (ce sont en effet les réponses des étudiants qui sont utilisées pour classer les différents MBA, alors que leur expérience se limite en fait à l'institution dans laquelle ils ont obtenu leur diplôme) est très vite devenu la référence en matière d'évaluation des MBA<sup>2</sup>. S'il n'existe a priori aucune étude systématique de l'effet de l'apparition de ce classement annuel sur la gestion des business schools concernées, il ne fait aucun doute qu'il a eu un impact considérable. Les notes données par les étudiants à leurs professeurs sont soudain devenues importantes, l'accent a été mis sur la responsabilité du corps enseignant, de nouveaux programmes adaptés aux besoins des étudiants ont été mis en place et certaines universités ont même été surprises à tenter d'influencer les réponses de leurs étudiants au questionnaire de *Business Week*.

Les raisons de l'efficacité de la pression médiatique sont ici encore plus complexes, car les business schools sont des institutions à but non lucratif, avec des structures très spécifiques en matière de gouvernement d'entreprise. Un certain nombre de facteurs permettent d'expliquer cet impact, notamment l'idée que le classement aura un effet sur la qualité des candidats et sur les salaires de sortie des diplômés, mais on ne peut exclure l'influence des facteurs évoqués dans ce qui précède, à savoir le souci des responsables de préserver leur réputation. Dès l'apparition de ces palmarès et leur utilisation comme un important critère d'évaluation des MBA, les doyens des universités s'y sont montrés attentifs, en raison de leurs répercussions sur leur propre réputation.

*Business Week* n'était pas le premier à réaliser un classement des MBA : *U.S. News and World Report* publiait déjà un palmarès de l'ensemble des départements des universités, dont les MBA, mais ce magazine n'avait ni la diffusion, ni la crédibilité de *Business Week*, surtout dans le monde des affaires. Ceci prouve néanmoins notre hypothèse selon laquelle l'influence des médias sur le comportement des entreprises passe par leur

---

2. Depuis un an ou deux, le *Financial Times* et le *Wall Street Journal* publient aussi leurs propres classements. Le palmarès de *Business Week* demeure toutefois de loin le plus important.

capacité à rassembler des informations et à garantir leur pertinence à un coût réduit pour les intéressés. Plus un magazine fait autorité et plus il est distribué à grande échelle, plus il est influent, car il est plus à même d'affecter la réputation des parties impliquées.

### **Une expérience contrôlée**

Tous ces exemples illustrent une apparente corrélation entre la révélation de certaines pratiques par les médias et des tentatives de la part des entreprises de les modifier. Il est cependant difficile de conclure à l'existence d'un rapport de cause à effet entre les deux. On pourrait facilement démontrer que, si les médias ont révélé ces informations, c'est qu'elles répondaient à une demande de la part du public et que cette demande, à son tour, était le fruit d'une volonté préexistante de faire évoluer les choses. S'il en est ainsi, le lien entre les révélations des médias et les changements dans les pratiques de gouvernement d'entreprise paraît douteux. Nous traiterons de ce problème en détail dans la partie suivante, à l'aide de variables instrumentales. Mais auparavant, nous voudrions rapporter les résultats d'une expérience contrôlée, à petite échelle, qui viennent confirmer l'hypothèse de la causalité.

L'un de nous tenait une rubrique dans l'édition dominicale du *Corriere della Sera*, numéro un de la presse italienne. Fasciné par l'affaire Sears, il écrivit en janvier 1999 un article sur l'importance de la presse pour la réputation des administrateurs, et par conséquent pour l'adoption de meilleures pratiques dans les entreprises. Il montra du doigt, à titre d'exemple, la moins performante, au cours des trois années précédentes, des grandes entreprises italiennes cotées en Bourse, publiant les noms de tous ses administrateurs. À sa grande surprise, il ne reçut aucune réponse publique. Mais deux mois plus tard, le PDG de la société concernée démissionnait sans donner de raison. Un magazine fit le lien entre les deux affaires, surnommant l'auteur de l'article le « Professeur Torpille ».

## **LE CADRE THÉORIQUE**

Si les témoignages anecdotiques sont utiles pour attester de l'existence de ce phénomène et illustrer les modalités selon lesquelles cette influence s'exerce, il est nécessaire d'apporter des preuves plus systématiques pour en démontrer l'importance. C'est pourquoi nous allons maintenant nous livrer à une analyse des effets des médias sur la politique d'entreprise dans plusieurs pays. Auparavant, il convient de décrire plus précisément les canaux à travers lesquels s'exerce cette influence.

Tout d'abord, la seule attention des médias peut être à l'origine de réformes du droit des affaires ou simplement amener les entreprises à le respecter. Ce qui motive les hommes politiques et les pousse à agir, c'est sans doute leur conviction que l'inaction porterait préjudice à leur future carrière ou risquerait de les diminuer aux yeux du public, dans leur pays comme à l'étranger. Cet aspect important de l'impact des médias, étudié entre autres par Besley et Prat en 2001, est développé dans d'autres chapitres de cet ouvrage.

Nous nous attachons pour notre part à l'étude de la relation entre les médias et la réputation des dirigeants et des administrateurs. Prenons le modèle de l'établissement d'une réputation présenté par Diamond en 1989 : il existe deux types d'agents, les bons et les mauvais, qui se distinguent par le coût que représente pour eux une action donnée. Dans notre exemple, le fait de polluer posera davantage de problèmes à un dirigeant respectueux de l'environnement qu'à celui qui n'en a cure. Supposons maintenant que la décision la plus respectueuse de l'environnement soit aussi la plus coûteuse – par exemple, comme c'est vraisemblablement le cas, qu'elle demande davantage d'efforts. Résultat ? Le « bon » dirigeant (celui qui respecte l'environnement) ne polluera pas, le mauvais, oui.

Supposons maintenant, dans la lignée de notre discussion précédente, qu'être rangé dans la catégorie des ennemis de l'environnement ait un coût. Si l'on veut à tout prix intégrer ce coût dans les modèles de carrière traditionnels (voir Harris et Holmstrom, 1982), on peut dire que ce coût se concrétiserait dans l'éventualité où le dirigeant déciderait de se lancer dans la politique, auquel cas un passé peu reluisant en matière d'environnement serait un handicap majeur. De manière plus générale, on pourra voir ce coût comme le handicap personnel que constitue un accroc dans l'image du dirigeant auprès du public. La norme imposée par la société veut que les dirigeants soient respectueux de l'environnement ; aussi, être identifié comme mauvais dans ce domaine est-il un facteur d'humiliation sociale. Personne n'aime être montré du doigt.

Même les mauvais managers peuvent être incités à « bien » agir pour imiter les bons et se faire ainsi une bonne réputation sur le plan écologique, si celle-ci est source d'avantages suffisamment importants (et que le handicap encouru par les pollueurs soit suffisamment lourd) (Diamond, 1989). Puisque seuls les mauvais dirigeants accepteront de polluer, ce seul fait classera donc immédiatement un dirigeant comme mauvais. Si être identifié comme un pollueur est porteur de conséquences suffisamment négatives, les mauvais managers choisiront de se déguiser en dirigeants respectueux de l'environnement en ne polluant pas.

Ce type de modèle analysant la réputation repose sur l'hypothèse d'une probabilité égale à un que l'information concernant le comportement des dirigeants soit révélée au public. Ce n'est pas le cas en pratique. L'information ne tombe pas du ciel, comme par miracle : il faut faire l'effort de l'acquérir, à un prix sur lequel les médias ont un impact. Les gouvernements, les entreprises et les groupes d'intérêt créent et rassemblent de l'information, qui est ensuite traitée et distribuée de façon sélective par les médias.

Plus la couverture médiatique est large, plus le public dans son ensemble a de chances d'acquérir cette information. De la même façon, plus les médias savent se faire entendre, plus l'information sera largement diffusée. C'est cette seconde dimension que nous utiliserons dans notre analyse empirique ; pour évaluer l'audience des médias, nous avons choisi d'utiliser le nombre de lecteurs de la presse rapporté à la population.

Ainsi, dans ce type de modélisation de la réputation, si l'on accepte l'idée qu'il n'y a qu'une probabilité donnée que les personnes extérieures à l'entreprise soient informées des actes des dirigeants, alors, de toute évidence, plus cette probabilité est élevée, plus il y a de chances que les dirigeants adoptent un comportement respectueux de l'environnement. Plus précisément, si une plus grande diffusion de la presse est synonyme d'une plus forte probabilité de détection, alors une plus grande diffusion de la presse signifie également une plus forte probabilité que les dirigeants adoptent un comportement respectueux de l'environnement<sup>3</sup>. C'est cette dernière affirmation que nous nous proposons de tester.

Nous essaierons également de déterminer si une plus grande diffusion de la presse est synonyme d'une plus forte probabilité que les dirigeants défendent les intérêts des actionnaires minoritaires. On peut ici transposer la question précédente, en remplaçant simplement « respectueux de l'environnement » par « respectueux des actionnaires », la seule différence

---

3. Plus généralement, toute organisation ou institution peut alourdir les pénalités en matière de réputation si elle est capable d'augmenter la probabilité d'identification des « bons » et des « mauvais » dirigeants ou propriétaires d'entreprise, ainsi que de certifier et de diffuser cette information auprès de groupes susceptibles de leur infliger des sanctions. La clé pour garantir l'efficacité d'une exécution informelle des contrats est d'augmenter les pénalités en cas d'abus de confiance, ce qui suppose en général de passer de sanctions bilatérales (« Je refuse de traiter avec vous à l'avenir ») à des sanctions multilatérales (« Nous refusons tous de traiter avec vous à l'avenir et nous allons également utiliser d'autres moyens pour vous punir, dont l'humiliation »). Ellickson a étudié en 1991 l'importance de telles institutions privées qui s'appuient sur des normes basées sur des interactions répétées, tandis que Greif (1997) et McMillan et Woodruff (2000) s'attachent à rapporter les travaux historiques concernant les associations commerciales et les groupes ethniques.

étant que l'on ne fera pas référence au souci de l'image publique des dirigeants, mais simplement de leur réputation sur le marché du travail. Cependant, dans la plupart des pays, les dirigeants sont nommés par les actionnaires majoritaires, aussi est-il difficile de savoir si le fait d'agir dans l'intérêt des actionnaires minoritaires est source pour eux de meilleures opportunités de carrière.

## **Où les médias obtiennent-ils leurs informations ?**

Nous avons insisté dans ce qui précède sur le rôle des médias dans l'accumulation, la certification et la diffusion d'informations cruciales, mais il convient de se demander maintenant où ils les obtiennent. Comme il est très coûteux pour les médias de recueillir leurs propres informations sur le comportement des dirigeants, ils doivent souvent se fier à des informations fournies par des tiers. Directement ou indirectement, le gouvernement en est une source importante, notamment à travers les politiques de publication obligatoire de certaines données financières ou écologiques. Les informations révélées dans un tel contexte sont les plus fiables, car elles ne sont pas choisies de manière sélective, ni utilisées comme monnaie d'échange. Les politiques de publication obligatoire – comme la liste des émissions toxiques, par exemple – facilitent la tâche des groupes d'intérêts lorsqu'il s'agit de recueillir l'information ainsi rassemblée, ainsi que celle des journalistes, qui la communiquent au public.

Les journalistes obtiennent également des informations directement à la source, c'est-à-dire auprès des dirigeants et des salariés. Ce type d'information est non seulement sélectif, mais également le plus souvent fourni au journaliste en échange d'une contrepartie, comme par exemple une image positive dans l'article en question. À long terme, l'utilisation de ce type de sources sape la crédibilité des médias.

Leur troisième source d'information potentielle soulève le même type de problème : il s'agit des groupes d'intérêt tels que les actionnaires activistes, les investisseurs institutionnels et les militants écologistes précédemment évoqués. Ces groupes produisent de l'information – l'enregistrement sur cassette du massacre des dauphins, par exemple – mais ils la rassemblent et la synthétisent également à partir d'autres sources, telles que la liste des entreprises polluantes. Les analystes boursiers sont eux aussi des points de collecte de l'information sur le gouvernement d'entreprise. Les médias sont importants pour tous ces groupes, particulièrement pour les militants qui cherchent à mobiliser et à coordonner l'action d'individus d'horizons très divers, pour un boycott ou un combat par personnes interposées.

## Couverture sélective et crédibilité des médias

Jusqu'ici nous avons considéré les médias comme une entité unique qui rassemble puis distribue l'information. Nous avons laissé de côté une question fondamentale, celle de la crédibilité des informations qu'ils communiquent au public. Si les articles du *Financial Times* sur les pratiques de SK Telecom et Gazprom ont été source de crédibilité pour les affaires correspondantes en Corée du Sud et en Russie, c'est que, même dans ces pays, le *Financial Times* fait davantage autorité que les journaux locaux. De la même façon, si le classement de *Business Week* a une bien plus grande influence que celui de *U.S. News and World Report*, c'est en raison de la diffusion plus importante de la première publication, mais également l'autorité supérieure qui lui est reconnue.

Cette question de crédibilité est particulièrement délicate, car elle débouche sur les raisons qui poussent les journaux à mener des enquêtes complémentaires pour s'assurer de la validité des informations qui leur sont fournies et à les rapporter fidèlement. C'est précisément lorsqu'ils ont de l'influence que les journaux peuvent être tentés de conclure des accords secrets avec les parties impliquées en se faisant rémunérer pour passer sous silence des informations compromettantes. Ce type d'ententes peut prendre la forme de promesses d'augmenter – ou de menaces de réduire – les rentrées publicitaires à venir, en échange d'une couverture flatteuse – ou au contraire critique – de la direction de l'entreprise. À long terme, de tels accords peuvent bien entendu nuire à la réputation d'un journal et par conséquent à sa crédibilité.

On peut supposer qu'il sera plus difficile pour une publication individuelle de se bâtir une réputation d'intégrité sur un marché où tous les autres journaux sont de connivence, ce qui amène à considérer différents équilibres possibles : on peut imaginer par exemple que les journaux disposent d'une certaine crédibilité et évitent par conséquent les accords secrets de peur de la perdre, ou bien qu'ils n'ont au contraire aucune crédibilité et acceptent sans scrupules des pots-de-vin pour taire des informations compromettantes ou publier de fausses informations.

Les principaux facteurs qui déterminent l'équilibre dominant sont l'environnement concurrentiel dans lequel évoluent les journaux, la structure de la propriété des médias et la législation en matière de diffamation. Sur un marché concurrentiel, un journal qui accepterait de ne pas publier d'informations dommageables a de grandes chances de se faire voler le scoop par une autre publication et ainsi de perdre sa crédibilité. Ainsi, plus la concurrence

est vive, moins un équilibre reposant sur la collusion est probable. De la même façon, un journal indépendant dont la survie dépend uniquement de son propre succès est moins susceptible de s'entendre avec les intérêts commerciaux établis. En revanche, un journal dont le capital est détenu par un grand groupe aura naturellement moins tendance à publier des mauvaises nouvelles concernant sa maison mère. Ceci affecte alors sa crédibilité et fait douter de sa rigueur pour l'ensemble des informations publiées ; il se trouve donc moins incité à préserver sa réputation et davantage à adopter une attitude de collusion<sup>4</sup>. Enfin, une législation plus stricte en matière de diffamation limite la publication d'informations suggérant que certains dirigeants sont « mauvais », ce qui contribue à réduire le volume total d'information publié par les médias.

Sur le plan empirique, la plus grande partie de ces informations nous font défaut. Il n'existe aucun indicateur permettant de comparer la sévérité de la législation en matière de diffamation et son application dans différents pays. Djankov *et al.* se sont penchés en 2001 sur les médias contrôlés par les gouvernements, tandis que Freedom House a dressé en 1999 et en 2000 un bilan du degré de liberté des flux d'information par pays. Cependant, dans le cas qui nous intéresse, ces indicateurs ne sont pas les plus importants. Pour nous, il serait pertinent de déterminer quels médias sont la propriété de grands groupes présents dans d'autres secteurs, et quels autres ont moins de liens avec des sociétés étrangères au monde des médias et sont indépendants, comme le *New York Times* ou le *Washington Post*. La liberté politique de la presse et la liberté à l'égard de toute influence économique sont deux choses distinctes.

Mais le nombre de lecteurs d'un journal, indicateur que nous utiliserons, traite indirectement de la question de la crédibilité. En effet, sur un marché où il est susceptible d'exister une collusion entre les journaux, ceux-ci sont moins crédibles et deviennent par conséquent une source d'information moins précieuse et, finalement, toutes choses étant égales par ailleurs, auront moins de chances d'être lus. Ainsi notre critère du nombre de lecteurs reflète-t-il à la fois la diffusion des journaux et leur crédibilité globale.

---

4. Le chapitre 3 du présent ouvrage, par Besley, Burgess et Prat, ainsi que les travaux réalisés sur le sujet par Besley et Prat en 2001, esquissent un modèle qui reprend la plupart des questions évoquées dans cette partie, même s'ils s'attachent à la possible collusion entre les pouvoirs publics et les médias et non entre les entreprises privées et les groupes de médias.

## **Demande des consommateurs et couverture sélective**

L'impact des médias dépend aussi du potentiel de divertissement des différentes informations. C'était « trop complexe et ennuyeux pour intéresser beaucoup de journalistes grand public », dit Ellen Hume, du *New York Times*, citée par Baron en 1996, pour expliquer le retard dans le traitement du scandale des caisses d'épargne aux États-Unis. Quant à Michael Gartner, président de NBC News, il attribue le faible temps d'antenne accordé au scandale par les différentes chaînes, même après qu'il eut fait les gros titres de la presse en 1988, au fait qu'il ne se prêtait pas aux images et que sans images, « la télévision ne peut pas rapporter les faits ». (Baron, 1996, p. 62.)

Si les combats écologistes sont toujours associés à des images qui captivent l'attention du public (le massacre des dauphins, par exemple), il n'en va pas de même des scandales financiers. C'est pourquoi il est légitime de penser que la presse écrite joue un rôle plus déterminant que la télévision pour les questions de gouvernement d'entreprise.

La prise en compte de la demande du public amène également les médias à traiter l'information de manière sélective et à accorder plus d'attention aux questions susceptibles d'intéresser le plus grand nombre, comme les affaires de rémunération des dirigeants, au détriment d'autres aspects d'un bon gouvernement d'entreprise, tels que la composition des conseils d'administration et le rôle des auditeurs, même après des scandales comme Enron et Worldcom. De plus, les lecteurs ne sont souvent pas à même de comprendre les subtilités des situations des entreprises, ce qui pousse les médias à résumer de manière simpliste la performance des sociétés par rapport aux normes écologiques et de gouvernement d'entreprise. Au Royaume-Uni, par exemple, bien que les recommandations mises en avant dans les rapports Cadbury, Greenbury et Hampel soient le plus souvent nuancées, elles sont rarement décrites comme telles par la presse. La version « grand public », simplification excessive réduite à quelques grandes lignes, se traduit en pratique par une liste de critères à remplir et une pression intense pour respecter des normes qui, finalement, ne correspondent pas tout à fait à ce qui avait été initialement prévu.

Enfin, l'intérêt du public est sans doute lié à la structure du capital des entreprises. Ainsi, dans les pays où un public nombreux considère leurs résultats comme un enjeu personnel en raison de participations directes ou indirectes (par le biais de fonds de pension), la presse couvre plus largement les problèmes de gouvernement d'entreprise et la sanction qu'elle adminis-

tre le cas échéant est donc plus forte. Le rôle important des médias coréens et malais, évoqué dans ce qui précède, peut sans doute être attribué à la grande dispersion de l'actionnariat des entreprises privées dans ces pays.

## **Sanctions affectant la réputation et normes sociales**

Comme nous l'avons vu, les médias peuvent écorner la réputation des dirigeants auprès des actionnaires, de leurs futurs employeurs, mais aussi de leur famille, leurs amis et leurs collègues, et même du public en général. Et cette réputation peut être difficile à rétablir : « Les gens ne changent pas forcément », dit Jean Lamierre, président de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), pour expliquer que la Banque conserve une liste noire de sociétés et d'individus avec lesquels elle refuse de traiter (Wagstyl, 2002).

La force et la nature des normes sociales communément acceptées ont elles aussi une influence sur l'impact des médias. Dans les pays où la norme est de maximiser la création de valeur pour les actionnaires, tout compte-rendu de mauvaises performances dans les médias peut coûter très cher. Ainsi, aux États-Unis, un important groupe de publications, dont le *Wall Street Journal*, le *New York Times*, le *Financial Times*, *Business Week*, *Fortune*, *Forbes* et la *Harvard Business Review*, montent en épingle les exploits et les turpitudes des bons et méchants du monde des affaires. Les dirigeants d'entreprise ne demandent qu'à voir leur nom figurer dans ces journaux, car cela leur donne visibilité et standing. Partout où règne cette mentalité, les médias sont quasi tout-puissants : ils peuvent en effet faire et défaire les réputations.

Le pouvoir des médias américains et britanniques de faire pression sur les dirigeants d'entreprise ne connaît pas de frontières : après s'être enrichis chez eux, les entrepreneurs des pays émergents cherchent à être reconnus par la communauté internationale en adhérant au Forum économique mondial de Davos, en briguant des postes d'administrateurs d'institutions internationales réputées et ainsi de suite. Mais, si un oligarque russe comme Vladimir Potanin a réussi à entrer au conseil d'administration du musée Guggenheim en avril 2002, un autre, Oleg Deripaska, a été « désinvité » du Forum de Davos et s'est vu retirer son titre de « Global Leader for Tomorrow » à la suite d'articles négatifs dans la presse concernant des procès pour corruption, blanchiment d'argent et pire encore (articles parus dans le *Financial Times* en 2001 ; voir également Wagstyl, 2002). Il est intéressant de noter que ces personnalités ne sont pas aussi sensibles à leur

Comment les médias soutiennent les marchés

image dans leur propre pays qu'à l'étranger, peut-être en raison du manque de crédibilité des médias locaux, ou encore du manque de normes partagées par tous, voire les deux. Quoi qu'il en soit, ces épisodes suggèrent que les médias américains et britanniques jouent un rôle non négligeable dans l'exportation du modèle anglo-saxon dans le reste du monde.

Il convient de répéter, cependant, que les normes communiquées par les médias ne vont pas forcément dans le sens des intérêts des actionnaires. Au Japon par exemple, où l'emploi à vie est une valeur profondément ancrée dans la culture, les médias ont tendance à parler des licenciements de manière négative. Ce type de jugement peut dissuader les entreprises de licencier, même si cela permet d'améliorer la création de valeur pour les actionnaires.

## **DONNÉES SUR LA POLITIQUE D'ENTREPRISE ET L'IMPORTANCE DE LA PRESSE**

Dans Dyck et Zingales (2001), nous avons examiné, entre autres, l'impact de la diffusion des médias sur le gouvernement d'entreprise. Pour mesurer ce dernier, nous avons utilisé une estimation de la valeur du contrôle obtenue par l'acquisition de blocs de contrôle. En moyenne, les personnes physiques ou morales ne sont prêtes à payer ce contrôle plus cher que si elles espèrent pouvoir profiter de bénéfices privés. Les bénéfices privés du contrôle sont la différence entre les retours sur investissement réels et le montant que les financiers extérieurs peuvent s'approprier. Ils sont donc un bon indicateur du respect accordé aux droits des actionnaires dispersés.

Nous sommes arrivés à la conclusion que les bénéfices privés du contrôle sont moins élevés, et donc que le gouvernement d'entreprise est meilleur, dans les pays où la diffusion de la presse est la plus forte. Ceci reste vrai même en tenant compte du degré de protection juridique offert aux actionnaires minoritaires, de la qualité des normes comptables, et du niveau de développement économique, mesuré par le PNB par habitant. L'impact est également significatif sur le plan économique. Une augmentation d'un écart-type de la diffusion de la presse réduit la valeur moyenne des bénéfices privés de 5 points, soit 18 % de leur écart-type.

Nous réalisons ici une analyse similaire des pratiques en matière de protection de l'environnement.

## **Variable dépendante : sensibilité du secteur privé aux problèmes écologiques**

Comme indicateur de l'importance que les entreprises privées accordent aux questions écologiques, nous utilisons un indice de la sensibilité du secteur à ces questions développé conjointement par le Forum économique mondial et des chercheurs de Columbia et de Yale. Cet indice est composé de cinq variables : le nombre de sociétés certifiées ISO 14001 par million de dollars de PNB, le nombre de membres du World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) par million de dollars de PNB, la note Eco-Value attribuée par Innovest aux entreprises en fonction de leurs performances environnementales, la notation des entreprises en matière de développement durable selon le Dow Jones Sustainability Index et, enfin, les niveaux de compétitivité écologique, déterminés d'après des enquêtes réalisées auprès des entreprises. Chaque variable est basée sur des données pour chaque entreprise et toutes se voient attribuer un même poids dans l'indice. Le tableau 7.1 résume et définit l'ensemble des variables utilisées dans ce chapitre et indique leur source.

La sensibilité du secteur privé est très clairement liée au revenu par habitant. Les cinq pays qui arrivent en tête du classement sont la Suisse, le Japon, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande, tandis que les cinq derniers du classement sont le Venezuela, l'Indonésie, la Grèce, la Colombie et les Philippines. Mais le revenu par habitant n'est pas le seul facteur expliquant cette sensibilité aux problèmes d'environnement. Les niveaux de la sensibilité du secteur privé en Italie et au Royaume-Uni, par exemple, sont très différents, alors que ces deux pays ont des revenus par habitant comparables : l'Italie arrive en trente-cinquième position de notre échantillon, avec un score de - 0,35, tandis que le Royaume-Uni est quatrième avec 1,02.

## **Mesures de l'importance de la presse**

Nous concentrons notre analyse sur deux mesures de l'importance de la presse sur lesquelles différentes études récentes ont attiré l'attention. La première, qui constitue le cœur de cette analyse, est l'évaluation de la diffusion de la presse à partir de la diffusion des quotidiens dans un pays donné, rapportée à la population du pays en question. Ce chiffre, qui fournit une estimation de la portée de la presse, traduit dans une certaine mesure sa capacité à influencer l'opinion publique. Il reflète également, jusqu'à un certain point, sa vitalité et sa compétitivité, car on peut supposer que plus sa

diffusion est grande, plus la concurrence est intense entre les différents organes de presse.

La diffusion de la presse varie fortement d'un pays à l'autre. Dans l'échantillon étudié, les cinq pays aux lectorats les plus importants sont Hong Kong, la Norvège, le Japon, la Finlande et la Suède. En queue du classement, on trouve le Kenya, le Zimbabwe, le Pakistan, l'Afrique du Sud et l'Égypte. Ici encore, les différences de revenu par habitant expliquent en grande partie ces variations, mais il existe là aussi de grandes disparités entre des pays aux revenus par habitant comparables : en moyenne, la diffusion de la presse est de 331 pour mille habitants au Royaume-Uni, contre seulement 104 en Italie.

Les mesures utilisées le plus fréquemment dans les travaux universitaires sur la presse sont dérivées de Freedom House (voir les exemples cités par Besley, Burgess et Pratt dans le chapitre 3 du présent ouvrage). Nous en retiendrons trois ici : la liberté de la presse, la fréquence des violations perpétrées contre les médias télévisuels et radiophoniques et la fréquence des violations à l'encontre de la presse écrite. Le premier indicateur, la liberté de la presse, mesure le « degré de liberté accordé aux flux d'information dans un pays donné » (Freedom House, 1999)<sup>5</sup>. La fréquence des violations à l'encontre des médias télévisuels, radiophoniques ou écrits est un indice rapportant les « violations avérées à l'encontre des médias, qu'il s'agisse de meurtres, d'attaques physiques, de harcèlement et/ou de censure » (Freedom House, 1999)<sup>6</sup>.

On voit immédiatement que la diffusion et la liberté de la presse sont liées, car il existe une corrélation de 0,55 entre les deux variables. Celles-ci reflètent toutefois des dimensions différentes de la presse et on note des écarts significatifs dans le nombre de lecteurs entre des pays où le niveau de liberté de la presse est comparable, comme l'Espagne et le Royaume-Uni : l'Espagne a moins du tiers du nombre de lecteurs du Royaume-Uni, alors que les deux pays ont le même niveau de liberté de la presse.

---

5. La mesure de la liberté de la presse réalisée par Freedom House utilise une échelle de zéro à cent, où quatre-vingt-dix des cent points reposent sur l'évaluation subjective par l'organisation des lois et réglementations, ainsi que des pressions politiques et des influences économiques sur le contenu des médias ; les dix autres points traduisent des violations avérées perpétrées contre les médias, comprenant meurtres, attaques physiques, harcèlement, censure et autocensure. La moitié de l'indice correspond à une évaluation des médias télévisuels et radiophoniques, l'autre à une évaluation de la presse écrite.

6. Les scores pour les années 1999 et 2000, qui varient tous deux entre zéro et cinq, sont combinés et réarrangés afin de produire un indice allant de zéro à dix, où les valeurs les plus élevées correspondent à une plus grande liberté.

Nous n'examinons pas ici d'autres mesures possibles de l'importance de la presse, comme l'étude de la propriété du capital des sociétés de médias utilisée par Djankov *et al.* (2001), dans laquelle ils s'attachaient à la proportion du capital des médias détenue par l'État. Notre échantillon comporte trop peu de pays où la presse n'est pas détenue par des actionnaires privés.

**Tableau 7.1 Variables et sources**

<i>Variable</i>	<i>Description</i>
Indicateur de la gouvernance écologique : sensibilité du secteur privé aux problèmes écologiques	L'indice de la sensibilité du secteur privé est composé de cinq variables : le nombre de sociétés certifiées ISO 14001 par million de dollars de PNB, le nombre de membres du World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) par million de dollars de PNB, la note EcoValue attribuée par Innovest aux entreprises en fonction de leurs performances environnementales (la taille des entreprises est déterminée par leur capitalisation boursière), leur notation en matière de développement durable selon le Dow Jones Sustainability Index (pourcentage de sociétés du Global Index classées dans les 10 % qui réalisent les meilleures performances dans le domaine du développement durable) et niveaux de compétitivité écologique, déterminés d'après des enquêtes réalisées auprès des entreprises. Chacune des variables est basée sur des données pour chaque entreprise et toutes se voient attribuer un même poids dans l'indice ; utilisation de données pour 122 pays, normalisées pour que leur moyenne soit égale à zéro et leur variance à un. <i>Source</i> : Environmental Sustainability Index 2001, annexes 4, 6.
Indicateur de l'importance de la presse 1 : diffusion des journaux	Diffusion des quotidiens / population. <i>Source</i> : UNESCO (1998), données pour l'année 1996. Les données concernant Taiwan (Chine) proviennent de l'Editors and Publishers' Association Year Book et d'AC Nielsen à Hong Kong (cf. « Asian Top Media – Taiwan », <a href="http://www.business.vu.edu.au">http://www.business.vu.edu.au</a> ).
Indicateur de l'importance de la presse 2 : degré de liberté de la presse	Cet indice mesure le degré de liberté des flux d'information dans chaque pays. L'évaluation réalisée par Freedom House en 1999 utilise une échelle de zéro à cent, où quatre-vingt-dix des cent points reposent sur l'évaluation subjective par l'organisation des lois et réglementations, ainsi que des pressions politiques et des influences économiques sur le contenu des médias ; les dix autres points traduisent des violations avérées perpétrées contre les médias, qu'elles prennent la forme de meurtres, d'attaques physiques, de harcèlement, de censure ou d'autocensure. La moitié de l'indice correspond à une évaluation des médias télévisuels et radiophoniques, l'autre à une évaluation de la presse écrite. Nous avons réarrangé les données afin que les valeurs les plus élevées correspondent à une plus grande liberté de la presse. <i>Source</i> : Freedom House (1999).

## Comment les médias soutiennent les marchés

Indicateur de l'importance de la presse 3a : violations à l'encontre des médias télévisuels et radiophoniques	Indice reflétant les violations avérées à l'encontre des médias, qu'il s'agisse de meurtres, d'attaques physiques, de harcèlement ou de censure. Les scores pour les années 1999 et 2000, qui varient tous deux entre zéro et cinq, sont combinés et réarrangés afin de produire un indice allant de zéro à dix, où les valeurs les plus élevées correspondent à une plus grande liberté. <i>Source</i> : Freedom House (1999, 2000).
Indicateur de l'importance de la presse 3b : violations à l'encontre de la presse écrite	Indice reflétant les violations avérées à l'encontre des médias, comprenant meurtres, attaques physiques, harcèlement et censure. Les scores pour les années 1999 et 2000, qui varient tous deux entre zéro et cinq, sont combinés et réarrangés afin de produire un indice allant de zéro à dix, où les valeurs les plus élevées correspondent à une plus grande liberté. <i>Source</i> : Freedom House (1999, 2000).
Réglementation et management écologiques	Indice de la sévérité des restrictions juridiques et réglementaires imposées aux entreprises, basé sur quatre variables : la sévérité et la cohérence des réglementations écologiques, leur degré d'encouragement de l'innovation, la proportion du territoire sous statut protégé, le nombre de directives sectorielles pour l'évaluation de l'impact sur l'environnement. Chaque variable a le même poids et a été normalisée. <i>Source</i> : Environmental Sustainability Index 2001, annexes 4, 6.
Information écologique	Cet indice est composé de trois variables : la disponibilité de l'information sur le développement durable au niveau national, les stratégies et les plans d'action écologiques, le nombre de variables de développement durable manquant dans des échantillons de données sélectionnés. Chaque variable a le même poids et a été normalisée. <i>Source</i> : Environmental Sustainability Index 2001, annexes 4, 6.
Fractionnement ethnolinguistique	Valeur moyenne, variant de zéro à un, de cinq indices de fractionnement ethnolinguistique : (1) indice du fractionnement ethnolinguistique en 1960, mesurant la probabilité que deux individus sélectionnés au hasard dans un pays donné n'appartiennent pas au même groupe ethnolinguistique (indice basé sur le nombre et la taille des groupes de population, distingués par leur appartenance ethnique et linguistique) ; (2) probabilité que deux individus sélectionnés au hasard parlent des langues différentes ; (3) probabilité que deux individus sélectionnés au hasard ne parlent pas la même langue ; (4) proportion de la population ne parlant pas la langue officielle du pays ; (5) proportion de la population ne parlant pas la langue la plus couramment parlée dans le pays. <i>Source</i> : Easterly et Levine, 1997.
Religion principale	Identifie la religion principale des pays comme « protestant », « catholique », « musulman », ou « autre ». <i>Source</i> : Stulz et Williamson, 2001.

Logarithme du niveau de scolarisation	Logarithme du niveau de scolarisation pour les individus de plus de 25 ans, par périodes de cinq ans (1960-1965, 1970-1975, 1980-1985). Chaque valeur est égale au logarithme de (1+ nombre moyen d'années de scolarisation au cours de la période en question). <i>Source</i> : Barro et Lee (1993) pour les données brutes ; La Porta <i>et al.</i> (1998) pour les variables construites.
Part de marché de la presse écrite contrôlée par l'État	Part de marché de la presse écrite contrôlée par l'État en pourcentage de la part de marché totale des cinq premiers organes de presse. <i>Source</i> : Djankov <i>et al.</i> , 2001.

*Source* : calculs des auteurs.

## Autres facteurs institutionnels

Comme nous l'avons déjà signalé, les pays dans lesquels la diffusion de la presse est forte sont également ceux dont le PNB par habitant est le plus élevé et où l'application de la loi est la plus stricte (cf. tableaux 7.2, 7.3 et 7.4). Afin d'être certains que nous n'attribuons pas à l'influence de la presse le rôle d'autres facteurs institutionnels, qui seraient corrélés avec la diffusion de la presse, nos régressions tiennent compte de ces principaux facteurs.

## Environnement juridique

Nous tentons de prouver que les médias ont une influence sur le comportement des entreprises indépendamment de toute obligation juridique. Il est donc nécessaire, lorsque nous examinons la sensibilité du secteur privé aux problèmes écologiques, de tenir compte de l'étendue de la législation et de la réglementation en matière de défense de l'environnement. Nous utilisons comme indicateur de la sévérité des restrictions juridiques et réglementaires imposées aux entreprises l'Environmental Sustainability Index 2001 (Yale Center for Environmental Law and Policy, 2001), composé de quatre variables : la sévérité et la cohérence des réglementations écologiques, leur degré d'encouragement de l'innovation, la proportion du territoire sous statut protégé, le nombre de directives sectorielles pour l'évaluation de l'impact sur l'environnement. Chaque variable a le même poids et a été normalisée

Comment les médias soutiennent les marchés

**Tableau 7.2 Variable dépendante : sensibilité du secteur privé aux problèmes écologiques**

Élément	Sensibilité du secteur privé
Nombre d'observations	122
Moyenne	- 0,13
Écart-type	0,55
Minimum	- 0,89
Maximum	2,12
25 <sup>e</sup> percentile	- 0,48
75 <sup>e</sup> percentile	0,05

Source : calculs des auteurs.

**Tableau 7.3 Variables indépendantes**

Élément	Log. du revenu par habitant	Autorité de la loi	Diffusion de la presse	Liberté de la presse	Absence de violations à l'encontre de la presse écrite	Absence de violations à l'encontre des médias télévisuels et radiophoniques	Réglementation et management écologiques	Information écologique
Nombre d'observations	120	49	112	119	119	122	122	122
Moyenne	7,32	6,85	116,50	56,49	6,05	8,06	- 0,09	0,00
Écart-type	1,38	2,63	134,73	22,81	3,91	2,80	0,64	0,73
Minimum	4,72	1,90	0,20	6,00	0,00	0,00	- 1,32	- 1,44
Maximum	10,15	10,00	593,00	95,00	10,00	10,00	1,54	2,25
25 <sup>e</sup> percentile	6,23	4,82	22,00	39,00	2,00	7,00	- 0,57	- 0,65
75 <sup>e</sup> percentile	8,19	9,23	168,00	73,00	10,00	10,00	0,35	0,58

Source : calculs des auteurs.

**Tableau 7.4 Matrice de corrélation**

<i>Élément</i>	<i>Log. du revenu par habitant</i>	<i>Autorité de la loi</i>	<i>Diffusion de la presse</i>	<i>Liberté de la presse</i>	<i>Absence de violations à l'encontre de la presse écrite</i>	<i>Absence de violations à l'encontre des médias télévisuels et radiophoniques</i>	<i>Réglementation et management écologiques</i>	<i>Information écologique</i>
Log. du revenu par habitant								
Autorité de la loi	0,88	1,00						
Diffusion de la presse	0,71	0,60	1,00					
Liberté de la presse	0,73	0,77	0,55	1,00				
Absence violations presse écrite	0,63	0,74	0,57	0,76	1,00			
Absence violations télévision et radio	0,39	0,44	0,47	0,49	0,61	1,00		
Réglementation écologique	0,72	0,81	0,44	0,63	0,56	0,42	1,00	
Information écologique	0,46	0,54	0,44	0,38	0,31	0,38	0,54	1,00

Source : calculs des auteurs.

### Contexte en termes d'information

Il est nécessaire de tenir compte séparément de l'obligation de publier certaines informations auxquelles les entreprises peuvent être soumises, car celle-ci peut avoir un effet indépendant du rôle de la presse. Ainsi, lorsque nous examinons la sensibilité du secteur privé aux problèmes écologiques, nous tenons compte des informations qu'il est obligatoire de publier dans ce domaine. Comme nous ne disposons pas de données en la matière pour chaque société, nous utilisons le degré de publication obligatoire des informations écologiques tel qu'il est mesuré par l'indice d'information écologique établi dans le cadre de l'Environmental Sustainability Index 2001.

## RÉSULTATS EMPIRIQUES

Nous commençons par analyser la relation entre la diffusion de la presse et l'indicateur de la sensibilité du secteur privé aux problèmes écologiques. Pour cela, nous utilisons d'abord une analyse univariée, avant de nous tourner vers une analyse multivariée afin d'essayer de tenir compte des autres facteurs institutionnels importants. Le panel A du tableau 7.5 révèle une forte corrélation positive entre la diffusion de la presse et la sensibilité du secteur privé aux problèmes écologiques. La colonne 1 montre que la diffusion de la presse explique à elle seule 42 % des variations entre les différents pays, soit légèrement plus que les variations du revenu par habitant, qui n'en expliquent que 38 %. On voit également, ce qui n'est pas une surprise, qu'il existe aussi une corrélation positive entre la sensibilité du secteur privé aux problèmes écologiques et le niveau de réglementation écologique (colonne 2), l'information écologique (colonne 3) et le revenu par habitant (colonne 4).

Dans la colonne 5, nous combinons le nombre de lecteurs avec les variables juridiques et celles reflétant l'importance des publications obligatoires, et l'on constate que le nombre de lecteurs a toujours un impact significatif : le fait de l'inclure accroît le pouvoir explicatif de la variable en question de 45 % à 58 %. Il est bien sûr possible que le nombre de lecteurs ne fasse que traduire l'impact d'une troisième variable non étudiée. Afin de tenir compte de cette possibilité, nous observons également le niveau de revenu par habitant (colonne 6), mais le nombre de lecteurs continue alors à avoir un effet sensible. Enfin, dans les colonnes 7 et 8, nous incluons d'autres variables institutionnelles, telles que l'autorité de la loi et le degré de concentration du capital, mais l'impact de la diffusion de la presse continue à être significatif. Nous arrivons ici à une conclusion intéressante, à savoir que la concentration du capital a un effet négatif et statistiquement significatif sur la sensibilité du secteur privé aux problèmes écologiques. Les sociétés contrôlées par des actionnaires majoritaires se sentent plus libres d'ignorer la pression de l'opinion publique sur les questions de défense de l'environnement, ce qui prouve là encore que cette approche ne maximise pas la création de valeur.

Dans le panel B, nous remplaçons la diffusion de la presse par la liberté de la presse, la fréquence des violations à l'encontre des médias télévisuels et radiophoniques et celle des violations à l'encontre de la presse écrite. Si l'on réalise une analyse univariée, ces trois variables permettent d'expliquer en grande partie les variations d'un pays à l'autre. Mais une analyse multivariée produit des résultats moins significatifs et, dans le cas des violations à l'encontre des médias télévisuels et radiophoniques, inférieurs aux normes

communément admises. Les indicateurs traditionnels de la liberté de la presse ont donc un effet similaire à celui de la diffusion de la presse, mais statistiquement plus faible. Ce n'est pas surprenant, car ils ont été conçus pour refléter la liberté par rapport aux influences politiques et non la crédibilité des informations communiquées par la presse sur les entreprises.

## **Quels facteurs déterminent la diffusion de la presse ?**

Nos régressions multipays souffrent de deux problèmes que l'on rencontre fréquemment avec ce type de régression. Tout d'abord, tant d'institutions sont différentes d'un pays à l'autre et le nombre de degrés de liberté est si faible que l'on se demande toujours si les résultats ne sont pas le fruit d'une variable omise, qui déterminerait à la fois la diffusion de la presse et la sensibilité écologique. Nous avons essayé de résoudre ce problème en tenant compte des plus évidents parmi les facteurs déterminants de la sensibilité écologique, mais il est impossible d'être certain que nous n'avons pas oublié de facteur important. Le second problème, moins grave ici, est celui de la causalité inverse. La diffusion de la presse est-elle plus importante parce que les sociétés du secteur privé sont plus sensibles aux politiques écologiques ?

Pour résoudre ces problèmes, nous avons recours à des variables instrumentales, un bon instrument étant pour nous celui qui est corrélé à la variable qui nous intéresse (c'est-à-dire la diffusion de la presse), mais pas avec l'erreur dans nos régressions de la diffusion de la presse sur le comportement des entreprises.

Le développement de l'éducation est une condition préalable du développement de la presse, aussi pourrait-on utiliser le nombre moyen d'années de scolarisation comme déterminant. Mais les facteurs qui déterminent les politiques d'éducation peuvent également être corrélés avec la sensibilité écologique. C'est pourquoi nous préférons utiliser des facteurs historiquement déterminés qui sont à l'origine des différences de niveau d'éducation et notamment deux d'entre eux : le degré de fractionnement linguistique et la religion dominante dans un pays.

Plus le nombre de langues parlées dans un pays est important, plus la presse est un marché fragmenté et, par conséquent, plus le nombre de journaux qui peuvent survivre est faible et plus il leur est difficile de se construire une réputation et d'acquérir une certaine crédibilité. La fragmentation ethnolinguistique devrait donc avoir un impact négatif sur la diffusion de la presse.

**Tableau 7.5 Facteurs institutionnels déterminant la sensibilité du secteur privé aux problèmes écologiques (variable dépendante : sensibilité écologique du secteur privé)**

Panel A Variables indépendantes	Régressions par les moindres carrés ordinaires							Régressions par la méthode des variables instrumentales	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)		(8)
Circulation de la presse	0,268*** (0,048)				0,200*** (0,054)	0,125*** (0,069)	0,198*** (0,072)	0,136* (0,073)	0,255*** (0,070)
Réglementation écologique		0,487*** (0,074)			0,300*** (0,090)	0,288*** (0,085)	0,351** (0,137)	0,450** (0,158)	0,293*** (0,104)
Information écologique			0,374*** (0,061)		-0,008 (0,075)	-0,021 (0,074)	-0,148 (0,135)	-0,122 (0,125)	-0,073 (0,086)
Log du revenu par habitant				0,246*** -0,033		0,104*** (0,038)			
Autorité de la loi							0,044 (0,029)		
Concentration du capital								-1,135* (0,566)	
Constante	-0,426*** (0,045)	-0,089** (0,044)	-0,134*** (0,043)	-1,934*** (0,221)	-0,320*** (0,060)	-0,988*** (0,229)	-0,537*** (0,128)	0,390 (0,398)	-0,389*** (0,078)
R <sup>2</sup>	0,42	0,32	0,25	0,38	0,51	0,54	0,59	0,58	0,54
Nombre d'observations	113	122	122	120	113	112	49	38	96

Panel B	Régressions par les moindres carrés ordinaires								Régressions par la méthode des variables instrumentales
Variables indépendantes	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Liberté de la presse	0,011*** (0,002)			0,004* (0,002)			0,000 (0,002)		
Absence violations télévision et radio		0,038** (0,15)			0,016 (0,014)				
Absence violations presse écrite			0,041*** (0,012)			0,022** (0,009)		0,001 (0,009)	
Réglementation écologique				0,322*** (0,089)	0,352*** (0,091)	0,338*** (0,090)	0,286*** (0,077)	0,285*** (0,078)	
Information écologique				0,159** (0,073)	0,200*** (0,069)	0,194*** (0,070)	0,076 (0,075)	0,076 (0,071)	
Log. du revenu par habitant							0,167*** (0,031)	0,166*** (0,033)	
Constante	-0,746*** (0,105)	-0,431*** (0,114)	-0,375*** (0,060)	-0,320*** (0,110)	-0,234* (0,124)	-0,235*** (0,066)	-1,329*** (0,227)	-1,327*** (0,217)	
R <sup>2</sup>	0,21	0,04	0,09	0,38	0,37	0,39	0,50	0,50	
Nombre d'observations	119	119	119	119	119	119	118	118	

\* Significatif au seuil de 10 % – \*\* Significatif au seuil de 5 % – \*\*\* Significatif au seuil de 1 %

Note : La variable dépendante est un indice de la sensibilité du secteur privé aux problèmes écologiques. La variable explicative servant à identifier le rôle de la presse dans le panel A est la diffusion de la presse / population. Les variables décrivant la presse dans le panel B sont l'indice global de la liberté de la presse, les violations avérées à l'encontre des médias télévisuels et radiophoniques et les violations avérées à l'encontre de la presse. Autres variables explicatives : indice de la sévérité des restrictions juridiques et écologiques imposées aux firmes, indice de la disponibilité de l'information sur l'environnement, indice de l'autorité de la loi, concentration du capital. On trouvera une description plus précise de ces variables dans le tableau 7.1. Les instruments utilisés dans la spécification (9) sont principalement la religion (protestant, catholique, musulman, autre) et la fragmentation ethnolinguistique moyenne. Les estimateurs de variance de Huber-White, indiqués entre parenthèses, sont constants en présence d'hétéroscédasticité.

Les différentes religions, ensuite, se distinguent par leur approche de l'éducation et par le degré auquel elles encouragent le développement de l'esprit critique. La religion catholique, par exemple, n'a traditionnellement pas favorisé l'éducation de ses disciples, à l'exception du clergé. Les catholiques n'étaient pas incités à lire la Bible, et encore moins à en développer une interprétation individuelle. L'Église catholique se considérait non seulement comme l'intermédiaire entre Dieu et les croyants, mais également comme le seul interprète officiel des paroles de Dieu. La Réforme, au contraire, a favorisé l'éducation individuelle en accordant une grande importance à une lecture et à une interprétation individuelles de la Bible, traduite en allemand par Martin Luther, qui a encouragé l'alphabétisation de ses disciples. On peut donc s'attendre à ce que les pays à dominante protestante aient un niveau de scolarisation plus élevé et une plus grande diffusion de la presse. Nos troisième et quatrième catégories sont l'islam et les autres religions, dont le judaïsme et le bouddhisme.

Nous testons ces conjectures dans la colonne 1 du tableau 7.6. La diffusion de la presse est notre variable dépendante et nos variables indépendantes sont trois variables indicatrices des religions dominantes (catholique, protestant, musulman) et un indicateur de la fragmentation ethnolinguistique fréquemment utilisé dans les travaux universitaires (Easterly et Levine, 1997) et basé sur la probabilité que deux individus sélectionnés au hasard dans un pays donné n'appartiennent pas au même groupe ethnolinguistique. Comme le montre la colonne 1, toutes nos variables explicatives ont l'effet attendu sur la diffusion de la presse. Dans tous les cas à l'exception de la variable muette représentant la religion catholique, ces coefficients sont significatifs. Et, ce qui est plus important du point de vue de leur qualité en tant qu'instruments, ils expliquent, pris ensemble, 41 % de la variation de la diffusion de la presse. Ils semblent donc être de bons instruments.

Nous les utilisons pour réestimer à l'aide de variables instrumentales nos spécifications de base concernant les facteurs déterminants de la politique écologique<sup>7</sup>. Les régressions de la politique écologique, présentées dans la colonne 9 du tableau 7.5, produisent des résultats similaires aux estimations par la méthode des moindres carrés ordinaires. L'estimation ponctuelle de l'impact de la diffusion de la presse par la méthode des variables instrumen-

---

7. Nous avons réalisé un test identique de la relation estimée en matière de gouvernement d'entreprise avec une version à l'échelle de chaque pays dans Dyck et Zingales (2001). L'estimation ponctuelle est légèrement moins élevée avec la méthode des variables instrumentales qu'avec celle des moindres carrés ordinaires, et n'est significative qu'au seuil de 10 %. Ainsi il est possible qu'une fausse corrélation explique une petite partie de l'impact de la diffusion de la presse, mais pas sa totalité.

tales est en fait plus élevée que celle obtenue par la méthode des moindres carrés ordinaires, ce qui permet de rejeter l'hypothèse que le résultat puisse être dû à des variables omises.

Jusqu'ici nous avons limité notre recherche des facteurs déterminants de la diffusion de la presse aux facteurs qui (a) ont peu de chances d'être corrélés avec les facteurs déterminants de la pression écologiste et de la protection des actionnaires minoritaires et (b) sont prédéterminés et en tant que tels, exogènes. Quoi qu'il en soit, la question de ce qui détermine la diffusion de la presse nous intéresse en elle-même. Si elle joue un rôle dans le gouvernement d'entreprise, alors il est intéressant, d'un point de vue politique, de savoir quels facteurs qui sont sous le contrôle du gouvernement participent au développement du lectorat de la presse.

C'est pourquoi nous examinons dans le tableau 7.6, colonnes 2 à 4 l'incidence empirique d'autres déterminants potentiels de la diffusion de la presse. Nous étudions d'abord le niveau moyen de scolarisation (colonne 2), mesuré par le logarithme du nombre d'années de scolarisation des individus âgés de plus de 25 ans sur des périodes de cinq ans (1960-1965, 1970-1975, 1980-1985) (cf. Barro et Lee, 1993). Comme on pouvait s'y attendre, la diffusion de la presse est plus importante dans les pays au niveau de scolarisation élevé. Toutes les autres variables conservent leur effet prévisible, à l'exception de la variable muette représentant la religion musulmane, mais il faut signaler que les variables muettes représentant les différentes religions sont de moins en moins significatives statistiquement, ce à quoi l'on pouvait s'attendre si elles influençaient la diffusion de la presse avant tout à travers leur impact sur l'éducation.

Dans la colonne 3, nous introduisons également la part de marché des journaux contrôlés par l'État. Plus leur nombre est grand, moins ils sont crédibles, moins ils seront lus et peut-être plus difficile sera-t-il pour des concurrents de se lancer sur le marché. Comme dans Djankov *et al.* (2001), nous utilisons la part de marché des journaux contrôlés par l'État en pourcentage de la part de marché totale des cinq premiers organes de presse. Comme on pouvait s'y attendre, l'impact du contrôle de l'État sur les médias est négatif et significatif sur le plan statistique. Toutes les autres variables conservent leur effet prévisible.

Enfin, il reste la question de savoir si les effets que nous avons décrits ne sont pas dus uniquement au fait que nous ayons omis de tenir compte d'un indicateur reflétant le développement économique d'un pays. Même si la relation de cause à effet est ici plus ambiguë, il est rassurant de constater que les effets estimés sont les mêmes lorsqu'on introduit le logarithme du revenu par habitant (cf. colonne 4).

**Tableau 7.6 Facteurs déterminants de la diffusion de la presse (variable dépendante : diffusion des quotidiens)**

Variables indépendantes	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Catholique	114,3*** (13,38)	- 76,93** (35,99)	- 87,14*** (26,61)	- 82,13*** (29,63)	- 66,29*** (22,76)	- 79,26*** (28,63)	- 92,23*** (25,44)
Musulman	49,93*** (15,91)	- 0,469 (42,37)					
Protestant	235,6*** (41,75)						
Autre	119,7*** (35,22)	28,38 (59,97)					
Log. du niveau de scolarisation		207,62*** (29,41)	204,7*** (23,75)	202,9*** (24,34)	158,9*** (23,68)	153,63*** (29,16)	38,98 (26,69)
Part de marché de la presse écrite contrôlée par l'État				- 63,28* (32,17)		- 53,28 (31,92)	- 79,42** (32,76)
Démocratie à court terme					7,553** (3,633)	9,774* (4,951)	0,690 (3,615)
Log. du revenu par habitant							72,43*** (10,45)
Constante		- 144,3 (58,94)	- 129,3 (22,48)	- 133,1 (29,37)	- 116,1*** (20,08)	- 109,2 (26,11)	- 432,0*** (51,62)
R <sup>2</sup>	0,50	0,52	0,52	0,59	0,58	0,61	0,74
Nombre d'observations	115	85	85	60	84	60	60

\* Significatif au seuil de 10 % – \*\* Significatif au seuil de 5 % – \*\*\* Significatif au seuil de 1 %  
Source : Calculs des auteurs.

## **CONCLUSION**

D'autres chapitres de ce livre s'intéressent à l'influence importante qu'exercent les médias sur le fonctionnement des institutions politiques, mais ils influencent au moins autant la politique des entreprises. Notre contribution constitue une première tentative de description des canaux théoriques qu'emprunte cette influence et de présentation de leur importance pratique.

Nous avons affirmé que les médias réduisent de manière sélective le coût d'acquisition et de vérification de l'information. Cette dernière joue un rôle essentiel dans la formation de la réputation des principaux décideurs de la politique d'entreprise. Ces derniers semblent se soucier non seulement de leur réputation aux yeux de leurs employeurs présents et futurs, mais plus généralement, du public, c'est-à-dire, en fait, de leur image. C'est même la seule chose qui puisse expliquer que les administrateurs se montrent si sensibles aux problèmes écologiques, qui ont un impact nul ou négatif sur la fortune de leur employeur final, les actionnaires.

Cet impact des médias n'est pas seulement anecdotique : plus la diffusion de la presse est importante dans un pays donné, plus les entreprises sont sensibles à la fois aux problèmes écologiques et aux intérêts des actionnaires minoritaires, même lorsque l'on tient compte de l'existence de législations et de réglementations spécifiques et du degré d'application de la loi. Ces résultats suggèrent que le rôle des médias en matière de gouvernement d'entreprise est plus complexe que celui que nous avons identifié dans Dyck et Zingales (2001). Les médias peuvent aider les actionnaires ou au contraire leur nuire. Nous faisons l'hypothèse que, si la force de leur impact dépend de leur crédibilité, l'orientation prise par cet impact dépend, elle, des normes et des valeurs sociétales, mais des recherches bien plus approfondies seraient nécessaires pour arriver à une conclusion définitive sur ce point. La seule conclusion certaine que nous puissions formuler, à ce stade, est que les médias jouent un rôle important dans la définition de la politique d'entreprise et qu'aucune analyse du système de gouvernement d'entreprise d'un pays ne devrait les ignorer.

D'un point de vue politique, notre contribution représente à la fois une bonne et une mauvaise nouvelle. La bonne nouvelle, c'est que même les pays dotés d'une législation inadéquate et de systèmes judiciaires défaillants peuvent bénéficier de certains des avantages d'un meilleur gouvernement d'entreprise si la presse exerce une pression suffisante et si les normes sociales vont dans ce sens. La mauvaise nouvelle, en revanche, c'est que la façon dont la presse exerce son influence dépend des valeurs sociétales, sur

Comment les médias soutiennent les marchés

lesquelles les législateurs et les responsables politiques internationaux n'ont guère de prise. En outre, l'influence de la presse échappe sans doute largement à leur contrôle : notre analyse des déterminants ultimes de la diffusion de la presse montre en effet qu'ils relèvent des traditions culturelles et ethniques des différents pays.

## RÉFÉRENCES

- Baron David, *Business and its Environment*, Upper Saddle River, Prentice Hall, 1996.
- Baron David, « Private politics », *Journal of Economics & Management Strategy*, vol.12, n° 1, 2001, p. 31-66
- Barro Robert et Jong-Wha Lee, « International Comparisons of Educational Attainment », *Journal of Monetary Economics*, 32 (3), 1993, p. 363-394.
- Besley Timothy et Andrea Prat, « Handcuffs for the Grabbing Hand ? Media Capture and Government Accountability », London School of Economics and Political Science, London, 2001.
- Coffee John, « Do Norms Matter ? A Cross-Country Examination of the Private Benefits of Control », Columbia University Law School, New York, 2001.
- Dahya Jay, John McConnell et Nickolaos Travlos, « The Cadbury Committee, Corporate Performance, and Top Management Turnover », *Journal of Finance*, LVII (1), 2002, p. 461-483.
- Diamond Douglas, « Reputation Acquisition in Debt Markets », *Journal of Political Economy*, 97 (4), 1989, p. 828-862.
- Djankov Simeon, Caralee McLeish, Tatiana Nenova, Andrei Shleifer, 2001, « Who Owns the Media », National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, document de travail n° 8288.
- Dobrzynski Judith, « CalPERS Is Ready to Rora, but Will CEO's Listen ? », *Business Week*, 30 mars 1992.
- Dyck Alexander et Luigi Zingales, « Private Benefits of Control : An International Comparison », National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, document de travail n° 8711.
- Easterly William et Ron Levine, « Africa's Growth Tragedy : Policies and Ethnic Divisions », *Quarterly Journal of Economics* (112), 1997, p. 1203-1250.
- Ellickson Robert, *Order without Law : How Neighbors Settle Disputes*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1991.
- Fama Eugene, « Agency Problems and the Theory of the Firm », *Journal of Political Economy*, 88 (2), 1980, p. 288-307.
- Fama Eugene et Michael Jensen, « Separation of Ownership and Control », *Journal of Law and Economics*, 26 (2), 1983, p. 301-325.
- Financial Times*, « Oleg's Out », article du 25 janvier 2001.
- Freedom House, *Press Freedom Survey 1999*, disponible sur Internet : <http://www.freedomhouse.org>
- Freedom House, *Press Freedom Survey 2000*, idem.

- Greif Avner, « Contracting, Enforcement and Efficiency », in *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Banque mondiale, Washington, 1997, p. 239-266.
- Harris Milton et Bengt Holmstrom, A Theory of Wage Dynamics, *Review of Economic Studies* (49), 1982, p. 315-333.
- La Porta Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, A. Shleifer et R. Vishny, « Law and Finance », *Journal of Political Economy*, 106 (6), 1998, p. 1113-1155.
- Low Kevin, Arumugan Seetharaman et Wai Ching Poon, « The Sustainability of Business Corporate Governance : Evidence from Publicly Listed Companies in Malaysia », Multimedia University, Faculty of Management, Cyberjaya, Malaysia, 2002.
- McCraw Thomas, *Prophets of Regulation*, Cambridge, Massachusetts, Belknap Press, 1984.
- McMillan John et Christopher Woodruff, « Private Order under Dysfunctional Public Order », *Michigan Law Review* (38), 2000, p. 2421-2459.
- Monks Robert et Nell Minnow, *Corporate Governance*, Cambridge, Massachusetts, Blackwell, 1995.
- PSPD (People's Solidarity for Participatory Democracy), « Shareholder History, the Year 1998 », 2002, disponible sur Internet : [http://www.pspd.org/pspd/archive/history\\_2.html](http://www.pspd.org/pspd/archive/history_2.html)
- Reinhardt Forest et Richard Vietor, *Starkist (A)*, étude de cas n° 794-128, Harvard Business School, Cambridge, Massachusetts, Harvard Business School Press, 1994.
- Reinhardt Forest et Richard Vietor, *Starkist (B)*, étude de cas n° 794-139, Harvard Business School, Cambridge (Massachusetts), Harvard Business School Press, 1994.
- Rosenberg Hilary, *A Traitor to His Class : Robert A. G. Monks and the Battle to Change Corporate America*, New York, John Wiley, 1999.
- Skeel David, « Shaming in Corporate Law », *University of Pennsylvania Law Review* (149), 2001, p. 1811-1868.
- Stulz Renee et Rohan Williamson, « Culture, Openness, and Finance », National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, document de travail n° 8222.
- UNESCO, *Statistical Yearbook*, Paris, 1998.
- Vietor Richard, *Allied Signal : Managing the Hazardous Waste Liability Risk*, étude de cas n° 793-044, Harvard Business School, Cambridge, Massachusetts, Harvard Business School Press, 1993.
- Wagstyl Stefan, « The Road to Recognition », *Financial Times*, 6-7 avril 2002, p. I.
- Yale Center for Environmental Law and Policy, *2001 Environmental Sustainability Index*, 2001, disponible sur Internet : <http://www.ciesin.columbia.edu/indicators/esi/>
- Zingales Luigi, « In Search of New Foundations », *Journal of Finance* (55), 2000, p. 1623-1653.

# Chapitre 8

---

## Médias publics ou privés ? Les incidences sur la prospérité

Simeon Djankov, Caralee McLiesh,  
Tatiana Nenova et Andrei Shleifer

Dans les économies et dans les sociétés modernes, les citoyens et les consommateurs ont besoin d'informations pour prendre de meilleures décisions. Dans le domaine de la politique, les citoyens doivent disposer d'un certain nombre d'informations sur les candidats pour faire des choix intelligents. Sur les marchés économiques et financiers, les consommateurs et les investisseurs demandent à être informés avant de choisir des produits ou des titres. La disponibilité de l'information est un déterminant crucial de l'efficacité des marchés politique et économique (Simons, 1948 ; Stigler, 1961 ; Stiglitz, 2000).

Dans la plupart des pays, les citoyens et les consommateurs se procurent l'information dont ils ont besoin par le truchement des médias, en particulier les journaux et la télévision – intermédiaires qui recueillent les informations et les mettent à la disposition du public. Il se pose dès lors deux questions cruciales. Serait-il souhaitable que les journaux et les chaînes de télévision soient publics ou privés ? Devraient-ils jouir d'un monopole ou se faire concurrence ? Ces questions ont certes fait l'objet de discussions théoriques, mais notre connaissance empirique des formes possibles d'organisation de l'industrie des médias et de ses conséquences pour les marchés économique et politique reste extrêmement limitée.

Quel environnement pour les médias ?

Commençons par considérer quelques aspects théoriques de la question. Un économiste convaincu que l'intervention de l'État maximise le bien-être des consommateurs en conclurait que l'information devrait leur être fournie par un monopole d'État, et ce pour deux raisons. La première, c'est que l'information est un bien public. Une fois qu'elle a été fournie à certains consommateurs, il devient coûteux de la cacher à d'autres qui ne l'ont pas payée. La seconde, c'est que la collecte et la diffusion de l'information sont caractérisées par de fortes économies d'échelle. Organiser la collecte de l'information, mettre en place un système de distribution, cela entraîne des coûts fixes importants, mais, une fois ces frais engagés, les coûts marginaux associés à la diffusion de l'information sont relativement faibles. Pour ces deux raisons, on peut défendre le bien-fondé du monopole d'État s'agissant des médias.

D'autres, en revanche, persuadés que l'État et le gouvernement ne sont pas nécessairement animés des meilleures intentions, parviennent à une conclusion diamétralement opposée. De leur point de vue, le monopole d'État sur les médias risque d'entraîner des distorsions et des manipulations, le gouvernement en place cherchant à se maintenir au pouvoir, empêchant les électeurs et les consommateurs de prendre des décisions informées et, en dernière analyse, sapant les fondements de la démocratie et des marchés. Des médias privés et indépendants alimentent le public en points de vue contradictoires, ils permettent donc aux électeurs et aux consommateurs de choisir les candidats politiques, les articles de consommation et les placements financiers qui leur conviennent le mieux, en courant moins le risque de se faire abuser par des responsables politiques, des fabricants et des promoteurs peu scrupuleux que dans une situation de monopole (Besley and Burgess, 2002 ; Sen 1984, 1999). En outre, l'existence d'une concurrence entre les groupes de médias est en général synonyme d'informations impartiales et exactes pour les électeurs et les consommateurs.

Malgré l'intérêt de ces débats, peu d'études ont été réalisées sur l'organisation des médias dans divers pays et les conséquences qu'entraînent les diverses situations. Notre travail tente de combler cette lacune. Dans une étude précédente (Djankov *et al.*, 2003) nous avons rassemblé des données sur la structure du capital des firmes de médias (journaux et télévision) dans 97 pays. Pour la première fois, nous y recensons systématiquement la proportion d'entreprises de médias relevant du secteur public ou du secteur privé de par le monde, passant en revue les divers types de propriété privée et la prédominance du monopole soit dans le pays, soit dans des segments précis de l'industrie des médias. Notre principale conclusion est que la

majeure partie des entreprises de médias appartiennent soit à l'État, soit à des capitaux privés concentrés, souvent contrôlés par une famille.

Demsetz (1989) et Demsetz et Lehn (1985) ont émis l'hypothèse que le contrôle d'entreprises de médias offre des « avantages potentiels » (*amenity potential*) extrêmement élevés, parfois nommés « bénéfices privés du contrôle » (Grossman et Hart, 1988). Autrement dit, les bénéfices non financiers, tels que la célébrité et l'influence, que confère le contrôle d'un journal ou d'une chaîne de télévision sont considérablement plus élevés que ceux que l'on retire de celui d'une firme de taille comparable dans un métier classique, par exemple l'embouteillage. Nos constats confirment, en gros, ce sentiment.

Ayant établi la prédominance fréquente des médias publics, nous avons commencé par nous demander dans quels pays elle était la plus marquée. Nous avons constaté que plus le pays était pauvre, plus il était sous la coupe d'un régime autocratique, plus le secteur public y était développé, plus nous avions de chances d'y trouver des médias étatisés. Ces résultats jettent le doute sur la notion selon laquelle la mainmise de l'État sur les médias vise uniquement à mieux servir l'intérêt général.

Nous nous sommes ensuite penchés sur les conséquences de la nationalisation des médias en prenant pour critères la liberté de la presse, le développement des marchés économique et politique et, enfin, la situation sociale du pays. Dans cette perspective, nous avons effectué des régressions d'une série de paramètres pour différents pays sur la nationalisation des médias, en considérant que le niveau de développement, le degré d'autocratie et l'importance globale du secteur public dans l'économie du pays étaient constants. Nous avons constaté que les « mauvais » résultats étaient souvent associés à une forte emprise de l'État sur les médias, surtout s'agissant de la presse, les autres caractéristiques du pays étant constantes. Ces observations battent en brèche la vision idéalisée des entreprises publiques de médias. Néanmoins, comme nous n'avons travaillé que sur un échantillon de pays, avec des données de cross-section pour les différents pays, nous ne pouvons pas établir avec certitude l'existence d'un lien de cause à effet entre la nationalisation des médias et les mauvais résultats constatés, qui pourraient également être dus à une caractéristique omise d'un pays. Nous notons cependant que la caractéristique omise doit être liée de très près au désir du gouvernement de contrôler les flux d'information, car nous tenons compte d'un bon nombre de dimensions « mauvaises » dans nos régressions.

Quel environnement pour les médias ?

## LES DONNÉES

Cette section traite de la structure du capital dans l'industrie des médias. Le fait d'être propriétaire d'une entreprise de média en confère le contrôle (Grossman et Hart, 1988) et influe donc sur l'information fournie aux électeurs et aux consommateurs. Bien entendu, la propriété du capital de tel ou tel groupe de médias n'est pas le seul déterminant du contenu proposé au public. Dans de nombreux pays, même lorsque les médias sont privés, le gouvernement n'hésite pas à recourir à d'autres modes de contrôle : il exerce une tutelle, verse des subventions directes, offre ou supprime des revenus publicitaires, restreint l'accès à la presse écrite, entrave la collecte de l'information, fait pression sur les journalistes, soumis à des tracasseries qui peuvent aller jusqu'à l'incarcération. Nous aborderons également cet aspect du problème.

### Construction de la base de données

Dans l'étude Djankov *et al.*, nous avons rassemblé de nouvelles données sur la répartition du capital des entreprises de médias dans 97 pays. Nous avons fait porter nos investigations sur les journaux et la télévision, principales sources d'informations économiques, politiques et sociales. Le choix des pays qui constituent notre échantillon a été guidé par la disponibilité des données. Nous avons commencé par identifier ceux pour lesquels nous possédions des informations sur les variables de contrôle. Comme nous nous intéressons essentiellement aux conséquences de l'étatisation des médias, il fallait nous assurer que nos résultats ne seraient pas influencés par les différences de niveau économique, la vigueur de la compétition politique ou les interventions de l'État dans l'économie nationale. Dans cette optique, nous avons tenu compte de la place du secteur public dans l'économie, du caractère plus ou moins autocratique du pouvoir en place et du PIB par habitant. Nous avons utilisé l'index SOE du Fraser Institute (2000), ouvrage qui répertorie la participation à l'économie des entreprises publiques (*state-owned enterprises* – SOE), celle-ci étant évaluée à partir de leur nombre, de leur prédominance dans certains secteurs économiques et de leur contribution au PIB.

Au sein des pays retenus, nous avons choisi les entreprises de médias en fonction de leur part de marché en termes d'audience et de la quantité d'informations locales diffusées ou publiées en 1999. Cette approche concentre la recherche sur la question de savoir qui contrôle la majorité des flux

d'informations nationales. Nous avons exclu tout ce qui touchait au spectacle et au sport, de même que les entreprises de médias étrangères ne fournissant pas d'informations locales. Notre échantillon comporte les cinq premiers journaux quotidiens d'après leur part du tirage total de tous les quotidiens du pays, et les cinq premières chaînes de télévision en parts d'audience<sup>1</sup>. Pour sélectionner les entreprises retenues, nous avons consulté trois sources principales. D'abord, les publications Zenith Media, *Market and Media Fact Book 2000*, qui sont organisées par régions, entre autres l'Amérique du Nord et du Sud, l'Asie et le Pacifique, l'Europe Centrale et de l'Est, le Moyen-Orient et l'Afrique, et l'Europe occidentale (Zenith Media 2000, a, b, c, d, e). Nous avons vérifié le classement des journaux obtenu par Zenith Media en consultant le rapport de la World Association of Newspapers, *World Press Trends 2000*. C'est dans ce dernier document que nous avons puisé le chiffre du tirage total de la presse quotidienne pays par pays, que Zenith Media ne donne pas. Finalement, le rapport *Media in the CIS* de l'European Institute for the Media a été notre première source pour les pays de l'ancienne Union soviétique (European Institute for the Media 2000). Nous avons dû chercher d'autres sources dans deux cas : lorsque les données fournies par nos sources principales étaient contradictoires ou quand aucune d'entre elles ne couvrait le pays en question. Lorsque le cas s'est présenté, nous avons eu recours aux sociétés locales d'études des médias, aux bureaux des affaires extérieures de la Banque mondiale, aux bureaux d'information du Département d'État des États-Unis, et au contact direct avec les groupes de médias.

Chaque fois que possible, nous avons consulté les rapports annuels des entreprises et la banque de données WorldScope pour voir qui étaient leurs actionnaires. De nombreuses entreprises de notre échantillon ne figurent

---

1. D'après la définition de la World Association of Newspapers, un journal est considéré comme « quotidien » s'il paraît au moins quatre fois par semaine. Dans la phase initiale de collecte de données (pour les douze premiers pays) nous avons fait porter notre recherche sur les 10 premières entreprises de médias sur le marché des quotidiens et de la télévision. Nous avons par la suite réduit à 5 par média le nombre d'entreprises de l'échantillon, pour deux raisons. D'abord, la différence de couverture du marché obtenue en retenant 10 entreprises au lieu de 5 était négligeable. Dans les 12 premiers pays que nous avons étudiés, les 5 quotidiens les plus importants représentaient en moyenne 62,4 % du tirage total, alors que les dix premiers en représentaient 74,1 %. La corrélation entre les deux est de 94,2 %. Pour l'ensemble de notre échantillon, les 5 premiers journaux représentaient en moyenne 66,7 % du tirage total des quotidiens dans le pays concerné. Les marchés étaient encore plus concentrés en ce qui concerne la télévision : en moyenne, les 5 premières firmes s'arrogeaient 89,5 % de l'audience totale. Deuxièmement, dans notre échantillon, il existait vingt pays ne possédant pas plus de cinq journaux quotidiens et 42 pays ne possédant pas plus de 5 chaînes de télévision.

## Quel environnement pour les médias ?

pas dans WorldScope et opèrent dans des pays où la réglementation impose peu de publications obligatoires. Nous avons donc consulté Lexis Nexis et la base de données du *Financial Times*, des répertoires spécifiques au pays en question, des enquêtes auprès des médias et un certain nombre de services d'information sur Internet (voir tableau 8.1, qui énumère les variables et nos sources principales). Dans tous les cas, nous avons vérifié la répartition du capital et d'autres informations en contactant les bureaux des affaires extérieures de la Banque mondiale, les ambassades des pays concernés à Washington, et les organisations de médias régionales ou nationales.

Les données concernant la répartition du capital sont de décembre 1999 ou de la date la plus proche pour laquelle nous disposons de données fiables. Pour la plupart des entreprises de notre échantillon, l'actionnariat s'est révélé stable dans le temps. La date de ces données ne revêt d'importance que pour les économies en transition, où de nombreuses entreprises de médias ont été privatisées ou ont vu s'accroître le pourcentage de leur capital détenu par des investisseurs étrangers. Pour ces pays, nous nous en sommes tenus strictement à la date de décembre 1999, même quand nous disposons de données plus récentes.

**Tableau 8.1 Variables et sources des données**

<i>Variable</i>	<i>Description et source</i>
<i>Répartition du capital<sup>a</sup></i>	
Contrôle de l'État sur la presse écrite, en nombre =	Pourcentage de quotidiens appartenant à l'État sur les cinq journaux à plus fort tirage du pays, 1999.
Contrôle de l'État sur la presse écrite, en parts de marché =	Part de marché des journaux appartenant à l'État par rapport à la part de marché cumulée des cinq journaux à plus fort tirage du pays, 1999.
Contrôle de l'État sur la télévision, en nombre =	Pourcentage des chaînes publiques par rapport aux cinq chaînes de télévision les plus regardées du pays, 1999.
Contrôle de l'État sur la télévision, en parts de marché =	Part de marché des chaînes publiques par rapport à la part de marché cumulée des cinq chaînes les plus regardées du pays, 1999.
<i>Contrôles</i>	
PNB par habitant =	PNB par habitant, 1999, en milliers de dollars. <i>Source</i> : Banque mondiale, 2000b.
Indice SOE =	Indice de 0 à 10 fondé sur le nombre d'entreprises du secteur public, leur composition, ainsi que sur la part de leur production et de celle des investissements du gouvernement par rapport à l'investissement total. Les pays où les entreprises publiques sont plus nombreuses et les investissements publics plus importants

	<p>ont un indice SOE plus faible. Quand les entreprises publiques sont peu nombreuses, essentiellement vouées à la distribution de produits et services d'utilité publique, quand l'investissement du gouvernement est inférieur à 15 % de l'investissement total, l'indice du pays est de 10. Quand il y a peu d'entreprises publiques autres que celles relevant de secteurs où les économies d'échelle réduisent l'efficacité de la concurrence, par exemple la production d'électricité, et quand les investissements publics se situent entre 15 % et 20 % du total, l'indice est de 8. Quand on dénombre peu d'entreprises publiques autres que celles consacrées au service public et que les investissements publics se situent entre 20 % et 25 % du total, l'indice est de 7. Dans la même situation, si les investissements publics représentent entre 25 % et 30 % du total, l'indice est de 6. Quand un nombre important d'entreprises publiques opèrent dans de nombreux secteurs, en particulier la production industrielle, et que les investissements publics représentent entre 30 % et 40 % du total, l'indice est de 4. Quand un nombre important d'entreprises publiques opèrent dans de nombreux secteurs et que les investissements publics représentent entre 40 % et 50 % du total, l'indice est de 2. L'indice zéro a été attribué aux pays où plus de 50 % de la production était le fait d'entreprises publiques et où les investissements publics s'élevaient à plus de 50 % du total. <i>Source</i> : Fraser Institute, 2000, pour tous les pays excepté l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, l'Éthiopie, la Moldavie et le Turkménistan. Pour ces six pays, les données ont été calculées par les auteurs à partir des documents de la Banque mondiale, 2000a.</p>
Autocratie =	<p>Indice des régimes autoritaires, 1999. Basé sur une échelle de 11 points construite par addition de cinq variables codées au préalable : compétitivité du recrutement des dirigeants, ouverture de ce recrutement, contraintes imposées au chef d'entreprise, réglementation de la participation, caractère compétitif de la participation politique. Valeurs ramenées entre 0 et 1,0 représentant un fort niveau d'autocratie, 1 un faible niveau d'autocratie. <i>Source</i> : Polity IV Project, 2000.</p>
<i>Liberté de la presse</i>	
Journalistes incarcérés =	<p>Nombre de journalistes en détention, sans tenir compte de la durée de cette dernière, en 1999. Valeurs ramenées entre 0 et 1, les plus élevées indiquant le moins d'oppression. <i>Source</i> : Reporters sans frontières, 2000.</p>
Entreprises de presse fermées =	<p>Nombre d'entreprises de presse fermées en 1999. Valeurs ramenées entre 0 et 1, les plus élevées indiquant le moins d'oppression. <i>Source</i> : Reporters sans frontières, 2000.</p>
Journalistes incarcérés =	<p>Nombre moyen, par an, de journalistes en détention, sans tenir compte de la durée de cette dernière, pour la période 1997-1999. Valeurs ramenées entre 0 et 1, les plus élevées indiquant le moins d'oppression. <i>Source</i> : Committee to Protect Journalists, 2000.</p>

## Quel environnement pour les médias ?

<i>Marchés politiques</i>	
Droits politiques =	Indice des droits politiques, ramené entre 0 et 1, les valeurs les plus élevées indiquant la situation la plus favorable. Les meilleures notes sont attribuées aux pays qui s'approchent le plus des « idéaux suggérés par le questionnaire suivant : 1) Les élections sont-elles libres et organisées dans de bonnes conditions ? 2) Les élus accèdent-ils réellement au pouvoir ? 3) Existe-t-il dans le pays des partis politiques rivaux et d'autres groupements politiques en concurrence ? 4) L'opposition a-t-elle un rôle et un pouvoir importants ? 5) Les entités concernées jouissent-elles de l'autodétermination ou d'un degré d'autonomie extrêmement élevé ? » <i>Source</i> : Freedom House, 2000b.
Libertés civiles =	Indice des libertés civiles, ramené entre 0 et 1, les notes les plus élevées indiquant les situations les plus favorables. Les pays les mieux notés sont ceux qui bénéficient de « la liberté de développer des opinions, des institutions et une autonomie personnelle sans interférence de l'État ». Les principales composantes de cet indice sont : 1) la liberté d'expression et de conviction ; 2) le droit d'association et d'organisation ; 3) un État de droit, respectant les droits de l'homme ; 4) l'autonomie personnelle et les droits économiques. <i>Source</i> : Freedom House, 2000b.
Corruption =	Évaluation de la corruption au sein du gouvernement, en 1997, sur une échelle de 1 à 6. Les scores inférieurs indiquent que « les responsables situés en haut de la hiérarchie sont susceptibles de réclamer des paiements spéciaux » et que « aux échelons inférieurs du gouvernement, les fonctionnaires attendent généralement des paiements illégaux » sous forme de « pots-de-vin » liés à des licences d'importation et d'exportation, aux contrôles des changes, aux déclarations fiscales, à la protection de la police ou aux crédits ». <i>Source</i> : Political Risks Services, 2000.
<i>Marchés économiques</i>	
Protection de la propriété =	Notation des droits de propriété dans chaque pays en 1997, ramenée entre 0 et 1, les valeurs les plus élevées indiquant une meilleure protection des droits de propriété. La notation évalue la question de savoir si « les droits de propriété sont assurés ; ou si les particuliers ont le droit d'établir des entreprises privées ; si une activité commerciale ou industrielle privée risque de subir l'ingérence des responsables gouvernementaux, des forces de sécurité ou du crime organisé ». <i>Source</i> : Freedom House, 2000a.
Risque de confiscation =	Évaluation de la sécurité légale des droits de propriété privée, 1997. La notation s'échelonne de 0 à 10, les valeurs les plus élevées indiquant un risque plus faible. <i>Source</i> : Fraser Institute, 2000.

*Médias publics ou privés ? Les incidences sur la prospérité*

Qualité de la réglementation =	Mesure globale des politiques réglementaires nationales. « Elle évalue entre autres l'incidence de politiques défavorables au marché telles que le contrôle des prix ou une supervision inadaptée des banques, de même que la perception des contraintes imposées par des réglementations excessives dans des domaines tels que les échanges internationaux et le développement commercial ». <i>Source</i> : Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton, 1999.
<i>Contexte social</i>	
Niveau de scolarisation =	Mesure le niveau maximal atteint par les individus scolarisés dans l'enseignement primaire. Les données reflètent le niveau de scolarisation de la population âgée de plus de 25 ans en 1990. <i>Source</i> : Barro and Lee, 1996.
Taux de scolarisation =	Nombre total des élèves inscrits à l'école primaire, sans tenir compte de l'âge, divisé par la population du groupe d'âge correspondant normalement à ce niveau scolaire, depuis 1995. La spécification des groupes d'âge varie d'un pays à l'autre, en fonction du système éducatif national et de la durée de la scolarité primaire. <i>Source</i> : UNESCO, 1999.
Ratio élèves / professeurs =	Nombre d'élèves inscrits à l'école primaire divisé par le nombre d'instituteurs (sans tenir compte de leur poste), en moyenne, entre 1990 et 1999. <i>Source</i> : Banque mondiale, 2000b.
Espérance de vie =	Espérance de vie à la naissance (en années), moyenne entre 1995 et 2000. <i>Source</i> : UNDP, 2000.
Mortalité infantile =	Taux de mortalité infantile (pour 1 000 naissances) en 1998. Ramené de 1 à 10, les valeurs les plus élevées indiquant la mortalité la plus faible. <i>Source</i> : UNDP, 2000.
Nutrition =	Apport calorique quotidien par personne, 1997. <i>Source</i> : UNDP, 2000.

a. calculs des auteurs.

*Source* : les auteurs.

Suivant l'exemple de La Porta, Lopez-de-Silanes et Shleifer (1999), nous avons cherché à identifier l'actionnaire qui contrôlait en dernier ressort l'entreprise de médias. Comme critère de propriété des entreprises, nous avons explicitement retenu les droits de vote, par opposition aux droits d'appropriation des gains résiduels non définis contractuellement (*cash flow rights*). Pour chaque société, nous avons identifié entités juridiques et familles possédant des droits de vote significatifs<sup>2</sup>. Nous avons ainsi abouti à un premier niveau de contrôle. Nous avons ensuite identifié la structure de l'actionariat de chacune de ces entités juridiques en déterminant tous les

2. Le seuil utilisé pour les droits de vote dépend du niveau à partir duquel les pays obligent les actionnaires à déclarer leurs participations. Il ne dépasse jamais 5 %.

Quel environnement pour les médias ?

titulaires de droits de vote significatifs, ce qui nous a donné le second niveau de contrôle. Nous avons ainsi continué à remonter les maillons, identifiant les détenteurs de droits de vote à chaque niveau de propriété, jusqu'à ce que nous atteignions une entité dont nous ne pouvions plus décomposer l'actionnariat.

Nous avons défini l'actionnaire ultime, ou de contrôle, comme étant l'entité qui, au bout du compte, détient le nombre le plus élevé de droits de vote, dont un minimum de 20 % à chaque maillon de la chaîne. Un tel contrôle peut s'obtenir par la propriété directe de plus de 20 % des droits de vote d'une entreprise de médias, ou indirectement, par le biais d'une chaîne de propriétaires intermédiaires. Par exemple, un individu X peut contrôler les journaux Z à partir du moment où il détient plus de 20 % des droits de vote de la société Y, qui à son tour possède plus de 20 % des droits de vote de la société Z. Dans le cas des droits de vote indirects, nous avons défini le pourcentage de contrôle final comme la participation minimale à chaque maillon de la chaîne de contrôle.

Après avoir identifié l'actionnaire ultime, nous avons classé les entreprises de médias en quatre catégories principales, en fonction de la nature de cet actionnaire : il y a donc les entreprises publiques (appartenant à l'État), les entreprises familiales (nous avons considéré la famille comme une unité d'analyse, sans chercher à décomposer l'actionnariat au sein de chacune d'entre elles), les entreprises dont l'actionnariat est dispersé et la catégorie « autres ». Pour donner quelques exemples d'autres entités susceptibles de contrôler des organes de presse, citons les organisations de salariés, les syndicats, les partis politiques, les entités religieuses, les fondations à but non lucratif et les associations industrielles ou commerciales. Nous avons qualifié de dispersé l'actionnariat des entreprises dans lesquelles aucun actionnaire ne détient au moins 20 % des droits de vote. Nous avons également cherché à savoir si l'actionnaire de contrôle était une famille étrangère, une entité ou un gouvernement<sup>3</sup>.

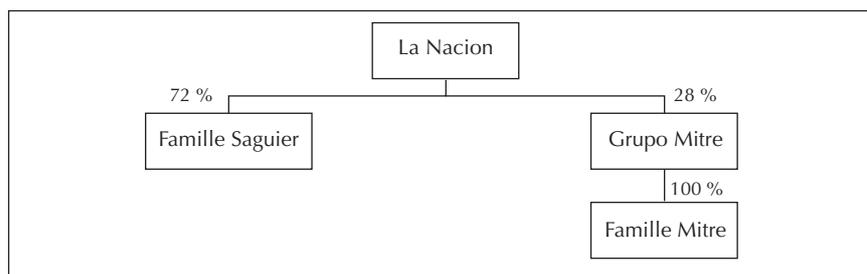
---

3. Dans quelques cas, le détenteur de droits de vote dans une entreprise de médias ne détient pas les droits de diffusion. Dans ces cas, nous considérons que c'est la propriété des droits de vote et non celle des droits de diffusion qui détermine le contrôle de l'entreprise. Nous avons adopté ce point de vue car, en dernière analyse, le contrôle des droits de diffusion appartient à l'État, et les licences peuvent être révoquées (cela dépend de la force des droits de propriété dans un pays).

## Exemples de structure du capital d'entreprises de médias

Rien n'illustre mieux la construction des variables concernant la structure du capital que quelques exemples précis. Commençons par le cas simple d'une entreprise de presse familiale. En Argentine, *La Nacion*, troisième quotidien du pays, tire à 177 000 exemplaires. Chaque action du capital correspond à un vote. Le journal a deux grands actionnaires (figure 8.1) : la famille Saguier, qui détient 72 % du capital et des droits de vote, et Grupo Mitre, qui détient 28 % du capital et des droits de vote. À son tour, la famille Mitre est propriétaire à 100 % de Grupo Mitre. Bien que la famille Mitre ait un contrôle indirect de 28 % de *La Nacion*, nous avons suivi la chaîne de contrôle du plus gros actionnaire à chaque niveau de contrôle. Nous avons par conséquent désigné la famille Saguier comme l'actionnaire de contrôle et classé *La Nacion* parmi les entreprises familiales.

Figure 8.1 Répartition du capital de *La Nacion*, Argentine

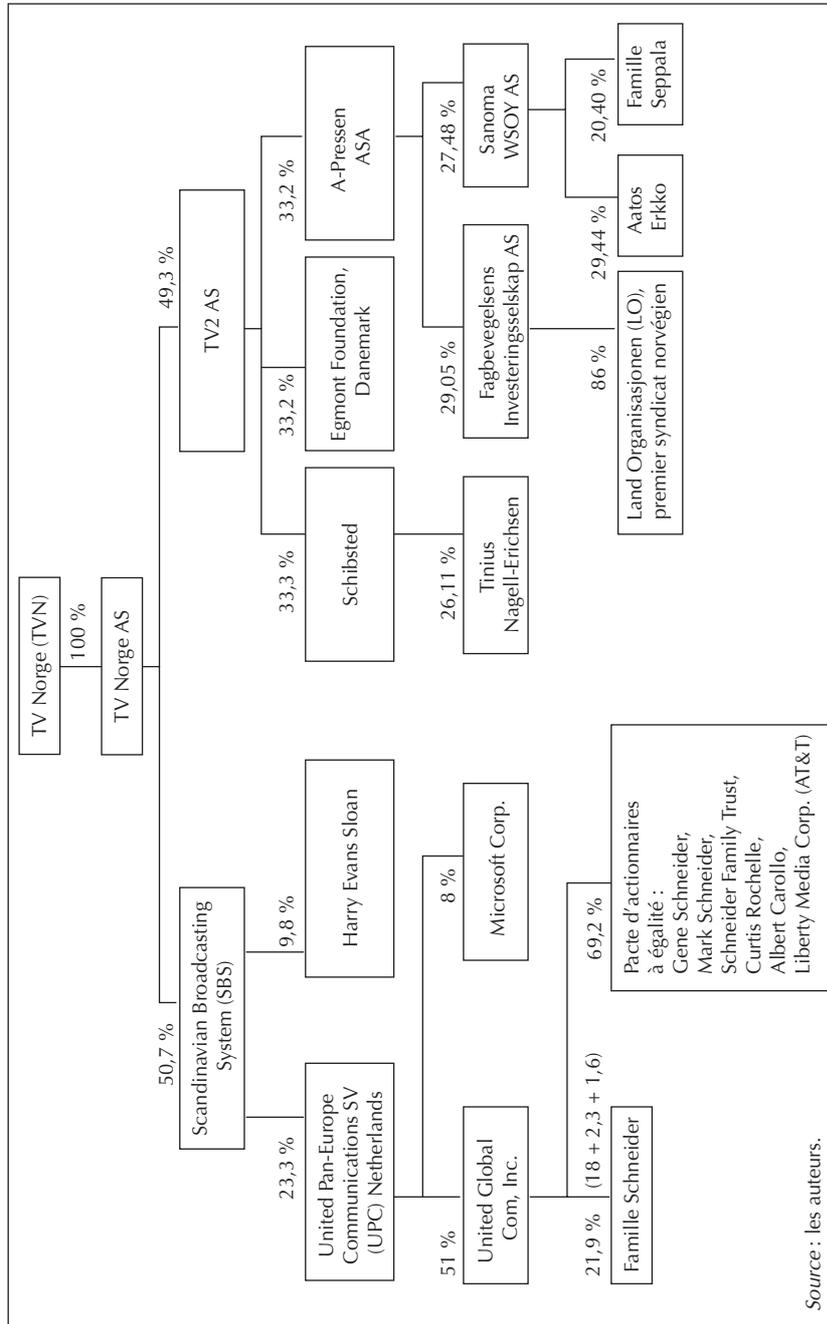


Source : Les auteurs.

La station de télévision norvégienne TV Norge (TVN) fournit un exemple plus complexe d'entreprise familiale. En parts d'audience, TVN est la seconde chaîne de télévision norvégienne à proposer un contenu local. Elle est contrôlée à 50,7 % par Scandinavian Broadcasting Systems (SBS) et à 49,3 % par TV2, la première chaîne du pays (figure 8.2). Nous avons remonté la chaîne de contrôle de SBS et non celle de TV2, car SBS détient la majorité des votes de TVN. Bien que Harry Sloan, le PDG de SBS, détienne 9,8 % des droits de vote de SBS, le seul actionnaire à détenir plus de 20 % des droits de vote est United Pan-Europe Communications (UPC), entreprise néerlandaise détenant 23,3 % des droits de vote. L'actionnaire majoritaire d'UPC est United Global Com, qui possède 51 % de son capital. United Global Com est à son tour contrôlé par la famille Schneider, par le

Quel environnement pour les médias ?

Figure 8.2 Répartition du capital de TVN, Norvège



biais d'une combinaison de trois participations directes représentant un total de 21,9 % ainsi que du contrôle à 50 % d'un pacte d'actionnaires détenant 69,2 % des droits de vote. Nous avons donc classé TVN comme une entreprise familiale et la famille Schneider comme son actionnaire de contrôle.

Il existe diverses formes d'entreprises publiques de médias. La British Broadcasting Corporation (BBC) est classée parmi les entreprises publiques. Elle est financée par la redevance et par la publicité. Le Conseil des gouverneurs est nommé en principe par prérogative royale, en pratique par le premier ministre, et est responsable devant le gouvernement, mais la charte de la BBC comporte un certain nombre de clauses destinées à la garder de toute ingérence gouvernementale. Par comparaison, le ministère de l'Information et de la Culture contrôle directement la plus grande chaîne de télévision de Birmanie, l'armée contrôlant la seconde. Dans les deux cas, l'État a tous pouvoirs pour gérer le contenu, nommer et licencier le personnel. De la même manière, au Turkménistan, l'État exerce un contrôle direct sur la presse : le président Niyazov est officiellement le fondateur et le propriétaire de tous les journaux du pays.

Dans un certain nombre de cas, nous avons dû distinguer entre la propriété d'État et celle de partis politiques. Au Kenya, le parti au pouvoir, la Kenyan African National Union (KANU), est l'actionnaire de contrôle du *Kenya Times*, quatrième quotidien du pays ; nous ne le classons cependant pas dans la catégorie des entreprises publiques, car si le gouvernement changeait, ce journal continuerait d'appartenir à la KANU. Par contraste, le contrôle de la Kenyan Broadcasting Corporation resterait entre les mains de l'État quel que soit le parti politique au pouvoir, nous l'avons donc rangée dans le secteur public. En Malaisie et en Côte-d'Ivoire, les partis au pouvoir possèdent également des organes de presse. Nous les avons placés dans le secteur privé, à côté de cas plus clairs de médias appartenant à des partis politiques d'opposition. Dans plusieurs cas, des entreprises de presse familiales ont des liens intimes avec l'État. Au Kazakhstan, la fille et le gendre du président Nazarbaïev contrôlent à eux deux sept entreprises de médias sur les douze que compte ce pays. En Arabie Saoudite, les membres de la famille royale sont les actionnaires de contrôle de deux des quotidiens les plus populaires sur cinq. Dans les cas où il existe un lien familial direct entre l'actionnaire de contrôle et le chef d'État, dans un système de parti unique, nous avons considéré que l'entreprise de médias relevait du secteur public.

On trouve dans divers autres pays de notre échantillon d'autres associations entre des familles et l'État. C'est ainsi qu'en Ukraine, le premier ministre adjoint détient plus de 30 % de la principale chaîne de télévision, tandis

Quel environnement pour les médias ?

qu'au Malawi, le ministre de l'agriculture, qui est également vice-président du parti au pouvoir, le Front démocratique uni, est propriétaire du journal *Nation*. Ni l'un ni l'autre de ces postes ne sont l'équivalent du poste de chef d'État dans un gouvernement de parti unique, nous avons donc considéré ces deux entreprises de médias comme étant des entreprises familiales. Les dossiers de divers pays témoignaient de l'existence d'autres liens officieux entre les médias et l'État, sans pour autant influencer notre décision de les classer dans le secteur public ou dans le secteur privé. En Russie, les liens très intimes entre Boris Berezovski, le propriétaire de l'une des principales chaînes de télévision, et le président Boris Eltsine alors au pouvoir sont bien connus<sup>4</sup>. En Indonésie, la fille de l'ancien président Suharto contrôle encore l'une des principales chaînes de télévision. Tenant à faire preuve de prudence dans l'évaluation de l'importance relative du secteur public et du secteur privé, nous avons, dans tous ces cas, classé les organes concernés parmi les entreprises familiales, car un changement de gouvernement romprait le lien entre l'homme politique et le propriétaire de l'entreprise de médias.

## Construction des variables

À partir de ces données, nous avons construit deux variables reflétant la structure du capital des entreprises de médias. Tout d'abord, nous avons calculé le pourcentage de firmes relevant du secteur public et du secteur privé. Par exemple, aux Philippines, nous avons rangé dans le secteur public deux sur cinq des principaux journaux et trois sur cinq des principales chaînes de télévision. Nous avons donc estimé que dans ce pays les marchés de la presse écrite et de la télévision relèvent respectivement à 40 % et à 60 % du secteur public, en nombre. Nous avons ensuite pondéré la variable reflétant la structure du capital, en part de marché. Pour reprendre l'exemple des Philippines, les deux journaux relevant du secteur public représentent respectivement 22,2 % et 21,3 % du tirage total des cinq premiers quotidiens du pays, de sorte qu'en termes de parts de marché, les organes de presse d'État représentent 43,5 % du marché. En ce qui concerne la télévision, les trois chaînes publiques ne représentent que 17,5 % en parts de marché.

Les variables fondées sur les parts de marché sont une mesure plus précise du contrôle de l'État sur les médias. En revanche, elles ont un

---

4. Berezovski (2000, p. A27) a même écrit ceci : « Nous avons aidé Eltsine à battre les communistes aux élections, grâce à nos chaînes de télévision privées. »

inconvenient : dans les pays où, comme aux États-Unis, la presse régionale joue un rôle important, aucun organe de presse ne détient de part de marché importante. La comparaison avec les pays dotés d'une presse nationale est donc faussée. Cette critique est cependant moins pertinente en ce qui concerne les chaînes de télévision, qui sont en général nationales. Les régressions présentées ci-dessous utilisent des variables en parts de marché, mais les résultats sont pratiquement identiques avec des variables en nombre.

## **LES CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DE LA STRUCTURE DU CAPITAL DES ENTREPRISES DE MÉDIAS**

Voici les données sur lesquelles nous avons travaillé.

### **Statistiques descriptives**

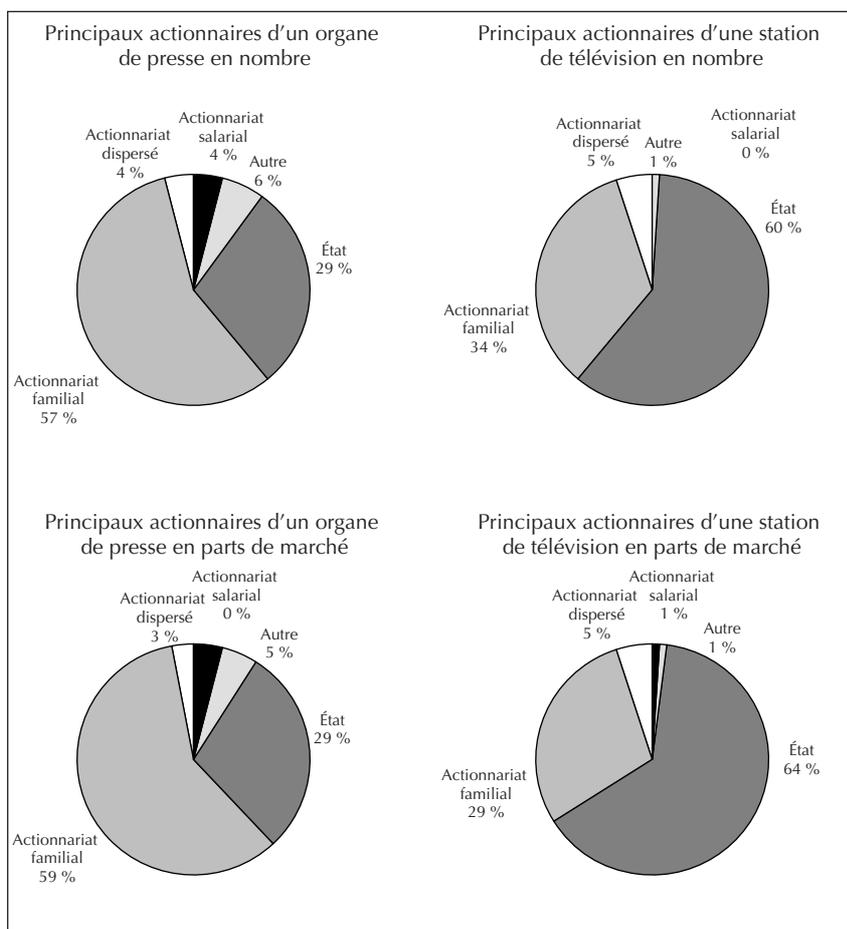
Premier constat significatif : dans le monde entier, les médias sont essentiellement des entreprises familiales ou publiques (figure 8.3). Dans notre échantillon de 97 pays, 4 % seulement des entreprises de médias avaient un actionnariat dispersé. Moins de 2 % avaient une structure du capital différente, et dans 2 % des cas seulement, le capital appartenait aux salariés. En retenant le critère du nombre, en moyenne, les entreprises familiales représentent 57 % du total pour la presse écrite, et 34 % du total pour la télévision. Le secteur public est très vaste, lui aussi. En moyenne, l'État contrôle approximativement 29 % des journaux et 60 % des chaînes de télévision. Il contrôle également une part énorme – soit 72 % – des principales stations de radio. Partant de ce constat, pour le reste de l'analyse, nous avons classé les entreprises de médias en trois catégories, en fonction de la structure de leur capital : secteur public, secteur privé (ce dernier recouvrant les entreprises familiales, celles dont l'actionnariat est dispersé et celles dont le capital appartient aux salariés), et autres.

Dans l'industrie des médias, la rareté des firmes ayant un actionnariat dispersé est extrême, même par comparaison avec les résultats de l'étude menée par La Porta *et al.* (1999) qui constatait de hauts niveaux de concentration de l'actionnariat des grandes entreprises mondiales. Ce résultat rejoint l'idée présentée par Demsetz (1989) et Demsetz et Lehn (1985) selon laquelle les importants « avantages potentiels » liés au contrôle d'entre-

Quel environnement pour les médias ?

prises de médias créent des pressions concurrentielles poussant à la concentration du capital. En un sens, les gouvernements et les actionnaires privés détenant des majorités de contrôle dans des entreprises de médias en tirent le même bénéfice : la capacité d'influencer l'opinion publique et le processus politique.

**Figure 8.3 Structure du capital des journaux et de la télévision dans le monde**



Source : les auteurs.

Nous considérons que l'État jouit d'un monopole sur le marché des médias si la proportion d'entreprises publiques dépasse les 75 %. Cette situation prévaut dans 21 pays pour les journaux quotidiens, et dans 43 pays pour les

chaînes de télévision diffusant des informations locales. Dans l'ensemble, on constate que les médias sont essentiellement contrôlés par des familles et par l'État, que l'on retienne le critère du nombre ou celui des parts de marché. Le contrôle de l'État est nettement plus marqué pour la télévision que pour la presse écrite<sup>5</sup>. Pour expliquer ce constat, un partisan de l'emprise de l'État fonderait son argumentation sur la notion de bien public et noterait que les émissions de télévision ont au moins en partie un caractère de non rivalité et un usage non susceptible d'exclusivité. En outre, la télévision a des coûts fixes plus élevés que la presse écrite et les économies d'échelle y sont plus importantes. Ainsi, le secteur privé pourrait négliger certains services de diffusion, en particulier les petits marchés servant des régions éloignées, certaines minorités ethniques ou la population d'âge scolaire. Ces théories sont au cœur de nombreuses législations gouvernant les chaînes publiques en Europe. En outre, du point de vue politique, il est plus facile de censurer la presse écrite privée que des télévisions privées. Comme la télévision peut être diffusée en direct, le contrôle du contenu suppose en général celui du capital. Dans ces conditions, les gouvernements qui souhaitent censurer l'information ont une prédilection évidente pour la télévision publique<sup>6</sup>.

Les statistiques simples que nous avons présentées jusqu'ici soulèvent de nombreuses questions. Les faits observés suggèrent que le contrôle des médias confère de grands bénéfices privés. Dans le monde entier, les médias sont contrôlés par des individus ou des entités susceptibles d'apprécier hautement ces avantages, autrement dit un certain nombre de familles et l'État. L'importance des médias publics, surtout la télévision et la radio, particulièrement frappante, donne à penser que les gouvernements trouvent leur intérêt à contrôler les flux d'informations diffusées par les médias. Les constats que nous avons faits ne nous permettent pas encore de dire si la prédominance de médias publics découle d'une volonté louable de pallier les lacunes du marché et de protéger les consommateurs ou d'un désir moins louable de contrôler les flux d'information. Nous tentons de distinguer entre ces deux hypothèses dans l'analyse qui suit.

---

5. Il n'y a que cinq pays (le Ghana, les Philippines, l'Ouganda, l'Ukraine et l'Ouzbékistan) où le contrôle d'État sur les cinq premiers organes de presse écrite soit plus important que sur les cinq premières chaînes de télévision du pays.

6. Un autre argument consiste à dire que la nécessité de réglementation s'impose plus fortement dans le domaine de la télévision en raison de la difficulté de définir les droits de propriété pour les fréquences de diffusion. Du point de vue de l'efficacité, il est peut-être préférable que l'État contrôle directement les chaînes de télévision au lieu de réglementer ce secteur et de consacrer des ressources précieuses aux organes de tutelle. Ces arguments ont été battus en brèche par Coase (1959), qui conteste que les caractéristiques techniques spécifiques des fréquences de télévision imposent des télévisions publiques ou la nécessité d'une tutelle.

Quel environnement pour les médias ?

## **Les déterminants de la structure du capital des médias**

Nous examinons dans cette section la façon dont la structure du capital des médias est associée à différentes caractéristiques des pays étudiés. Nous examinons les déterminants essentiels de la répartition entre le secteur public et le secteur privé, comme la géographie, le niveau de développement, la propension du gouvernement à intervenir dans l'économie et le régime politique. Il est difficile de prouver que toutes ces caractéristiques sont causées par la répartition entre secteur public et secteur privé et non l'inverse.

La part du secteur public dans les médias, qu'il s'agisse de la presse écrite ou de la télévision, est nettement plus importante dans les pays d'Afrique et de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord qu'ailleurs. En moyenne, les gouvernements africains contrôlent 61 % des cinq quotidiens principaux de leur pays et détiennent 85 % de l'audience des cinq premières chaînes de télévision. Dans deux tiers des pays africains, l'État détient le monopole de la télévision. Il en va de même de tous les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord à l'exception d'Israël, et la presse officielle d'État, qui représente en moyenne 50 % du tirage total des quotidiens, y tient également une place importante.

Par contraste, les journaux, en Europe occidentale et dans les divers pays d'Amérique, relèvent en grande majorité du secteur privé. En Europe occidentale, aucun des cinq journaux les plus importants n'appartient à l'État, dans aucun pays. Aux Amériques, ce sont des familles qui possèdent et gèrent la plupart des journaux, et ce depuis plusieurs décennies. Le pourcentage de télévisions publiques par rapport aux chaînes privées est également beaucoup plus faible dans les pays d'Amérique que dans d'autres régions du monde. Aucune des cinq stations les plus importantes du pays n'appartient à l'État, qu'il s'agisse du Brésil, du Mexique, du Pérou ou des États-Unis. Cette situation ne se retrouve que dans un seul autre pays de notre échantillon, la Turquie. En Europe occidentale, au contraire, les télévisions publiques représentent 48 %, en nombre, et 55 %, en parts du marché, du total.

Les pays de la région Asie Pacifique, d'Europe Centrale et de l'Est et de l'ancienne Union soviétique ont une structure plus proche de la moyenne de notre échantillon, même si les situations y sont parfois très diverses. Par exemple, l'Indonésie et la Thaïlande ont peu de médias publics, alors que la République populaire démocratique de Corée et la Birmanie exercent un monopole d'État sur les médias. De la même manière, les médias essentiellement privés d'Estonie et de Moldavie contrastent avec la mainmise de l'État sur les médias en Biélorussie et au Turkménistan.

Dans les pays pauvres, la presse écrite et la télévision ont tendance à être davantage contrôlés par le gouvernement (voir tableau 8.2). Le degré de contrôle de l'État est exprimé après avoir divisé notre échantillon en quartiles de PNB par habitant en 1999. La part du secteur public, pour la presse écrite (en parts de marché), diminue rapidement, de 49,7 % pour le quartile des pays les plus pauvres à zéro pour le quartile de pays aux revenus les plus élevés. Pour la télévision, le quartile le plus bas en termes de revenus est associé avec une télévision d'État (en moyenne 78 % en parts de marché), ce qui se compare à 52,7 % pour le quartile des revenus les plus élevés.

**Tableau 8.2 Degré de contrôle de l'État sur les médias et PNB par habitant (moyennes par quartile)**

Quartile du PNB par habitant	Presse, en nombre	Presse, en parts de marché	Télévision, en nombre	Télévision, en parts de marché
1) (faible)	0,486	0,497	0,667	0,780
2) (moyennement faible)	0,550	0,565	0,792	0,781
3) (moyennement élevé)	0,129	0,106	0,463	0,473
4) (élevé)	0,000	0,000	0,474	0,527

Note : moyennes par quartile de PNB par habitant. Médias contrôlés par l'État en nombre et en parts de marché.

Source : calculs des auteurs.

Dans les pays où l'emprise du secteur public est importante sur l'ensemble de l'économie, la part du public dans le domaine des médias est également plus élevée (tableau 8.3). Dans les pays du quartile inférieur de l'Indice SOE, qui reflète une part importante du secteur public dans l'économie, le contrôle de l'État sur la presse écrite est de 48,5 % en moyenne (en parts de marché) et celui de la télévision de 78,6 % (en parts de marché). Par contraste, dans les pays situés dans le quartile supérieur de l'indice SOE, c'est-à-dire ceux où le secteur public ne représente qu'une faible part de l'économie, l'État ne contrôle en moyenne que 20,3 % du capital des journaux et 60,4 % des chaînes de télévision, en parts de marché.

Le tableau 8.4 montre que dans les pays à régime autoritaire les gouvernements tendent davantage à contrôler le capital des médias. La relation est monotone pour tous les quartiles. Le tableau 8.5 examine si le PNB par habitant, l'indice SOE et le caractère autocratique du gouvernement exercent une influence indépendante sur la structure du capital des médias.

Quel environnement pour les médias ?

D'une manière générale, les trois variables ont un effet significatif dans une régression. Dans l'analyse des conséquences de la mainmise de l'État sur les médias, nous tenons donc compte du revenu par habitant, de l'indice SOE, et du degré d'autocratie.

**Tableau 8.3 Degré de contrôle de l'État sur les médias et indice SOE (moyennes par quartile)**

<i>Quartile de l'indice SOE</i>	<i>Presse, en nombre</i>	<i>Presse, en parts de marché</i>	<i>Télévision, en nombre</i>	<i>Télévision, en parts de marché</i>
1) (élevé)	0,488	0,485	0,768	0,786
2) (moyennement élevé)	0,444	0,459	0,702	0,786
3) (moyennement faible)	0,339	0,338	0,622	0,672
4) (faible)	0,202	0,203	0,535	0,604

*Note* : moyennes par quartile de l'indice SOE. Médias contrôlés par l'État en nombre et en parts de marché.

*Source* : calculs des auteurs.

Nos observations préliminaires permettent de mettre sérieusement en doute l'idée selon laquelle le contrôle de l'État sur les médias vise à mieux servir l'intérêt général. Les pays les moins développés, les plus interventionnistes et les plus autocratiques sont ceux où la mainmise de l'État sur les médias est la plus forte. L'argument selon lequel l'État doit se substituer au marché défaillant suggère le contraire : les pays les plus riches et les plus démocratiques doivent pallier les défaillances du marché en faisant intervenir l'État. Pour éclairer la question, l'analyse suivante examine les conséquences du contrôle de l'État sur les entreprises de médias.

**Tableau 8.4 Degré de contrôle de l'État sur les médias et autocratie (moyennes par quartile)**

<i>Quartile autocratie</i>	<i>Presse, en nombre</i>	<i>Presse, en parts de marché</i>	<i>Télévision, en nombre</i>	<i>Télévision, en parts de marché</i>
1) (élevé)	0,717	0,737	0,917	0,920
2) (moyennement élevé)	0,529	0,576	0,900	0,907
3) (moyennement faible)	0,460	0,454	0,524	0,655
4) (faible)	0,100	0,094	0,470	0,608

*Note* : moyennes par quartile d'autocratie. Médias publics en nombre et en parts de marché.

*Source* : calculs des auteurs.

## CONSÉQUENCES DE L'EMPRISE DE L'ÉTAT SUR LES MÉDIAS

Dans cette section, nous considérons certaines conséquences de l'emprise de l'État sur les médias sur un certain nombre d'indicateurs sociaux, comme la liberté de la presse, le fonctionnement des marchés politique et économique, ou encore la mortalité infantile et l'instruction publique. Dans cette analyse, il nous a paru important, dans la mesure du possible, de pouvoir faire ressortir le lien entre ces diverses données et l'emprise de l'État sur les médias plutôt que de s'attacher à d'autres caractéristiques de la société. Nous avons déjà montré que c'est dans les pays pauvres ayant des gouvernements autoritaires et interventionnistes que le contrôle de l'État sur les médias est le plus marqué. En conséquence, nous tenons compte du PNB par habitant, d'un indice de la part des entreprises du secteur public dans l'économie, et de l'évaluation du caractère autocratique du gouvernement dans toutes les régressions. Ces contrôles ne nous assurent pas une interprétation sans ambiguïté des liens de cause à effet entre l'emprise de l'État sur les médias et ces données. Même s'il est possible que le contrôle de l'État sur les médias masque l'effet d'une autre variable « intrinsèquement mauvaise », si la variable reflétant le contrôle de l'État permet de prévoir les résultats négatifs en gardant constants nos paramètres de contrôle, alors c'est que cette variable doit nécessairement être liée à la « mauvaise » variable omise. Par exemple, la caractéristique omise d'un pays doit refléter le désir de l'État de contrôler les flux d'information ou un autre élément très similaire.

**Tableau 8.5 Déterminants du degré de contrôle de l'État sur les médias**

Variable	PNB par habitant	Indice SOE	Autocratie	Constante	R <sup>2</sup>	N
Part de l'État dans le capital des organes de presse (en parts de marché)	- 0,0084* (0,0027)	- 0,0185*** (0,0112)	- 0,8345* (0,1462)	1,0948* (0,1075)	0,5574	97
Part de l'État dans le capital des télévisions (en parts de marché)	0,0043 (0,0035)	- 0,0356* (0,0133)	- 0,5652* (0,0908)	1,1879* (0,0572)	0,3779	97

\* significatif au seuil de 1 %

\*\* significatif au seuil de 5 %

\*\*\* significatif au seuil de 10 %

Source : calculs des auteurs.

Quel environnement pour les médias ?

Pour faciliter l'interprétation, nous avons codé toutes nos variables décrivant les résultats et toutes nos variables de contrôle de telle sorte qu'une valeur élevée représente quelque chose de positif. Par exemple, une valeur élevée pour les variables reflétant la corruption ou la mortalité infantile correspondent à de faibles taux de corruption et de mortalité infantile.

## Liberté de la presse

La façon sans doute la plus claire de comparer les diverses théories sur le contrôle de l'État sur les médias, c'est de regarder son incidence sur la liberté de la presse. En effet, le grand argument des théories du bon gouvernement, c'est que si l'État s'implique davantage, cela devrait conduire à une plus grande liberté de la presse, puisque cela empêche les médias de tomber aux mains d'individus extrêmement fortunés, voire extrémistes.

Le tableau 8.6 présente les résultats des régressions de mesures « objectives » de la liberté des médias sur le degré de nationalisation de ces derniers. Nous avons mesuré la liberté des médias à partir de cas réels, compilés par Reporters sans frontières (2000), dénombrant les journalistes incarcérés et les organes de presse fermés par l'autorité publique. Nous avons construit une autre mesure du nombre exact de journalistes emprisonnés à partir des rapports du Committee to Protect Journalists (2000). Nous avons aussi pris en compte une mesure de la censure d'Internet.

Le tableau 8.6 fait ressortir l'impact négatif du contrôle de l'État sur la liberté des médias, en gardant constant le revenu par habitant, le degré d'interventionnisme et d'autocratie, où un peu moins de la moitié des coefficients sont significatifs. Quand les médias sont privés, ils sont en général plus indépendants, les arrestations et les incarcérations de journalistes moins fréquentes. Un examen plus attentif des données révèle une réalité complexe. Au Kenya, au Nigeria et en Turquie, où la majorité des médias sont privés, les journalistes sont l'objet de tracasseries, voire de violences constantes, ce qui sert peut-être de succédané au contrôle de l'État par le capital. Mais ils sont également maltraités dans des pays comme l'Angola, la Biélorussie, l'Iran et la Chine, où l'État a la mainmise sur les médias. En outre, dans un certain nombre de pays où les médias sont un monopole d'État, comme la République populaire démocratique de Corée et le Laos, on observe « l'effet Castro » : le contrôle de l'État est si tentaculaire qu'il n'est plus nécessaire de restreindre encore la liberté de la presse en s'attaquant aux journalistes.

## **Les marchés politiques**

Nous examinons ici les conséquences du contrôle de l'État sur les médias sur deux aspects du développement politique. Nous considérons d'abord son effet sur les droits civiques et politiques des citoyens du pays. Si la libre circulation de l'information est essentielle à l'exercice des droits des citoyens et si elle est influencée par le contrôle des médias par le gouvernement, on devrait constater une association entre ce dernier et les droits des citoyens. Deuxièmement, la liberté de l'information facilite le contrôle du gouvernement par le public, les hommes politiques devant alors, le cas échéant, répondre de leur mauvaise conduite. Dans ce cas, la prédominance des médias publics irait de pair avec une corruption accrue (Besley et Burgess, 2002 ; Sen, 1984, 1999). Dans cette analyse, nous tenons à nouveau compte du revenu par habitant, du degré de contrôle de l'État sur les entreprises publiques et de l'autocratie.

Les résultats, récapitulés dans le tableau 8.7, montrent que le contrôle de l'État sur la presse a généralement un effet négatif sur les droits des citoyens et sur la corruption. Dans de nombreux cas, son effet est significatif statistiquement, alors que ce n'est généralement pas le cas en ce qui concerne la télévision. Ces résultats corroborent naturellement l'idée que la mainmise de l'État sur la presse restreint la libre circulation de l'information dont bénéficie le public et diminue de ce fait la valeur des droits des citoyens et l'efficacité du gouvernement.

Nos résultats sont généralement beaucoup plus marqués pour la presse que pour la télévision. Pour cette dernière, les effets du contrôle de l'État sont généralement insignifiants. Cela s'explique peut-être par la présence d'une presse privée, cas le plus commun, les journaux jouant un rôle de contre-pouvoir par rapport à la télévision publique, de sorte que l'information est plus libre que si la presse et la télévision étaient toutes deux sous le contrôle de l'État. Les données confirment que la situation du pays est nettement moins bonne quand l'État possède à la fois la presse écrite et la télévision que lorsqu'il ne possède que l'un des deux.

**Tableau 8.6 La liberté de la presse**

Variable	Contrôle de l'État sur la presse écrite (en parts de marché)	Contrôle de l'État sur la télévision (en parts de marché)	PNB par habitant	Indice SOE	Autocratie	Constante	R <sup>2</sup>	N
Journalistes incarcérés (RSF)	-0,0815*** (0,0487)	-0,0247 (0,0423)	0,0013 (0,0011) 0,0022* (0,0009)	0,0014 (0,0044) 0,0024 (0,0045)	0,0412 (0,0536) (0,0691) (0,0661)	0,9223* (0,0542) 0,8531* (0,0825)	0,1650 0,1355	97 97
Fermetures d'entreprises de médias	-0,0514 (0,0547)	0,0622 (0,0730)	0,0018 (0,0018) 0,0020 (0,0013)	-0,0045 (0,0060) -0,0013 (0,0048)	0,0599 (0,0559) 0,1309** (0,0606)	0,9170* (0,0567) 0,7930* (0,0926) 0,8726*	0,0771 0,0802	97 97
Journalistes incarcérés (CPI)	-0,4136* (0,1571)	-0,3753** (0,1617)	0,0065*** (0,0037) 0,0119* (0,0040)	-0,0012 (0,0182) -0,0042 (0,0184)	-0,0841 (0,2128) -0,0277 (0,2213)	0,8966* (0,2030) 0,9395* (0,2432)	0,1929 0,1699	97 97

\* significatif au seuil de 1 %

\*\* significatif au seuil de 5 %

\*\*\* significatif au seuil de 10 %

CPI : Committee to Protect Journalists.

RSF : Reporters sans frontières.

Note : toutes les variables dépendantes ont été réarrangées pour que les valeurs élevées correspondent à des résultats favorables. Nous évaluons la liberté des médias à l'aide de l'indice de la liberté de la presse pour les journaux et de l'indice de la liberté de diffusion pour la télévision et la radio. Variations entre parenthèses.

Source : calculs des auteurs à partir de données CPI (2000) et RSF (2000).

Tableau 8.7 Les marchés politiques

Variable	Contrôle de l'Etat sur la presse écrite (en parts de marché)	Contrôle de l'Etat sur la télévision (en parts de marché)	PNB par habitant	Indice SDE	Autocratie	Constante	R <sup>2</sup>	N
Droits politiques	-0,1872* (0,0613)	-0,1278*** (0,0682)	0,0107* (0,0019)	-0,0011 (0,0071)	0,7772* (0,0780)	-0,0511 (0,0779)	0,8112	97
Libertés civiques	-0,1531* (0,0532)		0,0130* (0,0019)	-0,0011 (0,0079)	0,8275* (0,0692)	-0,0816 (0,0852)	0,8132	97
			0,0105* (0,0017)	-0,0002 (0,0063)	0,5334* (0,0748)	0,1145*** (0,0703)	0,7507	97
			0,0122* (0,0017)	0,0006 (0,0071)	0,5886* (0,0685)	0,0608 (0,0875)	0,7529	97
Corruption	-0,6819*** (0,4174)	0,0193 (0,4455)	0,0661* (0,0114)	-0,0289 (0,0450)	0,8072*** (0,4833)	2,5209* (0,4524)	0,4863	79
			0,0728* (0,0123)	-0,0174 (0,0457)	1,2313*** (0,5496)	1,8852* (0,6688)	0,4863	79

\* significatif au seuil de 1 %

\*\* significatif au seuil de 5 %

\*\*\* significatif au seuil de 10 %

Note : toutes les variables dépendantes ont été réarrangées pour que les valeurs élevées correspondent à des résultats favorables. Variations entre parenthèses.

Source : calculs des auteurs.

Quel environnement pour les médias ?

## **Le système économique**

Les informations fournies par les médias peuvent aussi améliorer la performance du système économique. Mieux informés, les citoyens peuvent, par l'action politique, limiter plus efficacement la capacité du gouvernement à leur causer des préjudices économiques, par exemple en confisquant leurs biens ou en soumettant leurs affaires à une tutelle trop tatillonne. Les indicateurs de cette gouvernance économique, comme la sécurité des droits de propriété en termes de risque de confiscation et d'intervention étatique et la qualité de la réglementation, devraient donc être plus élevés dans les pays où les médias fonctionnent le mieux.

Le tableau 8.8 indique qu'un contrôle élevé de l'État sur les médias va de pair avec une moindre sécurité de la propriété, telle que la mesurent l'indice des droits de propriété établi par Freedom House et l'indicateur des risques de confiscation établi par les Political Risk Services. Les pays où l'emprise de l'État sur les médias est très forte ont également une réglementation de moins bonne qualité, d'après les mesures de la Banque mondiale. Les résultats sont plus significatifs sur le plan statistique pour la presse que pour la télévision et la radio.

Les résultats concernant la sécurité de la propriété montrent, une fois encore, que la mainmise de l'État sur les médias est néfaste. En y ajoutant les conclusions négatives auxquelles nous sommes parvenus sur la liberté de la presse et le libre jeu de la concurrence politique, tout semble donner raison à ceux qui pensent que, lorsque les gouvernements veulent être propriétaires des médias – surtout la presse –, ce n'est pas pour améliorer la performance du système économique ou politique, mais leurs propres chances de se maintenir au pouvoir.

## **Les incidences sociales**

Notre analyse a surtout porté sur les libertés politique et économique, mais on pourrait sans doute arguer que les vrais avantages de l'existence d'une presse d'État, ce sont les membres les plus démunis de la société qui en bénéficient. Affranchis de l'influence des actionnaires capitalistes, les médias publics serviraient leurs besoins sociaux, améliorant de ce fait le bilan social de la nation. Un sceptique rétorquerait que le gouvernement risque au contraire, dans ce cas de figure, d'utiliser son contrôle des médias pour museler la presse et empêcher les groupes les plus défavorisés d'exprimer leurs griefs. La mainmise de l'État sur la presse serait alors plutôt associée à un piètre bilan social.

Tableau 8.8 Les marchés économiques

Variable	Contrôle de l'Etat sur la presse écrite (en parts de marché)	Contrôle de l'Etat sur la télévision (en parts de marché)	PNB par habitant	Indice SDE	Autocratie	Constante	R <sup>2</sup>	N
Sécurité de la propriété	-0,2415* (0,0676)		0,0114* (0,0019)	0,0295* (0,0080)	-0,1035 (0,1106)	0,5720* (0,1070)	0,5892	91
Risque de confiscation	-2,8428* (0,6998)	-0,088 (0,0611)	0,0135* (0,0018)	0,0342* (0,0081)	0,0429 (0,1230)	0,3611* (0,1236)	0,5893	91
Qualité de la réglementation			0,0650* (0,0222)	0,1105 (0,1010)	-1,5156 (1,1106)	9,2214* (0,9643)	0,3112	81
	-0,5496* (0,1748)	-2,1013** (1,0370)	0,1007* (0,0272)	0,0975 (0,1144)	-1,2372 (1,4425)	9,3301* (1,6183)	0,3084	81
			0,0204* (0,0046)	0,0627* (0,0178)	0,5395** (0,2427)	-0,5032** (0,2412)	0,6046	97
		-0,1458 (0,1593)	0,0261* (0,0048)	0,0701* (0,0197)	0,8219* (0,2643)	-0,8656* (0,2834)	0,6062	97

\* significatif au seuil de 1 %

\*\* significatif au seuil de 5 %

\*\*\* significatif au seuil de 10 %

Note : toutes les variables dépendantes ont été réarrangées pour que les valeurs élevées correspondent à des résultats favorables. Variances entre parenthèses.

Source : calculs des auteurs.

Quel environnement pour les médias ?

Les prédictions contradictoires de ces deux écoles de pensées peuvent être évaluées empiriquement. Le tableau 8.9 fait ressortir les rapports entre le contrôle de l'État sur les médias et des indicateurs révélateurs du niveau d'un pays en termes d'éducation et de santé – le revenu par habitant, le contrôle de l'État sur les entreprises, et le niveau d'autocratie étant constants. Dans les pays où les médias sont largement publics, on observe un niveau d'instruction inférieur, une moindre scolarisation de la population d'âge scolaire, et des ratios élèves/professeurs moins favorables. Dans ces mêmes pays, l'espérance de vie est plus courte, la mortalité infantile plus sévère et la malnutrition plus répandue. Au contraire, dans les pays où les médias sont privés, dont les variables économiques et politiques sont plus favorables, la situation sociale est également meilleure. Les résultats obtenus dans le cadre de nos recherches sur les paramètres sociaux sont plus marqués que les variables économiques et politiques et sont valables pour la télévision comme pour la presse.

## **Contrôle ou monopole ?**

Les résultats présentés au cours des sections précédentes soulèvent une question importante : les effets négatifs de la nationalisation des médias ne découleraient-ils pas uniquement du fait que l'État se trouve souvent en situation de monopole ou de quasi monopole ? Peut-on affirmer, par ailleurs, qu'il est toujours mauvais que l'État s'immisce dans le capital des entreprises de médias, même s'il ne détient que des parts de marché relativement modestes ? Quand la BBC a été créée au Royaume-Uni, les partisans de la nationalisation exigeaient que l'État soit en situation de monopole. Au cours des années récentes, un argument plus modéré a prévalu, surtout en Europe occidentale, selon lequel une certaine présence de l'État, en particulier pour la télévision, apparaît comme suffisant pour faire bénéficier le public de contenus que les médias privés ne lui offriraient peut-être pas. Comme aucun des pays de notre échantillon ne possède d'entreprise privée de média détenant le monopole de son secteur, qu'il s'agisse de presse écrite ou de télévision, la question du monopole n'est pertinente que pour le secteur public.

Pour répondre à la question posée, nous avons divisé notre échantillon de pays en groupes (de tailles inégales) en fonction du degré de contrôle de l'État sur les journaux et sur la télévision. Nous avons ainsi créé des variables muettes correspondant à un contrôle de l'État sur les journaux compris entre 0 et 25 %, 25 et 50 %, 50 et 75 % et supérieur à 75 % du marché.

Nous avons créé des variables muettes correspondantes pour le contrôle étatique des entreprises de télévision. Nous considérons les pays où le contrôle d'État dépasse 75 % comme étant en situation de monopole sur leur marché. Nous avons ensuite refait les régressions des tableaux 8.6, 8.7, 8.8 et 8.9 avec ces variables muettes (pour les journaux et la télévision séparément), plutôt que d'utiliser une spécification linéaire des effets du contrôle de l'État sur les médias. La variable muette omise est toujours celle qui correspond au second quartile, c'est-à-dire celui qui reflète un contrôle de l'État compris entre 25 % et 50 %. Nous avons regardé comment les résultats se comparaient d'un quartile à l'autre.

Les résultats concernant la liberté des médias et les marchés économique et politique n'indiquent pas que les conséquences néfastes de la mainmise de l'État sur les médias sur les différents indicateurs étudiés se manifestent uniquement en cas de monopole. En général, aucune tendance claire ne ressort des données, car un contrôle d'État moins marqué, relevant du troisième et du quatrième quartile, a souvent un effet négatif déjà très important. Cependant, la plupart des coefficients des variables muettes ne sont pas statistiquement significatifs. Pour rester brefs, nous ne présentons pas ces résultats.

Les résultats sont plus clairs, en revanche, pour les retombées sociales. D'une manière générale, mais pas systématique, qu'il s'agisse de presse écrite ou de télévision, les coefficients de la variable muette du premier quartile sont positifs, alors que ceux des variables muettes du troisième et du quatrième quartiles sont négatifs.

Ces constats permettent de penser que les données sociales se détériorent à toutes les étapes, autrement dit chaque fois que l'État accroît son contrôle des médias. Plus le secteur est concurrentiel, mieux cela vaut pour la société dans son ensemble. Si les effets négatifs de l'emprise de l'État sur les médias ne dériveraient que des situations de monopole, nous aurions eu, au contraire, des coefficients égaux à zéro pour les variables muettes du premier et du troisième quartiles. Cela dit, nous notons également que – surtout dans le cas de la télévision – les effets sociaux négatifs les plus graves et les plus significatifs statistiquement de la mainmise de l'État sur les médias apparaissent dans les situations de monopole.

Quel environnement pour les médias ?

**Tableau 8.9 Les retombées sociales**

Variable	Contrôle de l'État sur la presse écrite (en parts de marché)	Contrôle de l'État sur la télévision (en parts de marché)	PNB par habitant	Indice SOE	Autocratie	Constante	R <sup>2</sup>	N
Niveau d'instruction	-12,4252*** (6,8314)		-0,2927 (0,1882)	0,6594 (0,6836)	11,2771 (10,9235)	31,1315* (10,8036)	0,1791	67
Nombre d'élèves inscrits dans le système scolaire	-17,6477** (9,0161)	-18,6429* (7,1035)	-0,0990 (0,2068)	0,2327 (0,6922)	5,8109 (9,4805)	44,3819* (10,8167)	0,2221	67
		-15,5171*** (9,4133)	0,1021 (0,1762)	0,5956 (0,7532)	-10,0709 (10,9333)	106,0125* (10,9157)	0,1137	92
Ratio élèves/professeurs	-0,1909* (0,0627)		0,3166 (0,1983)	0,5261 (0,7678)	-7,6437 (10,8303)	107,4779* (12,8582)	0,1155	92
		-0,2537* (0,0651)	0,0076* (0,0017)	0,0004 (0,0079)	-0,1646* (0,0641)	0,8529* (0,0562)	0,3976	89
Espérance de vie	-11,1692* (3,1662)		0,0107* (0,0019)	-0,0042 (0,0077)	-0,1904* (0,0758)	0,9724* (0,0834)	0,3879	89
		-10,8742* (3,3970)	0,4709* (0,0694)	0,3563 (0,3664)	-5,7165*** (3,5440)	69,7560* (3,6037)	0,4680	95
Mortalité infantile	-0,2692* (0,0833)		0,6196* (0,0726)	0,2580 (0,3609)	-4,9429 (3,8853)	72,0350* (4,7135)	0,4741	95
		-0,2548* (0,0835)	0,0086* (0,0015)	0,0007 (0,0082)	-0,1184 (0,0891)	0,9052* (0,0944)	0,4142	95
Nutrition	-332,0943** (159,8358)		0,0122* (0,0020)	-0,0015 (0,0086)	-0,0953 (0,0936)	0,9514* (0,1133)	0,4170	95
		-327,5296** (167,5104)	26,9430* (4,8200)	4,7406 (16,2370)	-155,0844 (205,9862)	2841,2880* (214,3279)	0,4102	93
		30,8943* (4,5334)	0,0288 (17,5395)	0,0288 (17,5395)	-96,7649 (197,5197)	2889,1050* (254,9896)	0,4265	93

- \* significatif au seuil de 1 %
- \*\* significatif au seuil de 5 %
- \*\*\* significatif au seuil de 10 %

*Note* : toutes les variables dépendantes ont été réarrangées pour que les valeurs élevées correspondent à des résultats favorables. Variances entre parenthèses.

*Source* : calculs des auteurs.

## CONCLUSION

Ce chapitre présente tout un faisceau d'observations chiffrées visant à évaluer les conséquences néfastes de la mainmise de l'État sur les médias, en prenant pour constantes les caractéristiques du pays. Quand le gouvernement s'arroge la propriété des médias, cela se fait au détriment de l'économie, du bon fonctionnement du jeu politique et – surtout – du bien-être de la population. Ce dernier constat prend tout son relief à la lumière de l'argument souvent avancé pour justifier l'intervention de l'État dans un certain nombre de secteurs, dont les médias, en arguant qu'il vise ainsi à prendre soin des plus démunis. Si notre analyse est correcte, elle discrédite totalement ce raisonnement. Les faits montrent, au contraire, que le développement de médias privés, soit par la privatisation, soit en encourageant l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché, peut aider le pays à progresser vers divers objectifs économiques et politiques, et surtout à mieux satisfaire les besoins des plus démunis.

## RÉFÉRENCES

- Banque mondiale, 2000a, *Database of Enterprise Indicators on Transition Economies, Europe and Central Asia Regions*, Washington.
- Banque mondiale, 2000b, *World Development Indicators 2000*, Washington.
- Barro Robert et Jong-Wha Lee, « International Measures of Schooling Years and Schooling Quality », *American Economic Review*, 1996, 86 (2), p. 218-223.
- Berezovski Boris, « Our Reverse Revolution : Under Yeltsin, We Oligarchs Helped Stop Russia from Reverting to its Old, Repressive Ways », *Washington Post*, 26 octobre 2000.
- Besley Timothy et Robin Burgess, « The Political Economy of Government Responsiveness : Theory and Evidence from India », *Quarterly Journal of Economics*, 2002, 117(4), p. 1415-1451.
- Committee to Protect Journalists, *Attacks on the Press in 1999 : A Worldwide Survey by the Committee to Protect Journalists*, disponible sur Internet : <http://www.cpj.org>.
- Coase Ronald, « The Federal Communications Commission », *Journal of Law and Economics*, 1959, 2 (5), p. 1-40.
- Demsetz Harold, « The Amenity Potential of Newspapers and the Reporting of Presidential Campaign », in *Efficiency, Competition and Policy*, Demsetz ed., Londres, Basil Blackwell, 1989.

## Quel environnement pour les médias ?

- Djankov Simeon, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova et Andrei Shleifer, « Who Owns the Media », document de travail, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts ; « Who Owns the Media ? », *Journal of Law and Economics*, octobre 2003.
- European Institute of the Media, « Media in the CIS », Dusseldorf, 2000.
- Fraser Institute, *Economic Freedom of the World*, Vancouver, 2000.
- Freedom House, *The Annual Survey of Press Freedom 2000*, New York, 2000a, disponible sur Internet : <http://www.freedomhouse.org/research/presssurvey.htm>
- Freedom House, *Freedom in the World : Annual Survey of Freedom Country Ratings 1999/2000*, disponible sur Internet : <http://freedomhouse.org/research/freeworld/2000/index.htm>.
- Grossman Sanford et Oliver Hart, « One Share-One Vote and the Market for Corporate Control », *Journal of Financial Economics*, 1988, 20 (1-2), p. 175-202.
- Kaufmann Daniel, Aart Kraay et Pablo Zoido-Lobaton, « Governance Matters », Policy Research Working Paper n° 2196, Banque mondiale, Washington, 1999.
- La Porta Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes et Andrei Shleifer, « Corporate Ownership around the World », *Journal of Finance*, 1999, 54 (2), p. 471-517.
- Polity IV Project 2000, *Polity IV Dataset : Political Regimes Characteristics and Transitions, 1800-1999*, College Park, Maryland : University of Maryland, Center for International Development and Conflict Management. Disponible sur Internet : <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity>.
- Political Risk Services, *International Country Risk Guide*, East Syracuse, New York, Institutional Reform and Informational Sector, 2000.
- Reporters sans frontières, *Rapport Annuel 2000*, disponible en ligne : <http://www.rsf.fr>.
- Sen Amartya, *Poverty and Famines*, Oxford, Grande-Bretagne, Oxford University Press, 1984.
- Sen Amartya, *Development as Freedom*, New York, Alfred Knopf, 1999. (Trad. française : *Un nouveau modèle économique : développement, justice, liberté*, Paris, Odile Jacob, 2003.)
- Simons Henry, *Economic Policy of a Free Society*, Chicago, University of Chicago Press, 1948.
- Stigler George, « The Economics of Information », *Journal of Political Economy*, 1961, 69 (3), p. 213-225.
- Stiglitz Joseph, « The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics », *Quarterly Journal of Economics*, 2000, 115 (4), p. 1441-1478.
- UNDP (United Nations Development Programme), *Human Development Report 2000*, New York.
- UNESCO, *Annual Statistical Yearbook*, Paris, 1999.
- World Association of Newspapers, *World Press Trends 2000*, Paris, Zenith Media, 2000.
- Zenith Media, *Americas Market and Mediafact*, Londres, 2000.
- Zenith Media, *Asia Pacific Market and Mediafact*, Londres, 2000.
- Zenith Media, *Central and Eastern European Market and Mediafact*, Londres, 2000.
- Zenith Media, *Middle East and Africa Market and Mediafact*, Londres, 2000.
- Zenith Media, *Western European Market and Mediafact*, Londres, 2000.

# Chapitre 9

---

## L'industrie des médias : les fondements économiques des communications de masse

Bruce Owen

Dans les pays en voie de développement, nous regardons souvent les médias à travers le prisme de la politique, ce qui nous pousse à nous demander s'ils sont soumis au contrôle de l'État ou à la censure et dans quelle mesure le travail des journalistes fait progresser des objectifs démocratiques tels que la transparence du gouvernement et la liberté d'expression. L'examen du rôle des médias dans le processus de développement s'attache aussi souvent à leur effet sur le public et sur les valeurs culturelles (voir Banque mondiale, 2001, chap. 10). Nous nous attacherons ici à les étudier en tant qu'entreprises.

La contribution directe des médias à la production économique est modeste ; pratiquement dans toutes les économies, riches ou pauvres, c'est un secteur d'activité relativement restreint. Par exemple, en 1999, le chiffre d'affaires cumulé de la radio et de la télévision n'a représenté que 0,7 % du PIB aux États-Unis, tandis que l'ensemble de la presse écrite, journaux et périodiques, en représentait 1,06 % et le cinéma 0,3 %. Les effets politiques et non économiques des médias revêtent néanmoins clairement une importance primordiale et leurs retombées indirectes sur le développement économique ne sont pas moins considérables. Les médias qui touchent des

Quel environnement pour les médias ?

recettes publicitaires sont une source majeure d'informations commerciales, et, pour le consommateur, ils contribuent également à la diffusion des connaissances, deux activités qui contribuent elles-mêmes à la croissance économique. Les informations commerciales contenues dans la publicité diminuent grandement les coûts de recherche et de transactions des consommateurs et ouvrent la voie au marketing de masse, qui entraîne lui-même des économies d'échelle et de gamme. De la même manière, la diffusion d'informations commerciales telles que le prix des matières premières et de la main-d'œuvre permet des gains de productivité pour les petites et moyennes entreprises. Les communications de masse servent également des fins essentielles, voire transcendantes, de nature politique, culturelle et éducative.

Pour que ces retombées positives, qu'elles soient de nature politique, culturelle ou économique, se concrétisent, au moins dans les économies de marché, il faut que les médias soient des entreprises viables. C'est la raison pour laquelle il importe de bien comprendre les facteurs économiques qui expliquent le fondement commercial et la structure d'une entreprise de médias. Pour leurs propriétaires, la réussite commerciale est ou bien une fin en soi ou bien la condition sine qua non pour atteindre et conserver prestige, pouvoir et influence. Ces trois attributs passent obligatoirement par la réussite commerciale – sauf, bien entendu, s'il n'existe aucune concurrence. Le problème, c'est que le contenu qui sert le mieux les propriétaires de médias visant à conquérir pouvoir et influence n'est en général pas le même que celui qui assure le plus sûrement la réussite économique – et par conséquent, peut-être, la survie – dans un environnement de marché concurrentiel (voir Owen 1975 pour une discussion approfondie de la relation entre la structure des médias, la concurrence économique et le contenu).

## **CARACTÉRISTIQUES ÉCONOMIQUES DES PRODUITS DES MÉDIAS**

Les médias produisent deux choses : du contenu et de la publicité. Interdépendants, ces deux produits ont cependant des caractéristiques différentes.

### **Le contenu**

Les médias vendent aux consommateurs du contenu destiné à l'informer ou à le distraire. Ce faisant, ils attirent une audience qui peut souvent être ven-

due à des annonceurs. Ainsi, d'une manière générale, les médias ont deux produits ou sources de revenus : leur contenu et leur audience. Tous les cas de figure existent : par exemple, les télévisions commerciales traditionnelles, dont toutes les recettes proviennent de la vente de leur audience aux annonceurs ; d'autres médias, comme les studios de cinéma ou l'édition, ne peuvent à l'inverse compter que sur la vente de contenu aux consommateurs, pas du tout sur celle de leur audience aux annonceurs ; d'autres encore, comme l'affichage, les tracts et certains périodiques, sont exclusivement de la publicité.

En dehors de la chaire, les premiers mass media ont été des journaux et des périodiques. Au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, les éditeurs de journaux, dans de nombreux pays, commençaient à jouir des bénéfices de revenus publicitaires émanant des fabricants de produits de grande consommation. De nombreux facteurs se sont conjugués pour soutenir l'augmentation des tirages des journaux qui en a résulté : l'apparition de nouveaux moyens de transport a facilité le développement des marchés de masse et de la diffusion des journaux, tandis que les progrès de l'alphabétisation contribuaient à accroître la demande des lecteurs ; enfin, le développement de nouvelles technologies d'impression et l'offre accrue de papier journal bon marché ont permis d'augmenter les tirages tout en abaissant le prix des abonnements.

En tant que produit de consommation, le contenu des médias a deux caractéristiques économiques fondamentales. Premièrement, c'est un bien public. Cela veut dire simplement que produire un contenu donné, par exemple un article de journal, ne coûte pas plus pour le dix millième lecteur que pour le premier. Si le coût de production d'un article est de 500 dollars, le coût par lecteur est de 500 dollars s'il y a un seul lecteur et de 0,05 dollars s'il y en a 10 000. Bref, la production de contenu par les mass media se caractérise par d'énormes économies d'échelle. Ceci s'applique à tous les mass media, des journaux aux chaînes de télévision par satellite.

La seconde grande caractéristique du contenu des médias, c'est qu'il est hétérogène, c'est-à-dire différencié. Deux articles, deux émissions, ne sont jamais identiques, en partie parce que les médias détiennent la propriété intellectuelle du contenu qu'ils produisent, et en partie parce que, pour des raisons commerciales, ils doivent se différencier pour livrer une concurrence victorieuse à ceux de leurs concurrents dont l'audience est plus importante et les coûts par conséquent plus faibles. Cette différenciation du contenu est une activité coûteuse qui produit en général des rendements décroissants.

Quel environnement pour les médias ?

La structure du secteur de la presse écrite illustre ces facteurs. Les économies d'échelle obtenues en étalant les coûts de la première publication du contenu créé sur un nombre accru de lecteurs donne à penser que le journal se prête naturellement au monopole. Les journaux à gros tirages, ayant des coûts unitaires inférieurs, devraient pouvoir évincer du marché les petits concurrents. Pourtant, dans la plupart des pays, plusieurs journaux servent le marché national et les marchés locaux. Cette abondance de titres ne signifie pas nécessairement que le marché soit déséquilibré, ce qui pourrait ouvrir la voie du monopole. Cela peut tout simplement vouloir dire que les journaux concurrents ont trouvé des moyens de séduire différents annonceurs ou différents publics, dont les goûts ne peuvent être satisfaits simultanément par un seul fournisseur de contenu. La différenciation peut prendre de nombreuses formes. Certains médias, comme les journaux locaux, se spécialisent en fonction de leur implantation géographique. *Le Bombay Times* ne saurait être un concurrent dangereux pour les journaux de Calcutta, car il ne peut couvrir en détail les nouvelles locales de cette ville tout en restant attractif pour les lecteurs et les annonceurs de Bombay. De la même manière, Oulan-Bator, en Mongolie, n'aurait vraisemblablement jamais pu faire vivre dix-huit « journaux principaux » en 1994 si ceux-ci n'avaient pas été clairement différenciés selon leur ligne politique ou d'autres caractéristiques (Williams, 1995).

Dans beaucoup de pays, les journaux sont aussi spécialisés en fonction de leur affiliation politique : on y trouve de nombreux titres parrainés par des partis politiques et sans aucun caractère commercial. Certains lecteurs peuvent se méfier du contenu des journaux servant de porte-parole à un parti d'opposition, ou, au contraire, apprécier de pouvoir étayer leurs propres opinions grâce à un journal dont ils connaissent la tendance. Conscients de l'importance des économies d'échelle, les organes de presse gravitent tout naturellement vers des groupes de consommateurs partageant les mêmes goûts. On observe une spécialisation similaire pour la langue, l'origine ethnique des lecteurs et les facteurs culturels. Les journaux et les médias audiovisuels peuvent, dans une certaine mesure, répondre dans le même support à des attentes différentes. Les journaux ont des rubriques, par exemple les informations et le sport, qui s'adressent à des segments différents de leur lectorat. La radio et la télévision s'adressent souvent, elles aussi, à différents segments de leur audience – proposant par exemple aux enfants et aux adultes des programmes différents à différents moments de la journée. Ici encore, la Mongolie constitue un cas intéressant. Si le pays ne comptait en 1995 que quatre chaînes, les téléspectateurs interrogés déclaraient aux enquêteurs qu'il y en avait sept. Chaque chaîne offrait en

effet des programmes dans des langues différentes à différentes heures et les téléspectateurs avaient l'impression qu'ils leur étaient proposés par des chaînes différentes (Williams, 1995).

La technologie et la géographie contribuent également à délimiter le périmètre du rayonnement des journaux. Ceux qui sont distribués dans les zones urbaines doivent faire face à des coûts de transport plus élevés (ainsi qu'à des surcoûts associés aux retards de livraison) quand ils tentent de desservir des zones extérieures à la ville, et ces coûts augmentent plus que proportionnellement par rapport à la distance en raison d'une moindre densité de la population. C'est la raison pour laquelle il y a généralement plus de journaux nationaux dans les petits pays que dans les grands. Ces dernières années, les journaux nationaux et régionaux ont résolu ce problème en faisant appel à des technologies de communication avancées qui permettent d'imprimer simultanément un journal donné en de multiples lieux. L'incidence de la géographie est plutôt moins importante pour la radio et la télévision que pour la presse écrite. Les médias audiovisuels sont instantanés et peuvent être transmis simultanément, à peu de frais, par des antennes réparties dans l'ensemble du pays. C'est la raison pour laquelle les États-Unis ont eu des réseaux nationaux de télévision et de radio longtemps avant d'avoir des journaux nationaux.

Un certain nombre de modèles économiques de médias concurrents financés par la publicité arrivent à la conclusion que ces médias auront tendance à s'adapter aux intérêts du plus grand nombre, choisissant ainsi de se concentrer sur le plus petit dénominateur commun de ces intérêts du public de masse, en réutilisant sans fin une programmation similaire et en négligeant les goûts des groupes minoritaires. On pourrait en déduire que de multiples médias appartenant tous au même monopole produiraient davantage de diversité que le même nombre de médias indépendants et gérés de façon autonome, mais des modèles plus généraux mettent cette conclusion en doute. Les économistes reconnaissent aujourd'hui que la diversité du contenu produit par un secteur des médias concurrentiel, dont l'objectif est de maximiser les profits, dépend des préférences des consommateurs et des annonceurs, des coûts des programmes et d'autres facteurs, rien ne permettant de penser qu'un monopole produirait une programmation plus diversifiée (Owen et Wildman, 1992, chap. 4).

Le mot « diversité » revient souvent quand on parle des mass media. La diversité du contenu fait référence à la palette de contenu offert au public ; celle des sources à l'éventail des personnes qui le sélectionnent ou exercent un contrôle. On peut penser que l'important, pour assurer le bon fonction-

Quel environnement pour les médias ?

nement politique du pays, c'est la diversité des sources, ou peut-être l'absence de barrières à l'entrée au niveau des instances de contrôle. Du point de vue économique, cependant, il est important de reconnaître que c'est la diversité du contenu, plus que celle des sources, qui affecte le bien-être du consommateur. Diversité des sources et diversité du contenu ne vont pas nécessairement de pair.

La qualité du contenu des mass media est multidimensionnelle et difficile à mesurer ou à comparer ; cependant, les facteurs de production de contenu susceptible d'avoir un succès commercial sont rares et rapportent en général des rentes économiques. C'est la raison pour laquelle, par exemple, les vedettes de cinéma les plus populaires sont si bien payées. Si l'on accepte d'assimiler succès commercial et qualité, alors on peut dire que les rentes engendrées par la rareté des facteurs de production permettent de créer une corrélation entre coûts de production et qualité. Ainsi, en émettant les réserves nécessaires, on pourra donc mesurer la qualité du contenu des médias en fonction de son coût de production. On peut donc dire – du moins dans une catégorie de films donnée – que plus le coût du contenu est élevé, plus le public sera nombreux. Et l'industrie cinématographique américaine, par exemple, doit en partie son succès mondial aux budgets gigantesques dont Hollywood dispose pour chaque film.

## La publicité

Pour comprendre l'économie des médias, la publicité (c'est-à-dire la vente d'audience) n'est pas moins importante que le contenu. La demande des annonceurs repose sur leur capacité à générer des ventes supplémentaires de biens et services aux consommateurs. Une grande partie de la publicité, comme les petites annonces des journaux, contient des informations détaillées et spécifiques qui facilitent les recherches des acheteurs et des vendeurs en quête d'opportunités de transactions avantageuses. D'autres publicités visent des besoins plus subjectifs. Le mécanisme psychologique et économique complexe sur lequel repose le fonctionnement efficace de la publicité dépasse le champ de ce chapitre. En résumé, elle transmet des informations qui, une fois assimilées par les consommateurs, modifient la valeur perçue des produits dont on a fait la réclame ou non. Certaines, bien entendu, visent à modifier les opinions ou les images institutionnelles plutôt qu'à vendre des biens commerciaux.

Les annonceurs cherchent à atteindre une cible constituée par les consommateurs les plus susceptibles d'être influencés favorablement par leurs messages. Les mass media comme la télévision sont extrêmement efficaces pour atteindre de vastes publics relativement indifférenciés. Ce sont des supports utiles pour les annonceurs qui vendent des produits de grande consommation comme du savon, des boissons, des produits alimentaires ou des services susceptibles d'intéresser tous les foyers... Mais la télévision n'est pas un support publicitaire adapté pour les annonceurs à la recherche de cibles précises ou spécialisées, par exemple les acheteurs potentiels d'antiquités de prix. Un antiquaire cherche à atteindre des prospects concentrés géographiquement à proximité de son magasin, aimant les objets anciens et ayant les moyens financiers d'en acquérir. Ce type d'annonceur fera plutôt sa publicité dans certains périodiques, les journaux locaux, en distribuant des tracts et, quand c'est possible, par la voie du marketing direct.

Les annonceurs cherchent non seulement à atteindre une cible bien précise, mais aussi à éviter de gaspiller leur budget en touchant plusieurs fois le même groupe. Ils préfèrent donc les supports ayant une audience importante au sein de leur cible, car faire appel à plusieurs supports plus petits se traduit en général par la duplication de la publicité auprès de groupes de consommateurs qui se chevauchent.

L'efficacité des médias pour les annonceurs se résume par une mesure : le coût pour mille (CPM). Les supports publicitaires fondent leur propre promotion sur l'offre d'audiences nombreuses à un CPM attrayant (c'est-à-dire faible). Les CPM sont définis à la fois pour l'audience générale du support et par segments démographiques spécialisés selon la géographie, l'âge, le sexe, l'éducation et le revenu. Les segments sont définis de façon à s'approcher approximativement de la cible de certains annonceurs ou types d'annonceurs. Certains médias, comme les périodiques, offrent un contenu spécialisé susceptible d'attirer un segment démographique précis afin de pouvoir proposer des audiences à faible CPM aux annonceurs cherchant à toucher ce segment.

Un support qui dépend à la fois des recettes émanant des abonnements et de la vente de son espace publicitaire doit reconnaître l'interdépendance des revenus publicitaires et du prix de l'abonnement. Si ce dernier est élevé, le tirage est moindre et les revenus publicitaires plus faibles. Et puisque de nombreux lecteurs apprécient les publicités, surtout celles qui comportent des informations sur le prix des produits et d'autres éléments spécifiques, tout autant que le contenu non commercial, une réduction de la publicité résultant d'une augmentation de son coût fait baisser le tirage.

Quel environnement pour les médias ?

La législation influence l'économie de la publicité, surtout dans l'audiovisuel. Par exemple, aux États-Unis, le gouvernement réglemente la publicité diffusée au cours des émissions pour enfants, limite la publicité pour les médicaments prescrits sur ordonnance et interdit celle du tabac ; en outre, les tribunaux ont jugé que les accords passés au sein de certains secteurs d'activité afin de limiter volontairement le nombre de minutes de publicité consacrées à leurs produits ou services violaient la législation antitrust. En Allemagne, les télévisions privées n'ont pas le droit de consacrer à la publicité plus de 20 % du temps de diffusion.

Les informations émanant des pouvoirs publics peuvent être une source de revenus publicitaires importante pour certains médias ainsi qu'un véhicule subtil de l'exercice du contrôle politique. De nombreuses institutions locales aux États-Unis, par exemple, ont l'obligation de publier diverses annonces légales dans un « journal local d'intérêt général ». Pour les journaux de modeste envergure, ces annonces légales constituent parfois une source non négligeable de revenus, de sorte qu'ils évitent tout contenu politique agressif afin de ne pas perdre cette manne.

## **STRUCTURE DES MÉDIAS ET TARIFS**

Deux éléments favorisent la réussite économique et la survie des grands médias : le caractère de bien public de leur contenu et l'efficacité accrue des publicités paraissant sur des supports ayant un grand nombre de lecteurs au sein d'un public cible précis. Mais la demande de certains publics, qui souhaitent se voir offrir des contenus spécialisés ou différenciés et celle de certains annonceurs, qui cherchent à toucher des segments cibles spécialisés, tirent dans la direction inverse. Dans les économies développées, il en résulte un éventail très fourni de médias, les concurrents se pressant autour de chaque pôle de demande des annonceurs ou des consommateurs. La richesse de l'éventail dépend évidemment en partie de l'importance de la demande spécialisée des annonceurs et du public. Les économies en voie de développement ont un éventail plus étroit de médias et par conséquent moins de concurrents autour de chaque pôle de lecteurs et d'annonceurs à la recherche de caractéristiques précises.

La demande émanant de groupes importants et denses de consommateurs privilégiant un contenu d'un certain type (par définition, un contenu populaire), combinée avec celle d'annonceurs cherchant à toucher l'audience attirée par ce genre de contenu tend à produire de multiples canaux médiatiques ayant un contenu similaire. Ce n'est que lorsque ces

nombreux concurrents ont divisé le public de masse qu'apparaissent des médias au contenu plus spécialisé, car ce n'est qu'à partir de ce moment qu'il devient plus rentable de détenir une part plus importante d'un public plus restreint qu'une part plus faible du public de masse. Dans une économie en voie de développement, il est sans doute bon qu'il en soit ainsi, car cela soutient la croissance des marchés de consommation de masse, tant du côté de l'offre que de celui de la demande. Néanmoins, les mass media commerciaux offrant un contenu populaire peu différencié prêtent inévitablement le flanc à la critique d'intellectuels qui regrettent l'absence de programmation susceptible de satisfaire les goûts culturels ou élitistes des minorités.

En théorie, l'offre de biens publics comme le contenu des médias est impossible dans un système de marché concurrentiel. La concurrence tend à rapprocher inexorablement les prix des coûts marginaux, et le coût marginal d'un lecteur, d'un auditeur ou d'un téléspectateur supplémentaire est nul. Quand le prix est de zéro, les recettes sont également nulles. Dès lors, soit le bien public n'est pas produit du tout, soit il l'est par un monopole ou un cartel imposant des prix élevés. Dans la réalité, le marché offre plusieurs solutions à ce problème. Des médias audiovisuels concurrents comme la radio traditionnelle et les chaînes de télévision parviennent à faire payer leur contenu à un prix économiquement efficace (zéro), car elles sont en mesure de vendre leur espace publicitaire, bien privé dont les coûts marginaux ne sont pas nuls. Les médias qui, comme le cinéma, les périodiques spécialisés ou l'édition littéraire, ne peuvent espérer que les recettes publicitaires soient leur principale source de financement, peuvent survivre à condition que les droits de propriété intellectuelle existent et soient protégés, ce qui oblige leurs concurrents à proposer des produits différenciés. Ceci permet de vendre le contenu à un prix supérieur à zéro, malgré la concurrence. Pour les consommateurs, la perte relative résultant de prix supérieurs aux coûts marginaux diminue à mesure que le marché se développe et que l'offre de contenu s'enrichit de plus en plus, réduisant le nombre de consommateurs qui avaient été exclus de manière non efficace sur le plan économique.

Les économistes affirment souvent que les mass media, surtout dans le domaine de l'audiovisuel, relèvent du domaine des biens publics, ce qui justifie l'octroi de subventions de l'État, voire leur nationalisation pure et simple. Solutions difficilement acceptables si l'on considère que le rôle des médias est de promouvoir la liberté politique. En outre, d'un point de vue économique, ni la nationalisation ni les subventions ne sont nécessairement satisfaisantes, car l'information dont l'intervention étatique la mieux intentionnée

Quel environnement pour les médias ?

aurait besoin pour améliorer le bien-être du consommateur n'est pas observable. Une affectation centralisée et efficace des ressources visant à optimiser l'offre des biens publics supposerait de connaître en détail les préférences individuelles de chaque consommateur.

## **ÉTAPES DE LA PRODUCTION DES MÉDIAS ET INTÉGRATION VERTICALE**

Certaines étapes de la production sont communes aux mass media : la création, puis la sélection du contenu, le financement de la production, et la distribution du produit fini.

La création de contenu recouvre des activités aussi différentes que la production de jeux vidéo, la collecte des informations, l'organisation d'événements sportifs, la production de films pour le grand écran, la composition et l'enregistrement de musique, etc. Peut-être en raison de sa nature créative, la production de contenu se fait souvent à une échelle extrêmement réduite. Il est généralement facile d'entrer dans ce type d'activité, qui nécessite peu ou pas de capitaux et où les autres barrières sont rares ou inexistantes, mais ces initiatives se soldent habituellement par un échec commercial. À ce stade précoce, la création comporte des risques extrêmement élevés. Par exemple, pour chaque article publié, chaque disque ou programme vidéo enregistré, chaque éditorial imprimé, des centaines, voire des milliers de propositions sont rejetées. La persistance de tentatives d'entrée à ce stade de la production s'explique par le caractère gratifiant du processus de création, par un certain optimisme, mais aussi par le fait que le succès peut rapporter gros. Le talent de l'entrepreneur et un management efficace sont les ingrédients essentiels des projets réussis. Hollifield (2001) a étudié les recherches qui ont été menées sur le management international des médias. Kaiser (2001) a raconté l'histoire du jeune entrepreneur russe Vyacheslav Dagayev et de sa lutte victorieuse pour établir un hebdomadaire commercial à Oulan-Oude, en Russie, en 1992.

D'un point de vue économique, il n'est pas utile de distinguer les informations ou un contenu explicitement politique du contenu visant plutôt à distraire le public. Les mass media, en tant qu'entreprise commerciale, existent pour gagner de l'argent grâce à l'offre de produits séduisants susceptibles de générer des revenus émanant du public et des annonceurs. Ils n'offrent des informations, du contenu politique ou « sérieux » que dans la mesure où ils y trouvent leur compte. Comme nous l'avons noté plus haut,

les propriétaires de médias qui sont protégés de la concurrence peuvent choisir de consacrer la rente économique dont ils disposent à des projets moins rentables, comme la propagande politique. Par ailleurs, la réglementation mise en place par l'État interdit parfois certains programmes rentables, comme la pornographie, ou certaines publicités, par exemple pour le tabac ou l'alcool. Dagayev a lancé son magazine sans aucun contenu politique ni informations, car il avait constaté que les autres contenus étaient plus rentables. En outre, certains éléments classés parmi les variétés, par exemple les dessins humoristiques, ont souvent un contenu politique non négligeable. Le public apprécie parfois le côté distrayant d'un contenu « sérieux ». Mais quelle que soit la nature du contenu, les étapes de la production sont toujours les mêmes.

Les étapes suivantes exigent en général une taille et des capitaux plus importants. Toutes les émissions de variétés ne séduisent pas le public, tant s'en faut : pour diversifier les risques, les médias doivent donc acquérir un portefeuille de projets variés. Une chaîne de télévision, un studio de cinéma ou une station de radio sélectionnent leurs futures productions parmi les projets qui leur sont proposés, puis en financent la réalisation. Dans les journaux, les rédactions choisissent ce qui sera publié de façon à satisfaire au mieux les diverses demandes de leurs lecteurs. Le financement de l'effort créatif est important pour certains types de contenus, comme le cinéma et les divertissements vidéo, où les coûts de la première copie sont énormes. Dans d'autres domaines, comme l'édition de magazines, le financement se limite parfois à payer de modestes avances aux auteurs. Si l'échelle de production efficace est souvent réduite à l'étape de la création, comme dans le cas d'un petit hebdomadaire, l'échelle optimale de la distribution physique est en général beaucoup plus importante. Ainsi, créer un magazine suppose l'existence d'opérations d'impression commerciale et de distribution dont les journaux ne sont pas les principales sources de revenus.

La sélection ou la présentation du contenu puis son regroupement en bouquets est une fonction cruciale de tout organisme de mass media. Sur les dizaines de milliers de messages cherchant tous à capter l'attention et l'argent du consommateur, une poignée seulement se soldera par un succès financier. Il appartient au rédacteur en chef (quel que soit son titre officiel) de sélectionner les plus susceptibles de correspondre à la demande du lecteur ou du téléspectateur. La concurrence que se livrent les rédacteurs en chef, les directeurs de la programmation et d'autres responsables chargés de choisir le contenu garantit que les forces du marché empêchent tout exercice arbitraire du pouvoir de sélection (voir Crawford, 2001).

Quel environnement pour les médias ?

Les médias ne jouent pas tous essentiellement sur la réputation que leur vaut un contenu spécifique ou une qualité prévisible. Les studios de cinéma, par exemple, soignent davantage leur réputation auprès des investisseurs qu'auprès du public ; ce n'est pas parce que vous avez aimé tel ou tel film que vous aimerez tous ceux qui seront par la suite distribués par le même studio. En fait, les consommateurs fondent souvent leur choix sur la réputation des acteurs ou du metteur en scène ; ils se laissent également convaincre par les grandes campagnes de lancement. Le processus éditorial ou de sélection est le plus souvent intégré aux opérations financières, car il débouche sur un portefeuille d'actifs comportant des risques. La sélection du contenu vise donc non seulement à créer des articles ou des programmes susceptibles de séduire les lecteurs ou les téléspectateurs, mais aussi à gérer le risque.

La distribution physique des mass media exige en général des investissements importants. Dans le cas de la presse écrite, elle nécessite la mise en place d'un réseau d'agents et une flotte de véhicules de livraison. La diffusion terrestre hertzienne repose sur l'utilisation d'émetteurs et d'un certain spectre de fréquences et laisse aux auditeurs et aux téléspectateurs le soin d'acheter l'équipement nécessaire à la réception. Les opérateurs de télévision par câble doivent investir dans un réseau de câbles, d'amplificateurs, et d'autres équipements. En matière de télévision par satellite, il faut financer à la fois du spectre, des créneaux orbitaux, des satellites, des stations de montée des signaux pour effectuer la liaison avec ces derniers par faisceau montant (*uplink*), et souvent l'équipement de réception chez le consommateur. C'est généralement au cours de l'étape de la distribution des mass media que se fait la promotion. La plupart des médias y consacrent des budgets considérables afin de conquérir des lecteurs ou des téléspectateurs potentiels ; ces investissements sont motivés en partie par le désir d'étaler les coûts de création et de sélection du contenu sur un public aussi nombreux que possible, mais aussi par celui d'avoir davantage d'audience à vendre aux annonceurs. La proportion de fonds dépensés en distribution, par opposition au contenu, varie en fonction de la taille de l'audience. Si celle-ci est restreinte, les investissements sont essentiellement consacrés au contenu ; si elle est vaste, ils vont pour l'essentiel à la distribution.

Presque partout, le décalage entre l'échelle à laquelle est créé le contenu et l'échelle optimale pour les autres étapes suscite des controverses. Les créatifs (acteurs, auteurs, metteurs en scène, reporters, auteurs de rubriques, photographes) perçoivent souvent une disparité de pouvoir économique entre eux-mêmes et les grandes entreprises qui achètent (ou rejettent) leurs

services ou leurs œuvres. Des disparités similaires apparaissent à d'autres étapes. Par exemple, comme nous l'avons noté plus haut, le processus éditorial de création d'un magazine ou d'un périodique peut se gérer à une échelle extrêmement modeste par comparaison avec le seuil d'efficience de l'impression et de la distribution physique. Ainsi, les magazines et les hebdomadaires sont rarement propriétaires des rotatives qu'ils utilisent et la plupart font appel à des distributeurs indépendants qui travaillent pour de nombreux périodiques, dont la distribution est souvent un monopole au niveau local.

Contrairement aux magazines, les quotidiens sont intégrés verticalement. S'ils achètent du contenu à des tierces parties (par exemple des articles de fond ou les dépêches fournies par les agences de presse), ils emploient aussi des journalistes et d'autres créateurs de contenu. Ils sont en général propriétaires de leurs rotatives, qu'ils utilisent au maximum de leur capacité. De la même manière, c'est généralement leur propre personnel qui livre leurs abonnés et les marchands de journaux, plutôt que des distributeurs indépendants. L'une des raisons qui poussent à l'intégration verticale, c'est la nécessité de coordonner le processus de production pour que le journal puisse être produit et livré dans un délai bref et fiable, ce qui est plus facile à faire au sein d'une même firme que par le biais d'accords contractuels avec d'autres partenaires.

Les médias électroniques achètent en général du contenu à des tierces parties. C'est particulièrement vrai en matière de divertissement, et ceci pour deux raisons. Premièrement, pratiquement tous les médias, même d'envergure nationale, sont « locaux » en ce qui concerne ce type de contenu destiné à un très vaste public, qui doit apparaître sur de multiples médias pour optimiser son audience. Il est donc logique que des tierces parties produisent ou au moins distribuent du contenu destiné à être diffusé par de nombreux médias : cela diminue en effet le coût unitaire du contenu, ce qui lui confère un avantage concurrentiel. Bien entendu, un grand groupe de médias peut produire son propre contenu et le vendre à d'autres, mais ce n'est que de l'intégration verticale partielle. Deuxièmement, le divertissement électronique est souvent exploité par « fenêtres » (Owen et Wildman, 1992, chap. 2). Chaque fenêtre est une tranche horaire au cours de laquelle ce contenu est offert exclusivement à un public précis ou sur un média précis. Ce système permet aux fournisseurs de s'engager dans une discrimination par les prix. Les membres du public qui acceptent de payer le prix fort se voient offrir le contenu en premier, puis il est proposé successivement à ceux qui acceptent d'attendre en échange d'un prix inférieur. L'exemple le

Quel environnement pour les médias ?

plus simple est celui du livre, où les nouveaux titres commencent à être mis sur le marché à un prix relativement élevé, avec une présentation de qualité, avant d'être offerts au marché de masse à un prix inférieur en édition de poche. Un autre avantage des fenêtres, c'est qu'elles permettent à des médias spécifiques de récolter le fruit de leur publicité et de leurs autres dépenses promotionnelles qui, autrement, bénéficieraient également aux autres médias concurrents. Il en est ainsi parce que les distributeurs de chaque fenêtre jouissent de droits exclusifs dans leurs territoires respectifs.

On accuse souvent l'intégration verticale de favoriser la concentration des médias (OCDE, 1993). La possession de ressources clés peut offrir à un concurrent la possibilité d'augmenter les coûts de ses rivaux, voire de les évincer complètement du marché. Dans les pays en voie de développement, l'intégration verticale excluant les concurrents risque de poser un problème, surtout pour les programmes réalisés dans la langue locale, en raison de l'importance des programmes étrangers populaires qu'il serait difficile d'empêcher la concurrence de diffuser. Au Mexique, par exemple, Televisa a contrôlé des années durant la télévision et la radio, et cette domination était souvent attribuée à son intégration verticale particulièrement poussée, par exemple pour la production de programmes en espagnol (Barrera). La présence dans le pays d'autres sociétés de production aurait facilité l'entrée d'autres groupes audiovisuels souhaitant faire concurrence à Televisa.

Malgré cette intégration verticale, la concurrence s'est tout de même développée au Mexique lorsque le gouvernement a privatisé de nouvelles fréquences dans les années 1990. Ces chaînes, ainsi que d'autres actifs, ont été confiés à Azteca, nouvel entrant qui semble avoir bien réussi. Ainsi, il faut peut-être attribuer la longue domination de Televisa non à son intégration verticale, mais à la concentration horizontale, autrement dit au fait que le groupe possédait toutes les chaînes et toutes les stations disponibles, ce qu'il devait à la politique gouvernementale. En outre, dans le cas de Televisa, l'intégration verticale pourrait bien avoir été la cause de la faiblesse relative de la dépendance de la télévision mexicaine face aux sources étrangères de programmes et elle a certainement contribué au succès des exportations d'émissions en langue espagnole aux États-Unis et dans le reste de l'Amérique latine.

L'exemple mexicain montre à quel point il est important d'éviter de tenter de résoudre les problèmes perçus de concentration des médias en se livrant à une désintégration verticale qui nuirait à l'efficacité du système. L'intégration verticale permet aux médias de contrôler ou d'optimiser le risque, elle se traduit donc souvent par une utilisation optimale des ressources

d'exploitation. Dans le domaine politique, la voie choisie semble être celle d'un compromis entre les économies d'intégration verticale et les avantages concurrentiels d'une facilité accrue d'entrer sur le marché en l'absence d'une telle intégration. Ce qui est intéressant, dans l'exemple mexicain, c'est que si l'on a, bien sûr, fait porter à l'intégration verticale la responsabilité de la concentration excessive et du manque de concurrence des médias ; en réalité, la politique du gouvernement, qui consistait à ouvrir le spectre, a fait le jeu du détenteur du monopole. Aux États-Unis, les régulateurs ont parfois restreint l'intégration verticale pratiquée par les télévisions classiques et par câble afin d'accroître la concurrence et la diversité des sources, mais ces restrictions, désormais considérées comme contraires aux intérêts des consommateurs, sont en train d'être abrogées.

## **LES TECHNOLOGIES DE PRODUCTION DES MÉDIAS**

D'un point de vue technique, les médias ont beaucoup de choses en commun. Par définition, tous doivent transmettre (ou diffuser) le même contenu issu d'un petit nombre de centres de production à un grand nombre de lecteurs, d'auditeurs ou de téléspectateurs organisés comme les rayons d'une roue. Par contraste, il existe aussi la communication étroite, d'un point à un autre, de messages uniques, souvent dans les deux sens, comme dans un réseau téléphonique. C'est le partage du contenu entre les membres du nombreux public d'un organe de mass media qui conduit aux économies d'échelle.

Il existe de nombreuses manières de mesurer la capacité de production d'un organe de mass media. La plupart d'entre eux possèdent une ou plusieurs chaînes ou stations, qui peuvent être vendues individuellement ou en bouquets par une entité économique unique. Chacune a une identité distincte que les consommateurs peuvent associer à un type et une qualité spécifiques de contenu, comme pour une enseigne ou une marque. Toutes offrent du contenu en continu ou périodiquement et cherchent à fidéliser les consommateurs. Un journal, un magazine, une chaîne de télévision ou une station de radio peuvent tous être considérés comme des canaux de communication de masse. Comme nous l'avons vu, le nombre total de canaux concurrents et le nombre de chaînes sous le contrôle commun de chaque entité économique déterminent la diversité du contenu. À mesure que la technologie a progressé, le nombre de chaînes contrôlées par une même entité a augmenté, comme l'illustre le contraste entre une télévision locale classique

Quel environnement pour les médias ?

et un système local de télévision par câble. La structure des médias implique de plus en plus souvent la concurrence entre des groupes multicanaux – c'est ce qui se passe par exemple quand la télévision par satellite est en concurrence avec des systèmes de télévision câblée. Un journal, avec ses différentes rubriques organisées par type de contenu, peut lui aussi être considéré comme un média multicanal.

La capacité physique d'un canal donné peut se mesurer en termes de capacité à transmettre de l'information par unité de temps. Pour les médias électroniques, on parle de bande passante (pour les signaux analogiques) ou de bits par seconde (pour les signaux numériques). Les médias imprimés ont des mesures physiques similaires, mais la plupart d'entre eux utilisent aujourd'hui la transmission électronique à un stade ou à un autre de leur production. Quoi qu'il en soit, l'attrait esthétique et le contenu du message des mass media n'a souvent que peu de rapport avec les mesures physiques de capacité. Par exemple, il arrive que le consommateur soit prêt à payer et que la critique apprécie davantage un message transmis ou imprimé en noir et blanc qu'un message en couleurs, qui demande beaucoup plus de bits d'information.

## Les réseaux

La structure ou la topologie d'un réseau de communication contribue à définir la nature des messages qu'il peut transmettre dans de bonnes conditions. En l'occurrence, plusieurs distinctions importantes sont utiles. Un organe de mass media, comme nous l'avons défini ci-dessus, permet de transmettre à partir d'un point unique, par les ondes ou sur papier, des messages à de nombreux lecteurs, auditeurs ou téléspectateurs, et ce à sens unique. Les médias imprimés transmettent un bien public (le message) au moyen d'un bien privé (le livre, le magazine, ou le journal). Dans le cas de la diffusion par les ondes, le message et le média sont tous deux des biens publics, ce qui se traduit en général par un avantage de coût substantiel. Les réseaux à double sens ou interactifs sont structurés d'une façon radicalement différente. Ils économisent de la capacité car ils utilisent des équipements communs en temps partagé. Il serait beaucoup trop coûteux de connecter directement en permanence toutes les paires d'utilisateurs, tandis qu'à tout moment, pratiquement tous les liens seraient inemployés. Les fournisseurs d'accès ont donc recours à la commutation (temps partagé) pour fournir l'accès à des interfaces « trunk » ou ils utilisent d'autres méthodes pour partager les ressources communes. Ces méthodes reposent toutes sur le postulat que les

utilisateurs ne sont pas tous engagés simultanément dans une communication, cette dernière n'étant pas non plus continue. C'est la raison pour laquelle un réseau de téléphone ordinaire ne pourrait pas être utilisé pour diffuser simultanément dans tous les foyers même une seule station de radio, et l'Internet, tel qu'il est structuré aujourd'hui, a des limitations comparables, qui interdisent son usage comme média de masse. Par conséquent, au moins avec les technologies terrestres, les réseaux de télécommunication à double sens et les réseaux de mass média à sens unique sont des entités distinctes qui ne sont pas interchangeables fonctionnellement comme fournisseurs de communications de masse.

## **L'imprimerie**

L'imprimerie est la plus ancienne technologie de mass media. Les journaux commerciaux sont apparus en Europe au début du XVII<sup>e</sup> siècle et les journaux à très fort tirage s'étaient répandus dans le monde entier dès le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, sauf dans les pays où le gouvernement les avaient supprimés. Au fil des siècles, de nombreuses innovations ont modifié les technologies et, en général, elles ont eu pour effet de rendre les journaux et les périodiques moins chers à produire, avec une qualité supérieure et en plus grande quantité. À partir du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, l'apparition du papier journal, produit peu coûteux fabriqué à partir de la pâte à papier, a joué un rôle essentiel. Les améliorations de la technologie de l'imprimerie se traduisent généralement par la mise au point de machines dont la fabrication est actuellement concentrée dans un petit nombre de pays, notamment l'Allemagne et le Japon. Les innovations les plus récentes reposent sur les ordinateurs et les télécommunications qui facilitent l'organisation, la sélection et la création de contenu. De nombreux journaux et magazines distribuent aujourd'hui leur contenu à la fois sur papier et par voie électronique, mais l'avenir de cette méthode de distribution reste incertain. Rares sont les titres qui ont réussi à faire payer les utilisateurs et la demande des annonceurs est encore freinée par des problèmes de mesure et d'efficacité.

## **La diffusion terrestre**

Cela ne fait qu'une centaine d'années que l'on utilise le spectre électromagnétique pour transmettre des messages radio, puis vidéo, mais plusieurs générations de méthodes de diffusion toujours plus perfectionnées se sont déjà succédé. Un message voyageant d'une personne à une autre distante

Quel environnement pour les médias ?

de la première doit être imprimé sur un support (papier, bande magnétique ou onde porteuse), ce qui suppose un encodage (par exemple, la composition, la numérisation ou la modulation) adapté aux caractéristiques du support ; il faudra ensuite le décoder, c'est-à-dire le retraduire en termes accessibles aux sens humains. La communication électronique a très longtemps utilisé la modulation analogique, car c'était l'une des méthodes les plus économiques. Ces dernières années, cependant, le coût des processeurs numériques a beaucoup diminué. Dès l'instant où l'information à transmettre est sous forme numérique, on peut utiliser les ordinateurs pour diminuer le coût de communiquer une grande quantité d'informations tout en utilisant très peu de bande passante, celle-ci coûtant relativement cher. La méthode consiste à comprimer l'information de chaque signal pour en faire un paquet plus petit, le traitement numérique permettant de supprimer les bits qui peuvent être calculés ou interpolés à la réception. Le codage numérique est encore plus coûteux que le codage analogique, mais les économies en matière de bande passante compensent cet inconvénient. Par exemple, les nouvelles normes de télévision numérique permettent de diffuser six ou sept signaux numériques dans la même zone avec un seul canal de télévision analogique classique. Owen (1999) a étudié les incidences économiques des progrès récents des technologies de communication de masse, en particulier leur convergence possible avec les technologies des réseaux informatiques.

Les implications de la transmission et du traitement des données numériques dépassent la diffusion terrestre. La technologie est généralement applicable à n'importe quelle voie de transmission électronique et réduit beaucoup le coût de distribution des messages de mass media, ce qui aura sans doute des retombées positives pour les économies en voie de développement – il leur suffira désormais de construire un seul émetteur pour diffuser jusqu'à six signaux de télévision, dont chacun pourra faire l'objet d'un programme indépendant.

## **La distribution vidéo multicanal**

Les systèmes de distribution vidéo multicanal mettent en œuvre tout un arsenal de technologies diverses, avec et sans fil. Citons entre autres la télévision par câble ; les systèmes de distribution multicanal multipoint (MMDS) ; les systèmes locaux de distribution multicanal et enfin les services DTH (*Direct to Home*) de diffusion par satellite de données multimédia aux particuliers. Ces technologies ont un point commun : toutes rassemblent

plusieurs programmes vidéo simultanés en un seul service, alors que les opérateurs classiques exploitent habituellement une seule chaîne. Comme nous l'avons noté plus haut, de ce point de vue, les distributeurs de vidéo multicanal ressemblent à certains médias écrits, en particulier les quotidiens, dans la mesure où il leur faut sélectionner et présenter leur contenu en gérant la programmation non seulement en fonction des tranches horaires, mais aussi transversalement, d'une chaîne à l'autre. Cela leur permet d'attirer davantage de consommateurs que ne pourrait l'espérer l'opérateur d'une seule chaîne ; cependant, l'offre de bouquets (qui consiste à regrouper un certain nombre de chaînes et à les vendre ensemble) impose parfois au consommateur d'acheter l'accès à des contenus dont il ne veut pas. Cette pratique risque par ailleurs de décourager l'entrée de nouveaux concurrents, incapables d'offrir une palette de contenus aussi variée que les opérateurs déjà présents sur le marché. Enfin, il n'est pas toujours évident qu'elle améliore le bien-être du consommateur.

Dans plusieurs pays industriels, la distribution multicanal est d'ores et déjà le mode de distribution vidéo dominant. Aux États-Unis, le câble ou le satellite ont supplanté l'antenne classique dans plus de 80 % des foyers. À mesure que les consommateurs seront de moins en moins nombreux à dépendre de cette dernière et que les opérateurs de télécommunications mobiles seront de plus en plus gourmands en termes de spectre, on peut penser que la diffusion terrestre sera progressivement abandonnée.

## **La diffusion par satellite**

Les satellites tournent autour de la Terre, directement au-dessus de l'équateur, à une altitude d'environ 35 785 kilomètres et à une vitesse orbitale exactement égale à la vitesse de rotation de la Terre. C'est la raison pour laquelle ils semblent rester stationnaires sur un seul point de l'équateur et que l'on peut les utiliser comme s'il s'agissait d'antennes fixes extrêmement hautes. La diffusion par satellite est un cas particulier de la distribution multicanal. Des satellites de plus en plus puissants assurent la télédiffusion directe dans les foyers (DTH) et opèrent à des fréquences de plus en plus élevées, ce qui permet de capter leurs signaux avec des antennes de plus en plus petites. D'ici un an, on lancera des satellites fonctionnant dans la bande de fréquence Ka, c'est-à-dire au-delà de 20 gigahertz (20 milliards de cycles par seconde). Il est beaucoup plus facile de dissimuler des antennes plus petites, ce qui permet de résoudre les problèmes esthétiques et, dans certains pays, politiques. Les émissions par satellite, qu'il s'agisse de radio ou

Quel environnement pour les médias ?

de vidéo, n'ont aucun mal à court-circuiter l'autorité des gouvernements locaux et nationaux. Elles court-circuitent également les systèmes de distribution terrestre relativement coûteux. Le contenu peut être transmis à un satellite de diffusion (c'est l'« uplink » ou liaison montante) à partir d'une zone extérieure à celle où il diffuse. Les satellites en bande Ka peuvent fournir non seulement de la distribution multicanal, mais aussi un service à double sens peu coûteux destiné à des utilisateurs individuels, par exemple l'accès au téléphone et à Internet. Les implications politiques des satellites de télédiffusion directe sont évidentes, mais, en temps de paix, les gouvernements nationaux maintiennent, par traité, le droit de réguler ou de limiter la diffusion à leur population. L'Union internationale des télécommunications des Nations unies, au sein de laquelle les États et le secteur privé coordonnent les réseaux et services mondiaux de télécommunication, gère ces questions ainsi que celles de l'allocation du spectre des fréquences radioélectriques et des créneaux orbitaux, ressources naturelles finies faisant l'objet d'une demande croissante (cf. <http://www.itu.int>).

L'un des aspects intéressants de la technologie des satellites, en particulier leur prochaine génération, c'est qu'elle complique énormément la tâche d'un gouvernement répressif souhaitant isoler sa population des influences politiques et culturelles extérieures. Signalons également que la faiblesse du coût de distribution unitaire (par comparaison avec la distribution terrestre) augmentera sans doute considérablement la quantité de contenu diffusé par les médias pour satisfaire la demande émanant des consommateurs et des annonceurs. On peut également s'attendre à ce que le contenu soit distribué plus largement, ce qui accentuera la tendance à la mondialisation des médias et de la culture populaire.

## Internet

On présente souvent Internet comme le plus récent des mass media. Sa technologie est pourtant plus proche de celle de la téléphonie de point à point ou des réseaux postaux que de celle des réseaux utilisés par les médias, caractérisés par la diffusion à des myriades de personnes de messages provenant d'une source unique. Néanmoins, la vitesse de transmission et le faible coût de l'accès à Internet dans la plupart des pays en font un mécanisme de choix pour distribuer un contenu similaire à celui des petits périodiques et des lettres d'information. Internet permet également la diffusion rapide de contenu qui n'est pas en temps réel et nécessite peu de bande passante, comme le courrier électronique, qui peut servir de succé-

dané au contenu politique des mass media, mais qu'il est beaucoup plus difficile de soumettre à une régulation. (Notons cependant que les gouvernements répressifs ont plus souvent tendance à bloquer l'accès à Internet qu'à des stations de radio internationales ou à des documents imprimés ou enregistrés diffusés au marché noir.)

L'architecture actuelle d'Internet l'empêche, de façon inhérente, d'être efficace en tant que média de grande diffusion. En effet, si une chaîne de télévision envoie un signal que peuvent recevoir des millions de personnes, un opérateur qui voudrait atteindre des millions de personnes par le truchement d'Internet devrait envoyer un signal séparé à chaque récipiendaire, ce qui utiliserait une quantité de bande passante proportionnelle à la taille de l'audience visée. L'architecture d'Internet changera peut-être, cette situation sera alors modifiée. Mais sous sa forme actuelle, la Toile n'a pas démontré sa capacité à rivaliser avec les médias traditionnels sur le terrain des recettes publicitaires. Son incapacité à produire une audience suffisamment vaste, vérifiable et séduisante pour les annonceurs a même certainement contribué à la mort, en 1999-2000, de centaines de start-up de par le monde. (La majeure partie des publicités sur Internet reposent sur des transactions d'échange, où deux start-up acceptent de faire de la publicité l'une pour l'autre sur leurs sites respectifs.) Ainsi, quelle que soit la puissance de son rôle sur le marché des idées, Internet n'est pas et ne sera peut-être jamais un média de masse important (Owen, 1999).

## **LA RÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE**

Les gouvernements cherchent souvent à réglementer les mass media. Si la censure de la presse écrite – pratique fort ancienne – ne relève pas de ce chapitre, la réglementation économique affecte les médias, qu'il s'agisse de communication électronique ou de la presse écrite. Par exemple, si les journaux sont très concentrés au niveau des ventes, ou encore s'ils envisagent des fusions, ils risquent de se retrouver dans le collimateur des organismes chargés de veiller au respect de la concurrence. Certains pays, soucieux d'assurer une plus grande diversité des sources d'information et d'opinion, interdisent ou limitent les participations croisées entre médias concurrents (voir OCDE, 1999, pour une étude complète des politiques suivies en la matière par les pays membres).

Traditionnellement, il existe une distinction très marquée dans le degré de réglementation (et de nationalisation) des mass media en fonction de la

Quel environnement pour les médias ?

technologie employée<sup>1</sup>. L'existence d'une presse écrite affranchie de toute réglementation gouvernementale et échappant également à la mainmise de l'État actionnaire est l'aune à laquelle on mesure habituellement la liberté politique d'un pays. Cette attitude s'explique peut-être par le fait que la presse écrite est concurrentielle depuis fort longtemps, et ce de façon structurelle (les monopoles, quand il y en a, ne jouent qu'à l'échelle locale), ce qui élimine l'obligation de choisir entre le monopole privé et la réglementation étatique. Les mass media électroniques, apparus dès le début comme beaucoup plus puissants, risquaient dès lors de menacer beaucoup plus gravement la stabilité sociale et politique. Comme, en outre, le spectre électromagnétique appartient au gouvernement, il paraissait justifié de les soumettre à une réglementation ou de les nationaliser.

On a très vite utilisé le spectre électromagnétique pour des services de sécurité, de sauvetage, des missions maritimes et militaires – c'est pourquoi la plupart des pays l'ont nationalisé au début du XX<sup>e</sup> siècle. Comme les ondes radio ne sont pas arrêtées par les frontières politiques, les traités et les agences internationales (comme l'Union internationale des télécommunications) définissent les utilisations acceptables et les utilisateurs de différentes portions du spectre afin d'encourager la compatibilité des équipements et de réduire les problèmes d'interférences. Dans la plupart des pays, l'État, propriétaire des ondes, a nationalisé d'abord la radio, puis la télévision. Ceux qui autorisaient l'existence d'un secteur audiovisuel privé limitaient strictement le nombre de fréquences d'émission, créant de ce fait une rareté artificielle du nombre de chaînes de télévision ou de stations de radio. Ainsi, dans certains pays, le permis de diffuser est pratiquement une licence de battre monnaie, souvent utilisée pour récompenser les alliés du pouvoir.

Face à la mainmise de l'État sur la radio et la télévision, en particulier face à la restriction du nombre de chaînes de divertissement, le marché a réagi par le développement des systèmes de télévision par câble et, plus récemment, par satellite. Par comparaison avec la télévision hertzienne, la première est coûteuse. Si le nombre de chaînes classiques n'avait pas été

---

1. Par exemple, en 1968, la Cour suprême des États-Unis a confirmé le droit du gouvernement fédéral d'imposer des licences et de réglementer le contenu des émissions de radio au motif que les fréquences de radio étaient « rares » par nature, même si la plupart des communautés étaient desservies par plusieurs stations de radio concurrentes (*Red Lion Broadcasting FCC*, 395 U.S. 367). En 1974, la même Cour a jugé inconstitutionnel de contraindre statutairement un journal, qui bénéficiait pourtant d'un monopole local, à accorder le droit de réponse à un candidat aux élections qu'il avait attaqué (*Miami Herald v. Tornillo*, 418 U.S. 241).

restreint dans de nombreux pays, on aurait pu éviter les lourds investissements qu'elle nécessite. Plus récemment, cependant, l'utilisation de fréquences par les opérateurs de téléphonie mobile a accru le coût d'opportunité du spectre. De plus, compte tenu de l'existence d'autres méthodes de transmission multicanal, la diffusion hertzienne est peut-être désormais devenue une méthode inefficace pour diffuser les mass media vidéo.

Depuis les années 1980, de nombreux pays industrialisés et en voie de développement ont commencé à privatiser et à déréglementer la radio et la télévision. Plus significatif, dans de nombreux pays, le spectre électromagnétique est en passe d'être privatisé par le biais de ventes aux enchères de fréquences du spectre ou par d'autres méthodes. De telles enchères ont été organisées en Australie, au Chili, en Nouvelle-Zélande, aux États-Unis, au Venezuela, dans les pays de l'Union européenne et dans beaucoup d'autres. Cela a beaucoup facilité la croissance rapide de la téléphonie mobile et, à un moindre degré, le développement de la concurrence dans l'audiovisuel. Malgré cette libéralisation, les restrictions sur l'utilisation du spectre privatisé et sur sa revente continuent à limiter l'efficacité économique de cette importante ressource.

Il est encore un peu tôt pour tirer un bilan, mais l'effet général de la privatisation et de la déréglementation des mass media électroniques (suite à un changement de politique ou à des avancées technologiques permettant de court-circuiter les médias traditionnels) semble avoir été d'accroître la concurrence et de réduire la concentration. Ceci a diminué le pouvoir et l'influence des entreprises individuelles de médias, ce qui remet en cause le bien-fondé de la réglementation étatique. Du point de vue du consommateur, ces changements se sont traduits par une spectaculaire augmentation de la variété des programmes, ce qui devrait être positif, mais le fait même d'accroître la diversité élimine aussi un choix, celui de regarder le même programme que la plupart des autres téléspectateurs. Aux États-Unis, par exemple, le pourcentage de téléspectateurs constituant le public des trois seuls grands réseaux traditionnels est tombé en 20 ans de plus de 90 % à moins de 50 %.

## **LES QUESTIONS DE POLITIQUE**

Les économies d'échelle et l'étroitesse de certains marchés se conjuguent pour pousser à la concentration des vendeurs. L'intervention de l'État, que ce soit par l'existence de médias publics, l'octroi de licences ou les contrôles

Quel environnement pour les médias ?

à l'importation pousse elle aussi à la concentration<sup>2</sup>. Celle-ci pose un problème particulier s'agissant des mass media en raison du rôle essentiel qu'ils jouent dans la démocratie. La concentration est aussi, bien entendu, un enjeu de politique économique. Une grande étude portant sur les médias dans 97 pays a révélé que la concentration y était souvent importante, que le capital des médias appartenait souvent à une famille ou à l'État et que cette concentration était souvent associée à un faible taux de croissance économique, une pauvreté accrue et des régimes politiques autoritaires (Djankov *et al*, 2003). Cette étude ne se plaçant pas dans une perspective économique, nous ne savons pas si le degré de concentration (qu'il s'agisse de groupes familiaux ou étatisés) est plus ou moins important que dans d'autres secteurs d'activité ayant des besoins de capitaux comparables. De la même manière, il semble difficile de déterminer s'il existe une relation de cause à effet entre la concentration des médias et la médiocrité des performances sociopolitiques et même, à supposer qu'elle existe, dans quel sens elle joue.

Le caractère de bien public du contenu peut entraîner d'autres problèmes politiques. C'est ce qui se produit par exemple lorsque le gouvernement considère l'importation de contenu étranger comme menaçant la culture ou les normes sociales locales. Le cinéma made in Hollywood et, à un moindre degré, les séries télévisées américaines sont souvent cités à cet égard. L'origine du problème, c'est que les entreprises du secteur se livrent une concurrence acharnée pour servir un public nombreux, parlant anglais et disposant généralement de revenus élevés, ce qui se traduit par un contenu cher et attractif – tellement attractif, même, qu'il surmonte les obstacles de la langue et de la culture. Le contenu produit initialement à l'intention de publics plus restreints, nationaux ou locaux, doit nécessairement être moins coûteux et attire donc moins les publics plus vastes. Les pays en voie de développement n'ayant ni langue ni culture commune sont confrontés à des problèmes particulièrement difficiles de ce point de vue. Dans un monde concurrentiel, l'économie des mass media ne favorise pas la survie de langues ou de cultures qui ne sont pas soutenues par une population nombreuse ou une importante demande économique spécialisée. Ceci ne résulte pas de l'impérialisme culturel des médias qui réussissent, mais tout simplement du fait que ces derniers s'avèrent plus aptes à satisfaire le consumma-

---

2. En Mongolie, par exemple, le contrôle exercé par le gouvernement sur les importations de papier journal pose problème, malgré la grande expansion du nombre des journaux depuis 1990 (Williams, 1995).

teur à un prix attractif. Certaines nations choisissent de subventionner la demande de contenu local afin de pallier ces effets.

Les menaces que l'intrusion croissante des médias transnationaux fait planer sur la préservation de la culture et de la langue locale (Pathania-Jain, 2001 ; Shrikhande, 2001) ne sont pas l'apanage exclusif des pays en voie de développement. Les mêmes forces économiques sous-jacentes menacent également les cultures et les dialectes locaux, quand ce n'est pas la langue même, d'économies développées. En 1909, la ville de New York comptait environ 85 quotidiens, dont beaucoup étaient imprimés dans la langue vernaculaire des immigrants récents (Owen, 1975, p. 70). En l'espace de quelques décennies, il n'en restait qu'une poignée, les annonceurs ayant constaté qu'ils pouvaient atteindre plus efficacement le même lectorat par la presse généraliste et les lecteurs se montrant réticents à payer le prix de plus en plus élevé de la presse spécialisée.

La structure du capital des médias pose souvent d'importants problèmes. Quand l'État possède à lui seul l'ensemble de la presse écrite ou audiovisuelle, cela peut se traduire par l'absence de certaines libertés politiques. Quand, au contraire, les actionnaires sont des groupes privés concentrés, cela reflète parfois la confiscation du pouvoir politique par une élite restreinte. D'un point de vue économique, la concentration est néfaste si elle aboutit à un monopole ou si elle facilite la collusion, cette dernière conduisant à des prix plus élevés et à une production réduite. D'une manière générale, les marchés économiques pertinents pour évaluer les menaces sur la concurrence sont beaucoup plus étroits que ce que l'on appelle généralement le marché des idées. La concentration entre, disons, les stations de radios desservant telle ou telle ville pourrait, en principe, poser des problèmes de concurrence économique par rapport à certains annonceurs, même si un nombre respectable d'autres supports, par exemple la télévision, la presse, les magazines et les services en ligne, permettent l'expression des idées, y compris la dissidence politique. Quand la concentration n'est pas suffisamment marquée pour susciter des inquiétudes sur la politique concurrentielle, elle ne menace vraisemblablement pas sérieusement la liberté d'expression. Ainsi, même si de nombreux pays tentent de limiter la concentration des médias (OCDE, 1999 ; Banque mondiale, 2001, section 10.47), ces efforts reposent peut-être sur une définition trop étroite du marché des idées.

Quel environnement pour les médias ?

## CONCLUSION

Les mass media privés (la presse) jouent un rôle essentiel dans tout système de gouvernement caractérisé par la liberté politique et la responsabilité des gouvernants devant leurs électeurs. Les mass media jouent également un rôle vital dans la mesure où ils font circuler l'information économique, en particulier les données permettant de prendre des décisions de consommation et de production mieux informées. Cependant, les mass media privés existent essentiellement pour réaliser des profits à partir de la vente d'abonnements et d'espace publicitaire. Sauf dans les pays dont le gouvernement choisit de limiter l'entrée de nouveaux acteurs, les mass media sont généralement de structure concurrentielle et non monopolistique. La technologie moderne a réduit les coûts de distribution, augmenté le nombre potentiel de médias économiquement viables et élargi la zone géographique au sein de laquelle ils peuvent être diffusés dans de bonnes conditions de rentabilité. Ceci accroît le choix du consommateur et réduit les possibilités, pour les gouvernements, de tenter de contrôler le contenu pour des raisons politiques ou culturelles.

## RÉFÉRENCES

- Banque mondiale, *World Development Report 2000/2001 : Attacking Poverty*, New York, Oxford University Press, 2001.
- Barrera Eduardo : *Mexico*, <http://www.mbcnet.org/archives/etv/M/htmlM/mexico/mexico.htm>.
- Crawford Gregory, « The Discriminatory Incentives to Bundle : The Case of Cable Television », document de travail, Duke University, Durham, Caroline du Nord, 2001.
- Djankov Simeon, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova et Andrei Shleifer, « Who Owns the Media ? », *Journal of Law and Economics*, octobre 2003.
- Hollifield C. Ann, « Crossing Borders : Media Management Research in a Transnational Market Environment », *Journal of Media Economics*, 2001, 14 (3), p. 133-146.
- Kaiser Robert, « The Rise of a Press Baron : An Unlikely Entrepreneur Builds Buryatia's Biggest Weekly », *The Washington Post*, 13 août 2001.
- OCDE (Organisation pour la Coopération Économique et le Développement), *Competition Policy and a Changing Broadcast Industry*, Paris, 1993.
- OCDE (Organisation pour la Coopération Économique et le Développement), *Communications Outlook*, Paris, 1999.
- Owen Bruce, *Economics and Freedom of Expression : Media Structure and the First Amendment*, Lexington, Massachusetts, Ballinger, 1975.
- Owen Bruce, *The Internet Challenge to Television*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1999.

- Owen Bruce et S. Wildman, *Video Economics*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1992.
- Pathania-Jain Geetika, « Global Parents, Local Partners : a Value-Chain Analysis of Collaborative Strategies of Media Firms in India », *Journal of Media Economics*, 2001, 14 (3), p. 169-188.
- Shrikhande Seema, « Competitive Strategies in the Internationalization of Television : CNNI and BBC World in Asia », *Journal of Media Economics*, 2001 14 (3), p. 147-168.
- Steiner Peter, « Program Patterns and Preferences and the Workability of Competition in Radio Broadcasting », *Quarterly Journal of Economics*, mai 1952, 66, p. 194-223.

## Chapitre 10. L'environnement juridique des médias

**De Boeck Université** | *Culture & Communication*

2005/1

pages 243 à 266

ISSN

---

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/le-droit-d-informer-le-role-des-medias--9782804143183-page-243.htm>

---

Pour citer cet article :

"Chapitre 10. L'environnement juridique des médias", *Culture & Communication*, 2005/1 p. 243-266.

---

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Université.

© De Boeck Université. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# Chapitre 10

---

## L'environnement juridique des médias

Peter Krug et Monroe Price

Si la fondation d'une société authentiquement démocratique comporte de nombreuses étapes, la mise en place de la législation et des institutions destinées à assurer le bon fonctionnement des médias est l'une des plus importantes. Les gouvernements s'efforcent trop souvent de construire des systèmes efficaces et susceptibles de faire progresser la démocratie sans connaître suffisamment bien les nombreux aspects de l'environnement juridique complexe qui influencent ce processus. Nous tenterons dans ce chapitre d'en identifier les composants. Un certain nombre de facteurs permettent de savoir si un secteur de médias libre et indépendant peut se développer – par exemple, le niveau général d'alphabétisation ; les signes révélant à la société qu'une perspective critique, informée, susceptible de façonner le leadership politique est bien accueillie ; le type de système électoral en vigueur ; la stabilité et la nature des institutions permettant la production et la distribution de l'information.

L'ensemble de lois, d'institutions et d'acteurs juridiques au sein duquel opèrent les médias constitue un environnement dont la nature a de toute évidence un profond impact sur la plus ou moins grande liberté avec laquelle les journalistes et les organes de presse peuvent collecter les nouvelles et diffuser les informations et les idées<sup>1</sup>. L'analyse d'un environnement juridique

---

1. Dans cette discussion, le mot journaliste recouvre non seulement les rédacteurs, les commentateurs et les reporters, mais aussi les directions des organes de la presse écrite ainsi que les propriétaires et les dirigeants des médias électroniques.

Quel environnement pour les médias ?

satisfaisant, c'est-à-dire permettant une activité efficace des médias, passe par l'étude des éléments spécifiques du système juridique lui-même, mais aussi de questions comme la structure du capital des groupes de médias et le rôle de la société civile.

Ce chapitre s'attache essentiellement aux aspects juridiques d'un environnement permettant l'activité normale des médias. Il s'articule autour de quatre éléments : la collecte des informations ; la réglementation portant sur le contenu ; la réglementation neutre par rapport au contenu, mais susceptible de l'influencer indirectement ; enfin la protection des journalistes dans leur activité professionnelle, y compris contre des attaques physiques.

Notre étude porte essentiellement sur un ensemble de règles et de principes qui ont évolué dans les démocraties occidentales et y caractérisent la pratique du droit des médias, mais elle prend également en compte celles qu'ont adoptées des pays très différents, entre autres certains de ceux qui ont le mieux négocié la transition postsoviétique. L'adoption de lois formelles ne garantit jamais leur application complète et généreuse, même dans les sociétés démocratiques les plus avancées. Dans de nombreux pays, des lois soigneusement élaborées restent lettre morte faute d'un environnement favorable. À la vérité, le concept d'un tel environnement, susceptible de permettre l'activité de médias libres et indépendants, suppose certes l'existence de lois spécifiques, mais il faut aussi que l'esprit s'ajoute à la lettre afin de mettre en place les processus permettant à ces lois d'avoir un impact positif dans les faits.

## **LA COLLECTE DE L'INFORMATION**

On peut concevoir un système où les journalistes soient indépendants, en ce sens qu'ils peuvent écrire et imprimer ce qu'ils veulent, tout en étant sévèrement bridés faute d'accès à l'information. Bien entendu, tous les journalistes subissent un certain nombre de contraintes. Contrainte de temps, pour commencer, puisque le respect des délais les empêche souvent de poursuivre leurs investigations autant qu'ils le souhaitent ; contraintes budgétaires, bien entendu ; et enfin la contrainte humaine d'un rédacteur en chef qui limite leurs déplacements ou oriente autoritairement la direction de leur enquête. On peut néanmoins examiner la nature de l'environnement censé leur permettre de travailler dans de bonnes conditions spécifiquement sous l'angle de leur capacité à recueillir des informations. Cette activité est en effet une composante vitale de la liberté de l'information. Faute d'accès à l'information, les journalistes ne peuvent présenter que des opinions. Or, si

la possibilité d'exprimer ouvertement des opinions est un élément important d'une société démocratique, elle ne suffit pas à en assurer le développement et la pérennité. Pour que les citoyens soient correctement informés, les journalistes doivent avoir accès aux sources. Faute de quoi les médias seront peut-être libres et indépendants, mais leur utilité pour promouvoir la construction de l'institution démocratique sera extrêmement restreinte.

## **L'accès à l'information**

Pour que le journalisme soit à la fois professionnel et efficace, les journalistes doivent être en mesure d'aller chercher les informations contenues dans des dossiers souvent poussiéreux et difficiles à trouver, qui sont détenus ou contrôlés par les autorités publiques. Un environnement juridique approprié prévoit des garanties légales protégeant la conduite de cette activité. De telles garanties relèvent souvent du droit commun, qui reconnaît le droit du public d'accéder aux documents administratifs. Même si ces textes confèrent rarement des droits d'accès spécifiques aux journalistes, ces derniers jouissent naturellement des mêmes droits d'accès que le grand public.

La caractéristique fondamentale d'une législation garantissant une authentique liberté de l'information, c'est une présomption d'ouverture expressément stipulée. Celle-ci repose sur le principe que l'information contrôlée par les autorités de l'État est publique, sauf si elle est couverte par une exception expressément précisée par le législateur. En vertu de ce principe, l'autorité qui détient l'information demandée doit justifier le refus éventuel de la communiquer.

De nombreux systèmes juridiques imposent certaines normes aux personnes qui réclament la communication de documents publics : il leur faut par exemple démontrer que l'information recherchée affecte leurs droits et leurs intérêts juridiques ou qu'elle revêt une certaine importance. La législation garantissant la liberté de l'information est d'une efficacité réduite si, au lieu de respecter la présomption d'ouverture, on impose des conditions à ceux qui demandent une information. Le problème, c'est que cela ouvre la voie au refus arbitraire, que les détenteurs de l'information justifieront en arguant du statut du demandeur ou de l'importance du document. Ils tendent naturellement à se montrer plus réticents à divulguer des documents qui pourraient être considérés comme « importants », c'est-à-dire susceptibles de nuire aux intérêts du gouvernement ou des grandes entreprises – ce n'est évidemment pas ainsi que l'on assure la liberté de l'information.

Quel environnement pour les médias ?

## **Liberté de l'information et institutions publiques**

Une législation favorisant réellement la liberté de l'information doit s'appliquer largement aux institutions publiques. Plus elle est démocratique, plus elle ouvre le champ des droits d'accès du public. Par exemple, les corps législatifs sont-ils concernés ? Si oui, le droit d'accéder aux documents législatifs doit comprendre celui d'accéder aux projets de lois et aux audiences au niveau des commissions et non uniquement à celui des séances plénières. Ceci permet aux journalistes d'informer le public des décisions critiques prises en commission au lieu de se contenter de relater ce qui se passe en séance plénière – à un moment où les débats politiques importants sont souvent déjà tranchés. La législation devrait également prévoir un droit général d'accéder aux documents concernant les affaires judiciaires.

Un certain nombre de problèmes spécifiques peuvent se poser concernant les documents produits par ou sous le contrôle de telle ou telle instance gouvernementale. Par exemple, le droit d'accès aux documents législatifs doit être général, les exclusions ne portant jamais sur le statut du document concerné, mais uniquement sur la matière traitée. Ainsi, non seulement faut-il mettre à la disposition du public les minutes des sessions législatives, mais aussi les rapports écrits examinés au cours de la procédure législative, sauf s'ils font l'objet d'une exception prévue par la loi en raison de leur sujet spécifique. En outre, les minutes des réunions des commissions législatives, ainsi que celles des séances plénières, ne doivent pas être tenues secrètes.

## **Les exceptions au droit d'accès**

Les exceptions au libre accès à l'information doivent se cantonner strictement aux cas, expressément et étroitement définis par la législation, où elles s'avèrent indispensables pour protéger les intérêts légitimes conformes aux normes internationales dans une société démocratique. Il est universellement reconnu que la liberté de l'information n'est pas synonyme de droits d'accès absolus : l'accès à l'information du secteur public n'est ni illimité ni inconditionnel. La nécessité de protéger certains intérêts secrets exige de ménager des exceptions. Ces dernières doivent cependant satisfaire certaines conditions. Premièrement, ces exceptions doivent être expressément prévues dans la législation. Cela signifie que le législateur a le pouvoir exclusif à la fois d'identifier les intérêts à protéger et de définir les paramètres spécifiques de cette exception. Deuxièmement, ces exceptions doivent être spécifiées en détail ; elles ne sauraient découler simplement de l'intention perçue du législateur ou d'une loi formulée de façon ambiguë. Les normes législatives doivent donc être soigneusement définies et non ouvertes à

l'interprétation. En ce qui concerne la sécurité nationale, par exemple, une pratique législative courante consiste à interdire la divulgation de « secrets d'État » mais un régime attaché à l'application des principes démocratiques ne permettra le recours à cette exception que lorsque la catégorie particulière dont relève le document en question a été identifiée à l'avance.

Dans une société démocratique, on estime en général nécessaire de protéger le secret de deux grandes catégories d'intérêts : la première recouvre les intérêts généraux ou publics, entre autres la sécurité nationale, les intérêts économiques ou financiers de l'État, l'application de la loi, l'administration interne des ministères et les délibérations au cours desquelles le gouvernement élabore sa politique. La seconde catégorie concerne la protection des intérêts des personnes morales ou physiques, par exemple la vie privée ou certaines informations commerciales de caractère confidentiel.

### **La responsabilité pénale, civile et administrative**

La responsabilité pénale, civile ou administrative des journalistes ne saurait être engagée lorsqu'ils publient des documents secrets ou des informations extraites de ces derniers – sauf s'ils les ont sciemment obtenus de façon illégale, sachant pertinemment que ces documents étaient légalement protégés et ne devaient pas être divulgués. Même dans ces circonstances, cependant, dans un régime de liberté de l'information, la responsabilité du journaliste n'est pas engagée si l'intérêt de la divulgation l'emporte sur le tort qu'elle cause ou menace de causer. Les journalistes obtiennent parfois des documents protégés légalement contre la publication. Si leur responsabilité devait être engagée chaque fois qu'ils publieraient ce type de documents ou des informations qui en sont extraites, l'exercice de la liberté de la presse en serait affecté, ce qui n'irait pas dans le sens d'une authentique démocratie.

### **Une application concrète**

Si les droits d'accès à l'information doivent faire l'objet d'une législation, celle-ci doit elle-même être accompagnée des moyens de les faire respecter. Ces derniers comportent plusieurs volets : recours efficaces ; examen sérieux et indépendant des refus de communiquer des documents ; menaces de sanctions à l'encontre des auteurs de violations volontaires du droit à l'accès à l'information ; enfin, désignation d'un « arbitre » indépendant de la liberté de l'information. Il faut également donner la possibilité de porter l'affaire devant le juge ou un autre organe de recours extérieur à la structure administrative. Dans cette optique, la loi garantissant l'accès du public à l'information devrait exiger qu'un refus soit accompagné d'une déclaration

Quel environnement pour les médias ?

écrite informant le demandeur qu'il peut faire appel auprès de l'organe de recours indépendant. La nature des pouvoirs de ce dernier est également importante. Il ne suffit pas d'imposer des sanctions financières au détenteur du document qui a refusé de le communiquer. Le tribunal, ou tout autre organe de recours, doit pouvoir ordonner au détenteur de l'information de faire ce que le demandeur voulait au départ, c'est-à-dire de la lui communiquer.

La législation devrait aussi prévoir des sanctions pénalisant le refus – lorsqu'il est illégal – de communiquer des documents. Une législation garantissant l'accès à l'information ou un code pénal contenant des dispositions susceptibles de renforcer les droits à l'accès en engageant la responsabilité des fonctionnaires qui auraient illégalement refusé d'accéder aux demandes de communication de documents servent la cause de la liberté de l'information. Le recours aux sanctions doit cependant être manié avec précaution, faute de quoi on risque d'aboutir à l'inverse du résultat recherché. L'une des meilleures manières de résoudre le problème est de désigner un médiateur indépendant habilité à arbitrer les conflits et à proposer des interprétations, de sorte que les fonctionnaires ne voient pas leur responsabilité personnelle engagée pour des décisions prises de bonne foi.

## La protection des sources confidentielles

Les journalistes doivent pouvoir protéger leurs sources confidentielles et les informations qu'ils en ont obtenues – un environnement permettant une réelle liberté de l'information en reconnaît la nécessité. Il faut impérativement protéger les sources si l'on veut pouvoir obtenir des informations dans une société démocratique – de nombreux systèmes juridiques, les lois et les codes de conduite professionnels reflètent d'ailleurs cette conclusion<sup>2</sup>. Faute d'avoir la certitude que nul ne peut contraindre les journalistes à révéler leur identité, leurs sources préfèrent souvent ne pas leur fournir d'informations sur des sujets d'intérêt public, ce qui empêche au moins partiellement les médias de jouer leur rôle de contre-pouvoir. Cette situation peut prendre une dimension constitutionnelle sous forme de droit du public à être informé par les médias.

---

2. Les deux sites Internet suivants contiennent de nombreux exemples de codes professionnels ainsi que d'autres textes pertinents : EthicNet, site de l'université de Tampere, en Finlande (<http://www.uta.fi/ethicnet>), et le site consacré à la déontologie des médias de Claude-Jean Bertrand, professeur de sciences de l'information et de la communication à l'Université Paris II / Panthéon-Assas (<http://www.presscouncils.org>).

Les exceptions à la règle du secret des sources, si tant est que l'on en permette, doivent être prescrites par la loi, définies très précisément, et ne pouvoir jouer que pour promouvoir des intérêts nécessaires dans une société démocratique. Dans des conditions optimales, la protection des sources confidentielles d'un journaliste est absolue et aucune circonstance n'en justifie la révélation ; cependant, de nombreux systèmes font une exception à ce devoir légal ou éthique, certaines autorités publiques étant habilitées à ordonner que les journalistes nomment leurs sources. Dans ce genre de circonstances, un environnement propice à la liberté de l'information suppose que seul un tribunal puisse émettre un tel ordre en fondant sa décision sur des normes législatives ; en revanche, si le pouvoir judiciaire a toute latitude pour agir à sa discrétion en la matière, il est clair que le pays n'est pas sur la voie d'une authentique démocratie.

La question de savoir si un intérêt public peut peser suffisamment lourd pour contraindre un journaliste à révéler une source confidentielle au cours d'une procédure non judiciaire est controversée. La Cour européenne des droits de l'homme a abordé ce problème dans sa décision du 7 septembre 1993 sur l'affaire *Goodwin c. Royaume-Uni*. En l'occurrence, une source confidentielle avait fourni à un journaliste des informations détaillées tirées de la comptabilité d'une entreprise, d'où il ressortait que cette dernière était dans une situation financière précaire. Estimant que la publication de cette information risquait de porter un préjudice grave à l'entreprise, les tribunaux anglais avaient ordonné au journaliste et au journal pour lequel il travaillait de ne pas la divulguer. Ils avaient également demandé au journaliste d'identifier sa source confidentielle, soupçonnée de l'avoir obtenue illégalement. La Cour européenne, revenant sur ces décisions, estima qu'elles empêchaient le journaliste d'exercer les droits dont il bénéficiait au titre de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, et que l'intérêt de divulguer l'identité de la source n'était pas suffisant pour en imposer la nécessité dans une société démocratique. La Cour souligna que les tribunaux devaient examiner avec le plus grand soin toute limitation à la confidentialité des sources journalistiques.

## **La profession de journaliste doit-elle être soumise à une accréditation officielle ?**

Soumettre l'exercice du journalisme à l'octroi préalable d'une accréditation officielle et mettre hors-la-loi ceux qui ne l'ont pas obtenue, c'est faire courir un risque à la démocratie. Un certain nombre de pays ont adopté cette pratique, souvent pour répondre à des propositions émanant de l'UNESCO

Quel environnement pour les médias ?

dans les années 1970. À en croire ses défenseurs, elle promeut la déontologie et la responsabilité des journalistes, établit leur qualification en leur imposant par exemple d'être diplômés d'une école reconnue. En revanche, ses détracteurs soutiennent qu'elle peut se transformer en une forme de censure, car elle offre aux dirigeants la possibilité de n'accorder de licence professionnelle qu'aux journalistes qui n'ont pas encouru leur mécontentement.

En 1985, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a précisé dans un avis que, d'une manière générale, les lois prévoyant l'obligation de soumettre la pratique du journalisme à une autorisation officielle sont incompatibles avec les droits individuels et collectifs garantis par l'article 13 (« Liberté de pensée et d'expression ») de la Convention américaine des droits de l'homme. En l'occurrence, le gouvernement du Costa Rica avançait trois arguments pour défendre le bien-fondé de son système de licences statutaires : (a) l'octroi de licences est la méthode normale de réglementation de la pratique d'une profession ; (b) cela permet d'intéresser le public à la déontologie et à la responsabilité des journalistes ; et (c) c'est une façon de garantir l'indépendance des journalistes face à leurs employeurs. Tout en reconnaissant que ces objectifs entraient dans la catégorie générale du maintien de l'ordre public – l'une des raisons légitimes de restreindre l'exercice des droits d'après la Convention – la Cour a conclu qu'aucun d'entre eux n'était suffisant pour interférer en toute légitimité avec la liberté des journalistes. En réponse au premier argument du Costa Rica, la Cour a affirmé que le journalisme diffère de la pratique des autres professions car il implique une activité expressément protégée par la Convention.

La Cour a également rejeté l'argument selon lequel une restriction à la liberté d'expression pouvait constituer un moyen de la garantir, concluant que la plus grande quantité possible d'information est essentielle au bien public. Finalement, tout en exprimant son accord avec l'objectif de protéger l'indépendance des journalistes, la Cour a estimé que cet objectif pouvait être atteint sans introduire de restrictions personnelles sur l'accès à la profession.

## **LA RÉGLEMENTATION DIRECTE DU CONTENU DES MÉDIAS**

Il est universellement admis que les libertés d'expression et de la presse ne sont pas absolues. Tous les systèmes législatifs tolèrent une certaine réglementation du contenu afin de promouvoir certains intérêts nationaux,

collectifs et individuels. Celle-ci s'effectue en grande partie directement, par le biais de décisions des corps législatif, exécutif et judiciaire. Nous adopterons ici une définition large de la notion de réglementation du contenu, que nous percevons comme toute forme d'intrusion externe sur les activités professionnelles consistant à recueillir, présenter et relater l'information émanant du secteur public et à diffuser des opinions concernant les affaires publiques. Là encore, un environnement juridique permettant la libre circulation de l'information se caractérise par le fait que tout se passe conformément à la loi.

Même si le droit à la liberté d'expression n'est pas absolu, ce type d'environnement suppose une culture politique telle que la libre circulation de l'information et des idées apparaisse indispensable à une société démocratique. Cette reconnaissance du caractère crucial, dans les valeurs fondamentales d'une société démocratique, de la liberté d'expression, a été exprimée à de nombreuses reprises par la Cour européenne des droits de l'homme :

La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels de toute société démocratique et l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun... Elle vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique » (Affaire Nilsen et Johnsen c. Norvège, paragraphe 43, arrêt du 25 novembre 1999).

La Cour reconnaît en particulier la fonction cruciale des médias (tant la presse écrite classique que les médias électroniques) dans une société démocratique.

Un élément particulièrement important : le rôle essentiel que joue la presse dans une société démocratique. Si la presse ne doit pas franchir certaines limites, notamment quant à la réputation et aux droits d'autrui et à la nécessité d'empêcher la divulgation d'informations confidentielles, il lui incombe néanmoins de communiquer – dans le respect de ses devoirs et de ses responsabilités – des informations et des idées sur toutes les questions d'intérêt général [...]. En outre, la Cour est consciente de ce que la liberté journalistique comprend aussi le recours possible à une certaine dose d'exagération, voire même de provocation (Affaire Bladet Tromso et Stensaas c. Norvège, paragraphe 59, arrêt du 20 mai 1999).

Quel environnement pour les médias ?

Du point de vue de la Cour, ce rôle essentiel concerne non seulement les droits des groupes de médias et de leurs représentants, mais aussi le droit du public à recevoir l'information et les idées transmises par les médias. Dans cette perspective, la Cour a cité le « rôle vital » des médias, « gardiens » ayant vocation à communiquer l'information portant sur des questions sérieuses d'intérêt public. La Cour a également souligné que la liberté des médias fournit au public l'un des meilleurs moyens de découvrir les idées et les attitudes des leaders politiques et de se former une opinion à cet égard (Lingens v. Austria, paragraphes 42 et 44, jugement du 24 juin 1986a).

L'ensemble de la structure normative, en particulier les normes internationales, constitutionnelles et législatives ainsi que leur application dans les actes de l'exécutif et du judiciaire devraient refléter l'importance ainsi reconnue du rôle des médias. Si l'on veut que l'environnement juridique leur permette de le jouer convenablement, il faut inscrire les libertés des médias dans les statuts des organismes internationaux auxquels appartient le pays et dans sa propre Constitution. En outre, ces normes doivent être directement applicables par les tribunaux et prévaloir sur tous les actes législatifs ou administratifs.

Dans un environnement juridique favorable et fonctionnant correctement, le système juridique comporte des protections adéquates contre les abus, en particulier l'examen prompt, complet et efficace de la validité des restrictions éventuelles par une cour ou un tribunal indépendants. Comme nous l'avons indiqué plus haut, l'application des normes légales qui interfèrent avec la liberté des médias doit être soumise à un contrôle judiciaire indépendant.

Il convient également de définir largement les actes – gouvernementaux ou privés – qui interfèrent avec l'exercice de la liberté des médias. Ce type d'interférence n'est pas en soi une violation des normes fondamentales de la liberté des médias, mais, faute de reconnaître que certains actes peuvent potentiellement violer les droits des médias, un ordre politique ou légal peut facilement en restreindre l'exercice.

La loi doit stipuler que tous les actes des autorités publiques – le législatif, l'exécutif et le judiciaire – qui ont un impact pratique sur l'activité des médias doivent être pris en compte. Cela ne veut pas dire que la liberté d'expression doive toujours l'emporter en cas de conflit avec d'autres droits fondamentaux ou intérêts publics. Une telle approche rendrait absolus les droits liés à la liberté de la presse, ce qu'ils ne sont pas. Mais cela veut dire que ces droits doivent être pris en compte pour déterminer la légitimité de l'action de l'État.

Un environnement juridique permettant la libre circulation de l'information doit admettre que l'autocensure menace le bon fonctionnement de la démocratie. Par exemple, s'ils savent que leurs écrits ou leurs déclarations engagent leur responsabilité personnelle, les professionnels des médias font preuve de circonspection. Les tribunaux ont fait un grand pas pour garantir la liberté de la presse au regard de la réglementation du contenu lorsqu'ils ont reconnu que le rôle des médias est d'une importance si cruciale au bon fonctionnement de la démocratie qu'il faut éviter, dans les limites du raisonnable, d'inciter leurs représentants à l'autocensure.

Les actes privés peuvent aussi avoir une incidence sur l'exercice des droits des médias. Le système législatif doit reconnaître « l'effet tierce partie », à savoir que les garanties fondamentales de la liberté des médias doivent aller au-delà de la simple protection contre les actes des représentants de l'autorité publique. Le principe de l'effet tierce partie implique, par exemple, qu'un organe de médias ne doit pas automatiquement perdre le bénéfice de sa protection constitutionnelle dans une action judiciaire intentée à son encontre simplement parce que celle-ci a été initiée par une personne privée et non par une entité publique.

## **Les formes de réglementation du contenu**

On distingue trois formes de réglementation du contenu : l'enregistrement des groupes de médias, le contrôle avant publication et la sanction postérieure à la publication.

### **Les systèmes d'enregistrement**

Certains systèmes juridiques prévoient une forme d'enregistrement des groupes de médias ; cependant, dans la plupart des cas, les autorités ne peuvent pas refuser un dossier parce que le contenu prévu leur paraît inacceptable. Ce type de système discrétionnaire, fondé sur le jugement d'un commis de l'État, est suspect dans un environnement juridique censé favoriser la liberté de l'information ; il est même incompatible avec ce dernier, sauf s'il est accompagné de mesures destinées à assurer l'application effective des protections légales, prévoyant en particulier la possibilité de faire appel auprès d'un organe judiciaire indépendant.

### **Le contrôle avant publication**

Les systèmes de contrôle du contenu antérieur à la publication sont incompatibles avec les principes fondamentaux de la liberté de la presse et d'un

Quel environnement pour les médias ?

gouvernement démocratique. Au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, la législation internationale des droits de l'homme a reconnu que la censure administrative officielle était incompatible avec les principes fondamentaux des droits de l'homme et de la démocratie. L'article 13 (1) et (2) de la Convention américaine des droits de l'homme l'exprime explicitement :

Tout le monde a droit à la liberté de pensée et d'expression. Ce droit inclut la liberté de rechercher, de recevoir et de transmettre informations et idées de toutes sortes, sans tenir compte des frontières, que ce soit oralement, par écrit ou sous forme imprimée, sous une forme artistique ou par tout autre moyen d'expression.

L'exercice du droit décrit dans le paragraphe précédent ne sera soumis à aucune censure antérieure mais sera susceptible d'engager la responsabilité des auteurs dès lors que cette responsabilité aura été expressément prévue par la loi afin d'assurer :

- le respect des droits ou de la réputation d'autrui ; ou
- la protection de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

Conformément à cette reconnaissance de l'incompatibilité de la censure et d'une forme démocratique de gouvernement, la plupart des pays ont abandonné ce type de structures. En revanche, comme le permet la Convention américaine des droits de l'homme, ils emploient des régimes de sanctions a posteriori à l'encontre de ce qu'ils perçoivent comme des abus de l'exercice de la liberté des médias.

### **Les sanctions a posteriori**

Elles doivent être conformes aux normes internationales généralement applicables qui régissent la procédure civile et pénale. Elles prennent souvent la forme de sanctions pénales, d'où la nécessité de reconnaître les normes internationales concernant la loi et la procédure pénale, en particulier la présomption d'innocence. En revanche, lorsqu'il s'agit de la protection des intérêts individuels, les sanctions prennent souvent la forme d'une procédure civile. L'existence de ces sanctions a posteriori incite à l'autocensure ; les principes fondamentaux d'honnêteté, d'impartialité et d'objectivité mentionnés ci-dessus sont donc applicables.

## **La protection des intérêts de l'État**

Au cours de l'histoire, les gouvernements ont souvent cherché à imposer des contrôles à la libre circulation de l'information et des opinions afin de promouvoir les intérêts de l'État. Il n'y a là rien de surprenant, sachant que le droit constitutionnel consiste souvent à chercher le juste équilibre entre l'exercice des droits constitutionnels et ce que l'État considère comme son devoir de servir l'intérêt général en prenant des mesures pour protéger la sécurité nationale et faire respecter l'ordre public. C'est donc pour défendre l'intérêt général que l'État restreint la liberté des médias au nom de la sécurité publique ; qu'il prend des sanctions contre la violence et le désordre public ; qu'il protège l'honneur des institutions, des personnalités officielles et des symboles de l'État.

Les gouvernements ont souvent imposé ces contrôles par le biais de systèmes formels de censure antérieure à la publication, mais même quand celle-ci n'existe pas officiellement, les lois pénales permettent de sanctionner a posteriori. Les lois imposant l'enregistrement des médias permettent également de les contrôler : il s'agit en effet d'accorder ou de refuser à une nouvelle entreprise le droit d'exercer son activité si les autorités jugent que le contenu envisagé constituerait un abus des droits de la presse libre.

## **La sécurité nationale**

Les systèmes juridiques de tous les pays reconnaissent, conformément aux grands principes internationaux, qu'il est acceptable de réglementer la liberté d'expression pour des motifs de sécurité nationale. Le problème est que, sous le couvert de ce concept relativement lâche et ambigu, un gouvernement peut étouffer ou supprimer la libre expression et la critique. En 1995, un groupe d'experts du droit international, de la sécurité nationale et des droits de l'homme, réunis en Afrique du Sud, a rédigé et adopté une compilation de propositions fondamentales, les « Principes de Johannesburg sur la sécurité nationale, la liberté d'expression et l'accès à l'information ». Le principe 1.2 porte sur la question sensible de la sécurité nationale :

Toute restriction de l'expression ou de l'information qu'un gouvernement cherche à justifier par des motifs de sécurité nationale doit avoir comme véritable but et comme effet démontrable de protéger un intérêt légitime de sécurité nationale.

Quel environnement pour les médias ?

Le principe 1.3 affirme ensuite que :

Pour établir qu'une restriction de la liberté de l'expression ou d'information est nécessaire pour protéger un intérêt légitime de sécurité nationale, un gouvernement doit démontrer que :

- (a) l'expression ou l'information en question constitue une sérieuse menace à un intérêt légitime de sécurité nationale ;
- (b) la restriction imposée est le moyen le moins restrictif de protéger cet intérêt et
- (c) la restriction est compatible avec des principes démocratiques.

Enfin, le principe 2 précise les limites de la notion d'intérêt légitime de sécurité nationale :

Une restriction qu'un gouvernement tenterait de justifier par des raisons de sécurité nationale n'est pas légitime à moins que son véritable but et son effet démontrable ne soit de protéger l'existence d'un pays ou son intégrité territoriale contre l'usage ou la menace d'usage de la force, que cela vienne de l'extérieur, comme par exemple une menace militaire, ou de l'intérieur, telle l'incitation au renversement d'un gouvernement. En particulier, une restriction qu'un gouvernement tenterait de justifier pour des raisons de sécurité nationale n'est pas légitime si son véritable but et son effet démontrable est de protéger des intérêts ne concernant pas la sécurité nationale, comme par exemple de protéger un gouvernement de l'embarras ou de la découverte de ses fautes, ou pour dissimuler des informations sur le fonctionnement des institutions publiques, ou pour imposer une certaine idéologie, ou pour réprimer des troubles sociaux.

### **La prévention des troubles, en particulier la répression des propos virulents**

Les normes internationales reconnaissent qu'un discours incendiaire peut inciter à la violence et au désordre, c'est pourquoi elles permettent les restrictions portant sur ce genre de propos. L'application d'une législation pénale contre l'incitation à la violence, au désordre ou à la haine, rédigée et interprétée sans rigueur, peut constituer un moyen efficace de pousser les représentants des médias à l'autocensure. Imposer ou menacer d'imposer des sanctions pénales en se fondant uniquement sur le degré de virulence de l'activité d'expression ne favorise pas la liberté de l'information. Dans une société démocratique, la question pertinente n'est pas le degré de virulence, mais plutôt de savoir si l'orateur prône la violence et si ses déclarations sont susceptibles de la provoquer.

### **Les lois destinées à protéger l'honneur du gouvernement, des institutions, des personnages officiels et des symboles**

De nombreux pays se sont dotés de lois pénales qui visent à protéger de l'outrage l'honneur des institutions d'État, des personnages officiels et des symboles de la nation. Dans ce domaine législatif, souvent appelé diffamation séditeuse, le tort perçu n'est pas d'avoir publié des assertions factuelles fausses, mais d'avoir dénigré ou avili les symboles du pouvoir de l'État ou de l'unité nationale.

Dans un environnement propice à la liberté de l'information, ces lois et l'application qui en est faite doivent être présumées incompatibles avec les droits fondamentaux de l'homme et n'être employées que dans les circonstances les plus extrêmes. Peut-être plus que dans tout autre domaine, les lois portant sur la diffamation séditeuse incriminant « l'outrage » aux institutions et aux fonctionnaires de l'État ont tendance à être utilisées abusivement par des personnages officiels cherchant à se protéger personnellement de l'examen et de la critique des médias et du public.

Il faut savoir, et c'est important, qu'établir que les propos qui ont fondé la poursuite pénale sont exacts ne peut constituer une défense ; en outre, le caractère vague du concept de l'outrage se prête à une application arbitraire. L'existence et l'application de lois qui, loin de se limiter à la protection de la dignité ou de la réputation individuelle, peuvent servir à mettre les autorités à l'abri de la critique ne peuvent que retarder la création d'un environnement propice à la liberté de l'information.

Il faut considérer la législation sur la diffamation séditeuse en se demandant si son application est nécessaire dans une société démocratique. Dans cette optique, un environnement propice à la liberté d'expression reconnaîtra que les limites de la critique acceptable doivent être encore plus largement définies en ce qui concerne le gouvernement qu'à l'égard de la personne des fonctionnaires.

### **Les lois électorales**

Si un élément d'un environnement propice à la liberté d'expression affecte directement le processus politique, c'est la législation concernant le comportement des médias en période électorale. Ce type de lois concernent l'accès des candidats aux médias, les commentaires tendancieux des journalistes, la manipulation éventuelle du système audiovisuel par le gouvernement, et la réglementation des publicités politiques. Certains pays réglementent la

Quel environnement pour les médias ?

publication des résultats des sondages électoraux, par exemple en l'interdisant dans les derniers jours qui précèdent un scrutin.

Le Conseil de l'Europe recommande aux gouvernements des États membres

[d']examiner les moyens d'assurer le respect des principes d'équité, d'équilibre et d'impartialité dans la couverture des campagnes électorales par les médias et de considérer l'adoption de mesures visant à mettre en œuvre ces principes dans leurs législations ou pratiques nationales si nécessaire et conformément à leur droit constitutionnel » (Recommandation Numéro R [99] 15 du Comité des ministres aux États membres, relative à des mesures concernant la couverture des élections par les médias, adoptée par le Comité des ministres le 9 septembre 1999).

Le Conseil encourageait des mesures d'autoréglementation des professionnels des médias sous forme de codes de conduite donnant des directives de bonne pratique afin que les campagnes électorales soient couvertes de façon responsable, exacte et équitable.

Il n'existe aucun modèle absolument satisfaisant pour la législation portant sur ces questions. Après l'effondrement du bloc soviétique en 1989, durant les premières années de transition des pays d'Europe de l'Est, les partisans des réformes sociales ont recommandé que chaque candidat bénéficie d'un temps d'antenne égal pour chaque station de radio ou de télévision nationale ou régionale. Leurs détracteurs, considérant que c'est un débat stable entre un nombre limité de partis politiques qui fait progresser les institutions démocratiques, ont reproché à ce système sa lourdeur et le chaos qu'il entraîne. Les régimes européens soumettant l'exercice de la profession de journaliste à l'accréditation ont préféré une approche selon laquelle la station de radio ou de télévision est considérée comme objective et impartiale, position inconciliable avec la prise de position des équipes de rédaction. Les réglementations européennes tendent également à limiter ou interdire la publicité politique, car elles estiment que la publicité payée avantage potentiellement les candidats les plus fortunés en leur permettant un plus large accès aux médias.

Les anciennes démocraties populaires d'Europe de l'Est n'ont souvent guère les moyens d'empêcher le parti au pouvoir de faire pression sur les radios et les télévisions – qu'elles soient privées, qu'elles relèvent du service public ou directement du gouvernement – pendant le processus électoral. De nombreuses stations de radio ou de télévision, se sachant dépendantes du gouvernement tant au niveau de leur licence que de leur équilibre financier, se sont mises à son service. Peu d'éléments de l'interaction entre les

gouvernements et la presse audiovisuelle sont plus contraires aux notions d'État de droit que l'exploitation de la radio et de la télévision, sous la pression du pouvoir en place, visant à affecter le résultat des élections.

Un environnement favorable à des institutions démocratiques stables doit donc veiller à ce que ces dernières minimisent l'abus de l'autorité du gouvernement en période électorale. Par exemple, en 1993, la Russie a mis en place un tribunal spécial d'arbitrage ayant vocation à recevoir les réclamations des candidats concernant l'attitude des médias ou celles des médias concernant l'attitude du gouvernement. Ce tribunal et la commission qui lui a succédé, abolie le 3 juin 2000 par le président Poutine, avaient peu de pouvoirs, sauf – comme c'est souvent le cas dans ce genre de situations – celui de prendre une décision et de la publier. Dans plusieurs pays, des commissions électorales sont habilitées à imposer des amendes en cas d'abus de privilège par les médias ou à sanctionner des candidats cherchant à circonvenir ou à violer les lois électorales concernant les médias.

### **La protection de l'administration judiciaire**

Un environnement propice à la liberté de la presse tente de trouver le juste équilibre entre la protection de l'intégrité de la procédure judiciaire, l'exercice des libertés des médias et la nécessité de maintenir un contrôle public du travail des tribunaux. Promouvoir l'administration impartiale et efficace de la justice est un but commun à tous les systèmes juridiques démocratiques adhérant aux principes fondamentaux du droit. Dans un certain nombre de ces systèmes, les médias peuvent être pénalisés pour avoir divulgué des informations ou des commentaires concernant des procédures en cours. Dans certains cas, on privilégiera le droit à un jugement équitable des personnes faisant l'objet de poursuites et de la défense, dans d'autres, on estimera qu'une certaine transparence est nécessaire à une bonne administration de la justice et au respect du public pour le système judiciaire.

Ce domaine illustre bien la nécessité de reconnaître et d'appliquer les principes fondamentaux d'équité, d'impartialité et d'objectivité. Par exemple, la frontière est mince entre un intérêt apparemment légitime visant à protéger le respect de l'administration de la justice et un désir illégitime de mettre l'appareil judiciaire à l'abri de la critique. De la même manière, si, dans une procédure pénale, la protection des droits des personnes faisant l'objet de poursuites et de la défense est largement reconnue comme un droit fondamental de l'homme, ce principe pourrait prêter à l'abus si les autorités cherchaient à placer le processus pénal à l'abri de l'examen du public. En somme, une approche qui ne tienne pas suffisamment compte de

Quel environnement pour les médias ?

la liberté des médias dans ce type de circonstances n'est pas compatible avec un environnement propice à la liberté de l'information.

## La protection des intérêts collectifs

Les lois protégeant les intérêts collectifs visent, d'une manière générale, à accomplir un certain nombre d'objectifs, comme la protection de la paix publique ou de la dignité de groupes identifiables – ainsi que de la morale publique et des convictions religieuses. Ces questions extrêmement sensibles doivent être régies par le processus démocratique et conformément aux valeurs de la société. Rien ne permet d'affirmer qu'une approche particulière en la matière est plus ou moins révélatrice d'un environnement défavorable à la liberté d'expression, mais les principes fondamentaux d'équité, d'impartialité et d'objectivité doivent bien entendu être respectés.

Dans ce domaine complexe, les principes suivants, exprimés par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe dans sa recommandation du 30 octobre 1997 sur le « discours de haine » sont éclairants. Le principe 6 affirme ainsi :

Le droit et la pratique internes dans le domaine du discours de haine devraient tenir dûment compte du rôle que les médias jouent pour communiquer des informations et des idées exposant, analysant et expliquant les exemples concrets de discours de haine et le phénomène général qui sous-tend ce discours, ainsi que le droit du public à recevoir ces informations et idées.

À cette fin, le droit et la pratique internes devraient établir une claire distinction entre, d'une part, la responsabilité de l'auteur des expressions de discours de haine et, d'autre part, la responsabilité éventuelle des médias et des professionnels des médias qui contribuent à leur diffusion dans le cadre de leur mission de communiquer des informations et des idées sur des questions d'intérêt public.

Le principe 7 ajoute :

Dans le prolongement du principe 6, le droit et la pratique internes devraient tenir compte du fait que :

- les informations relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et aux autres formes d'intolérance sont pleinement protégées par l'article 10, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et ne peuvent faire l'objet d'ingérence que dans le respect des conditions établies au paragraphe 2 du même article ;

- les règles et les critères utilisés par les autorités nationales pour évaluer la nécessité de limiter la liberté d'expression doivent être conformes aux principes contenus à l'article 10, tel qu'interprété par la jurisprudence des organes de la Convention. Elles doivent tenir compte en particulier de la forme, du contenu, du contexte et du but des informations ;
- le respect des libertés journalistiques implique que les tribunaux et les autorités publiques s'abstiennent d'imposer leurs points de vue aux médias quant aux types de techniques d'information que les journalistes doivent adopter.

## **La protection des intérêts individuels**

Les systèmes législatifs visent très généralement à protéger la réputation, la vie privée et la dignité des individus. Cette protection prend en général la forme de procédures civiles et pénales destinées à permettre aux particuliers de se défendre en cas de diffamation, d'insulte ou d'atteinte à leur vie privée. Une caractéristique importante de ce domaine complexe du droit, c'est que dans de nombreux systèmes législatifs, ces intérêts sont élevés au niveau des droits fondamentaux garantis par les normes constitutionnelles et internationales. Une fois encore, cette interaction entre des droits et des intérêts contradictoires doit s'opérer dans le respect des principes fondamentaux de l'équité, de l'impartialité et de l'objectivité.

Un environnement propice à la liberté de l'information reconnaît que les questions et les valeurs en cause au point d'intersection entre la liberté des médias et les intérêts individuels sont particulièrement sensibles. Dans le domaine de la protection des droits individuels, un thème dominant dans le monde entier est la fréquence et la visibilité des actions prises en application de la législation sur la diffamation, tant au pénal qu'au civil. La fréquence de telles actions, en particulier la menace de sanctions pénales et/ou financières, risque d'inciter les médias à l'autocensure. C'est la raison pour laquelle un certain nombre de systèmes législatifs ont reconnu que des procédures destinées à protéger les droits et les intérêts individuels entravent l'exercice des formes d'expression protégées. C'est ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme a développé une importante jurisprudence protégeant notamment les déclarations concernant des questions d'intérêt général. Cette jurisprudence reflète aussi la double maxime selon laquelle les personnalités publiques doivent accepter de se faire critiquer beaucoup plus que les particuliers, et que la défense ne peut se voir imposer la charge de prouver la véracité d'un jugement de valeur ou d'une opinion.

Quel environnement pour les médias ?

### **La législation régissant la diffamation**

Dans un environnement propice à la liberté de l'information, le système juridique reconnaît que l'application des lois sur la diffamation interfère avec l'exercice des libertés des médias et que, dans certaines circonstances, cette interférence n'est pas justifiée. Un propos diffamatoire se caractérise par le fait que la victime estime qu'il ternit sa réputation au sein de la communauté. Il existe des lois sur la diffamation dans tous les systèmes juridiques et la protection de la réputation individuelle est un droit reconnu par les instances internationales. Les normes juridiques destinées à protéger ces intérêts se trouvent souvent dans le code pénal, dans le code civil et dans les dispositions du droit délictuel qui reconnaissent ces intérêts comme des droits dont le non respect entraîne la condamnation à verser des amendes et des dommages et intérêts.

Cependant, sauf si le législateur a prévu les garde-fous nécessaires, les lois sur la diffamation peuvent être utilisées comme un instrument de répression des médias, même quand ces derniers traitent de sujets d'intérêt général. Par leur nature même, les médias sont souvent amenés à présenter des informations et des idées critiques à l'égard de certaines personnes qui peuvent être interprétées comme montrant des individus sous un jour défavorable ou encore considérées comme une intrusion dans la vie privée. Si la loi sur la diffamation ne tient pas compte des libertés des médias, la menace de sanctions pénales ou civiles, sous forme de versement de dommages et intérêts, ne manquera pas de provoquer un réflexe d'autocensure qui ne peut qu'entraver le bon fonctionnement de la démocratie.

Dans cette perspective, un système juridique qui exclurait catégoriquement des garanties fondamentales protégeant la liberté des médias toute déclaration factuelle erronée ou toute expression d'une opinion jugée excessivement critique entraverait considérablement la liberté de l'information. Le statut du demandeur est l'une des nombreuses variables cruciales qu'il faudrait intégrer lors de l'élaboration d'une philosophie de la législation sur la diffamation compatible avec un environnement propice à la liberté d'expression.

### **La protection de la dignité individuelle**

Un environnement permettant une authentique liberté d'expression cherchera à trouver le juste équilibre entre la nécessité de protéger la dignité individuelle et celle de minimiser les menaces sur les libertés des médias ; on cherchera dès lors à limiter l'application des lois sur l'injure et à les manier

avec prudence. Ces lois comportent une menace inhérente à l'exercice de la liberté des médias, surtout en raison de leur nature ambiguë et du fait que, dans leur application, la véracité des propos incriminés ne saurait constituer une défense. Il est largement admis que l'estime de soi d'un individu peut souffrir, voire être violée, par la publication d'attaques personnelles. De nombreux systèmes juridiques prévoient donc des sanctions pénales et/ou civiles à l'encontre de déclarations insultantes, la question cruciale n'étant pas la véracité du propos incriminé (la vérité ne constitue pas une défense), mais l'intention de son auteur. Les lois sur l'injure peuvent être dangereuses pour l'exercice de la liberté des médias si elles ne sont pas interprétées et appliquées étroitement et limitées strictement à des circonstances telles que le propos incriminé ne comportait aucune information importante pour le public mais avait clairement été exprimé avec la seule intention d'injurier la victime.

### **La protection de la vie privée**

En appréciant les affaires de violation de la vie privée, les normes juridiques doivent permettre de distinguer entre une information à caractère public ou à caractère privé. De nombreux systèmes s'attachent prioritairement à protéger les individus de la diffusion de déclarations violant leur vie privée personnelle ou familiale. Il est important d'interpréter raisonnablement cette notion de vie privée, qui ne doit pas servir d'écran permettant de soustraire à l'examen du public des actes importants et le concernant.

### **Le droit de réponse ou de rectification**

L'obligation légale de donner la possibilité de répondre ou d'exiger une correction peuvent permettre de rectifier les éventuels abus sous une forme qui menace moins l'indépendance des médias que la réglementation par des moyens comme la poursuite en diffamation. Cette obligation ne doit cependant pas être trop large ou s'immiscer trop profondément dans l'exercice de l'indépendance éditoriale.

Dans de nombreux systèmes juridiques, des textes législatifs comme les codes civils ou les lois sur les médias offrent aux personnes dont les droits légaux ou les intérêts ont été violés par la diffusion du contenu des médias des recours judiciaires sous forme de droit de réponse ou de correction. Faire jouer le droit de réponse, c'est contraindre l'organe de presse concerné à publier un texte rédigé par l'individu qui s'estime victime d'une erreur. Faire jouer le droit de correction (ou de rétractation), c'est le contraindre à publier un nouveau texte corrigeant son article antérieur. Ces

Quel environnement pour les médias ?

recours sont souvent considérés comme les moyens les plus efficaces de satisfaire les personnes qui estiment que le contenu des médias leur a porté préjudice. En même temps, s'ils ne sont pas strictement cantonnés au sein de limites reflétant le respect des droits des journalistes et le droit à l'information du public, ils peuvent, en eux-mêmes, menacer les libertés journalistiques.

## **LA RÉGLEMENTATION NEUTRE PAR RAPPORT AU CONTENU ET LE RISQUE DE MANIPULATION**

Dans un environnement propice à la liberté d'expression, les institutions légales apportent aux médias suffisamment de protections substantives et procédurales contre les manipulations indirectes. Dans tous les systèmes juridiques, les pouvoirs publics et le secteur privé disposent d'une panoplie quasiment illimitée de moyens leur permettant de tenter de manipuler les médias s'ils en ont envie. Dans cet arsenal, citons par exemple la manipulation de lois ne visant pas explicitement le contenu des médias, apparemment neutres à cet égard, mais qui peuvent tout de même influencer les décisions éditoriales. Il y aura toujours des façons d'influencer le contenu des médias et les autorités publiques disposent de multiples moyens d'exercer des pressions indirectes. Les subventions, les réglementations douanières, les royalties, la disponibilité du papier journal, le coût du travail confié à des entreprises du secteur public (par exemple des maisons d'édition), la fiscalité, la législation antitrust, la communication des informations et les exigences liées aux campagnes électorales en sont des exemples parmi d'autres.

Ces méthodes d'influence indirecte peuvent découler tant des règles substantives que de leur application. Pour les premières, par exemple, les autorités peuvent établir des classifications fiscales discriminatoires imposant des impôts plus élevés à certains groupes de presse. Elles peuvent aussi jouer sur l'application, c'est-à-dire, pour reprendre notre exemple, dans le cadre d'une classification fiscale égalitaire, soumettre les différentes entreprises de presse à une imposition sélective.

En conséquence, la législation fiscale, en particulier la façon dont elle est administrée et appliquée, peut faire obstacle au développement et au bon fonctionnement d'un environnement propice à la liberté de l'information. On a souvent vu les autorités prendre prétexte du non-paiement des impôts pour perquisitionner, harceler ou fermer des journaux. Un élément de l'État de droit, significatif pour la presse, est l'interdiction de toute application sélective de la loi. À l'évidence, aucun statut ne permet d'être totalement à

l'abri de tous ceux qui tentent de violer cette interdiction, mais l'application sélective de la loi est souvent responsable des actions contre la presse écrite ou les stations de radio ou de télévision.

Il n'est pas possible de se contenter d'affirmer que ces règles substantives devraient être déclarées illégales. Ces mesures relèvent de l'autorité chargée de légiférer et d'appliquer la loi, présente dans tous les systèmes juridiques. En conséquence, le meilleur signe d'un environnement susceptible de favoriser la liberté d'expression, de ce point de vue, c'est l'existence de protections efficaces et adéquates de l'État de droit et l'application des principes fondamentaux de l'équité, de l'impartialité et de l'objectivité.

## **LA PROTECTION DES MÉDIAS D'INFORMATION CONTRE LES ACTES PRIVÉS**

Notre discussion a largement porté sur les relations entre les médias et les pouvoirs publics ; cependant, dans certaines circonstances, des mesures gouvernementales énergiques peuvent s'avérer nécessaires pour protéger l'exercice de l'activité des médias d'information des actes de personnes privées.

### **La liberté interne de la presse**

Des désaccords concernant le contenu surviennent parfois entre le propriétaire d'un groupe de presse et la rédaction. Il est important de déterminer si des lois sont nécessaires dans ce type de situation et, si oui, quel type de législation permettra de trouver un équilibre de nature à mieux satisfaire les besoins de la société en matière de diffusion des informations et des idées. Certains systèmes tentent par exemple de régler ces conflits d'intérêts en incitant les organes de presse à élaborer des directives éditoriales et à prévoir des systèmes de résolution des litiges.

### **La protection physique**

Dans un environnement permettant une authentique liberté d'expression, les autorités ont la volonté et les moyens de poursuivre ceux qui intimident ou attaquent physiquement les représentants des médias, de façon à les empêcher d'avoir impunément recours à la violence contre les journalistes. Les médias ne peuvent pas fonctionner correctement si les autorités n'appli-

Quel environnement pour les médias ?

quent pas la législation pénale généralement applicable ou le font d'une manière arbitraire et sélective.

Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a traité cette question dans une recommandation de 1996, demandant aux États membres de « procéder à des investigations sur les cas d'attaques commises à l'encontre de la sécurité physique des journalistes dans le cadre de leur juridiction » et d'« utiliser tous les moyens appropriés pour assigner en justice les responsables de telles attaques » (Recommandation N° R (96) 4 du Comité des ministres aux États membres sur la protection des journalistes en situation de conflit et de tension, adoptée par le Comité des ministres le 3 mai 1996). À cet égard, les organisations professionnelles et les syndicats de journalistes peuvent jouer un rôle positif en exerçant une pression collective, chaque fois que cela s'avère nécessaire, sur les autorités publiques.

## CONCLUSION

Il est difficile d'isoler un aspect particulier de la structure sociale et de la décrire comme la condition cruciale ou essentielle à l'existence d'un environnement permettant aux médias de travailler en toute liberté et indépendance. Nous avons tenté d'identifier les composantes de processus juridiques complexes qui contribuent à créer ce type d'environnement, qui permet au médias de faire progresser leur pays vers la démocratie. Si ces éléments, nous en avons conscience, sont insuffisants pour garantir par eux-mêmes une activité libre et indépendante des médias, ils sont cependant nécessaires pour la favoriser et la soutenir.

Naturellement, d'autres facteurs jouent un rôle critique pour déterminer le succès de l'activité des médias dans une société. La structure des médias dépend de la façon dont leur lectorat ou leur audience soutiennent leur activité. Les revenus publicitaires dépendent de la structure de la consommation. Le rôle et la nature des subventions (internes ou externes) dépendent des garanties d'autonomie et de la soif de contrôle de l'entité qui les fournit. Le niveau d'éducation général peut aussi influencer sur la nature des médias et la façon dont ils sont utilisés dans le processus politique.

Le rôle du droit est intimement et délicatement lié à toutes ces questions. Nous avons tenté d'examiner le rôle de pratiques spécifiques, identifiées comme étant des étapes législatives importantes et affectant les perspectives de bâtir des institutions médiatiques fortes, contribuant à construire la démocratie.

# Chapitre 11

---

## Les lois sur l'injure

Ruth Walden

Dans plus d'une centaine de pays, tout individu – et cela inclut les journalistes – peut être incarcéré ou condamné à payer une amende pour injure ou offense à l'encontre de fonctionnaires publics ou d'institutions. Des lois sur l'injure existent aujourd'hui encore, que ce soit dans les plus anciennes démocraties européennes ou dans les régimes les plus autoritaires de la planète. De nombreux pays dotés de constitutions garantissant la liberté d'expression et d'opinion continuent néanmoins à appliquer des lois qui punissent toute critique à l'encontre du gouvernement.

Le nom et la formulation de ces lois varient d'un pays à l'autre (on en trouvera quelques exemples dans l'appendice, en fin de chapitre). Dans les anciennes colonies britanniques, les lois sur la diffamation séditieuse rendent passible d'une poursuite pénale les propos censés inspirer la haine, le mépris ou nuire à la popularité du gouvernement. En Amérique latine, les lois sur le *desacato* (le manque de respect et le mépris) prévoient des peines pénales pour ceux qui ont manqué de respect aux agents de l'État. Dans de nombreuses monarchies, des lois de lèse-majesté traditionnelles interdisent tout affront à la famille royale, tandis que dans les pays musulmans les lois sur le blasphème rendent passibles de peines pouvant aller jusqu'à la mort les insultes à l'encontre des chefs religieux. La plupart de ces lois désignent comme un crime le fait de porter atteinte à l'honneur ou à la dignité de certaines personnalités de haut rang ou de certaines institutions, représentants de pays étrangers, symboles et emblèmes nationaux. D'autres interdisent les injures à l'encontre de tous les fonctionnaires du fait de leur poste ou dans

Quel environnement pour les médias ?

l'exercice de leurs fonctions. Certains pays ont seulement des lois sur l'injure à caractère général, punissant toute déclaration offensante proférée contre un individu quel qu'il soit. Même si elles s'appliquent en théorie à la fois aux injures contre les personnes privées et contre les personnes publiques, ce sont les membres du gouvernement, les hommes politiques et les fonctionnaires qui les invoquent le plus souvent.

Quel que soit le nom donné à ces lois ou leur formulation, le résultat est le même : elles sont utilisées pour étouffer et réprimer le débat politique et l'opposition, les commentaires et les critiques des médias, la satire et le journalisme d'investigation. Parmi toutes les formes de réglementation de l'activité des médias, elles sont l'une des plus répandues, des plus répressives et des plus dangereuses.

## **LES LOIS SUR LA « DIFFAMATION CRIMINELLE » ET L'INJURE**

Si, au premier abord, une loi sur l'injure peut sembler n'être qu'une certaine forme de loi sur la diffamation criminelle, il existe en fait d'importantes différences théoriques et pratiques entre les deux. Les premières sont en effet conçues pour permettre aux personnes de protéger leur réputation. Elles prévoient des peines pénales en cas de diffamation écrite ou verbale.

En théorie, le tort causé par la diffamation est défini par l'impact des propos diffamatoires sur l'opinion que les tiers ont de la personne diffamée. Les lois sur la diffamation définissent souvent le crime en fonction de cet impact auprès des tiers, comme c'est le cas, par exemple, de propos qui font d'une personne un objet de haine, de ridicule ou de mépris pour les autres. Les lois sur l'injure, au contraire, s'attachent plus à protéger le sens personnel de l'honneur et de la dignité de la personne insultée.

En pratique, les lois sur la diffamation sont censées viser les fausses déclarations. Elles visent à assurer que la réputation d'un individu ne puisse pas être injustement endommagée par la publication ou la diffusion de mensonges. Comme beaucoup de tribunaux nationaux et internationaux l'ont reconnu, les déclarations véridiques – ainsi que les opinions, invérifiables par nature – ne peuvent faire l'objet de poursuites en diffamation. Il n'en va pas du tout de même pour les lois sur l'injure : conçues pour protéger l'honneur et la dignité et non la réputation, elles peuvent punir la vérité aussi bien que le mensonge, les opinions autant que les assertions factuelles, la satire, les invectives et même l'impolitesse.

Prenons deux exemples européens récents. Dans le premier cas, un journaliste grec, Vassilis Rafailidis, a été poursuivi à la fois pour diffamation et pour injure parce qu'il avait qualifié le maire de Prototsani de « misérable petit maire » dans un éditorial. Le tribunal grec n'a pas retenu la diffamation, car l'affirmation en question était de toute évidence une opinion, mais a condamné Rafailidis à quatre mois de prison pour injure. Dans le second cas, un journaliste autrichien, Gerhard Oberschlick avait été accusé d'avoir contrevenu à la fois à l'article 111 du code pénal autrichien, qui interdit la diffamation, et à l'article 115, qui interdit toute injure envers les personnes, pour avoir traité d'« idiot » Georg Haider, le chef du Parti autrichien de la liberté. La première disposition ne s'applique cependant qu'aux fausses déclarations, or le terme « idiot » étant de toute évidence l'expression d'une opinion, dont il était impossible de prouver la véracité ou la fausseté, les tribunaux autrichiens ont jugé Oberschlick coupable d'avoir enfreint seulement la loi sur l'injure, décision cassée ensuite par la Cour européenne des droits de l'homme.

Dans de nombreux pays, les lois font une distinction entre diffamation et injure. La loi croate, par exemple, stipule que « si l'accusé prouve la véracité des allégations ou qu'il avait une raison légitime de croire que celles-ci étaient vraies, il ne sera pas puni pour diffamation mais pourra être condamné pour injure ». De même, la loi marocaine reconnaît la nécessité d'une affirmation factuelle pour que la diffamation soit constituée, mais poursuit en affirmant que « toute expression gravement offensante, tout terme méprisant ou toute invective indépendante de l'imputation d'un fait est une injure. »

Même si en théorie les lois sur l'injure et sur la diffamation sont deux choses différentes, en pratique cette distinction est souvent ténue. Des lois sur la diffamation criminelle dont la formulation n'est pas toujours claire sont difficiles à distinguer des lois sur l'injure et sont souvent utilisées pour punir ce qui tient plus de l'injure ou du manque de respect que de la diffamation. Au Cambodge par exemple, Chan Rotana, rédacteur en chef du journal *Voice of Khmer Youth* a été condamné en 1996 à un an de prison et environ 2 000 dollars d'amende pour avoir diffamé deux premiers ministres du pays dans un article satirique intitulé « Trois fois par jour, le prince Ranariddh réussit à être encore plus bête que Hun Sen ». Le code pénal cambodgien ne comporte pas de disposition consacrée spécifiquement à l'injure, mais, comme dans plusieurs autres pays, c'est la loi générale contre la diffamation criminelle qui est utilisée pour réprimer les opinions critiques à l'égard des dirigeants.

Quel environnement pour les médias ?

La plupart des lois sur la diffamation criminelle qui font peser la charge de prouver la véracité des propos incriminés sur la défense, plutôt que d'imposer au procureur ou au plaignant de prouver leur fausseté, sont utilisées pour punir les opposants politiques. Ce type de législation ne fait qu'encourager les poursuites contre de simples opinions, dont par définition il est impossible de prouver la véracité, et fonctionne donc souvent, par conséquent, comme une loi sur l'injure. De plus, dans certains pays, prouver la véracité du propos ne suffit pas à faire disparaître l'infraction. En Corée du Sud par exemple, la loi stipule que la preuve de la vérité ne constitue une défense contre l'accusation de diffamation que si les propos en question sont publiés « uniquement dans l'intérêt du public ». En Inde, la vérité n'est une défense que « si les imputations incriminées ont été faites ou publiées en vue du bien public ». Ce type de restrictions, qui reposent sur la notion d'intérêt ou de bien public, est assez courant dans les lois sur la diffamation criminelle et permet de les convertir en des lois sur l'injure. Mes recherches (Walden, 2000) ont montré que les poursuites en diffamation criminelle sont souvent déclenchées par la formulation de critiques à l'encontre d'agents de l'État ou d'institutions, ce qui vient étayer l'hypothèse que ces lois servent bien, en pratique, de substituts à des lois sur l'injure.

## LES ORIGINES DES LOIS SUR L'INJURE

L'origine des lois sur l'injure actuelles remonte à la loi des Douze Tables, première législation écrite de Rome, rédigée au V<sup>e</sup> siècle av. J.-C., qui comportait des clauses concernant l'*iniuria*, notion généralement traduite par « injure » ou « offense », qui ne s'appliquait initialement qu'aux agressions et aux blessures physiques. Une série d'édits a cependant étendu la portée du concept pour inclure les attaques verbales, les injures et les affronts. Les poursuites pour *iniuria* ayant été conçues pour protéger l'honneur et la dignité, un mari pouvait obtenir réparation pour une insulte faite à sa femme, un père pour une insulte faite à ses enfants. À l'instar des lois sur l'injure modernes, l'*iniuria* se fondait sur un sentiment individuel d'insulte et d'offense et non sur une perte purement économique. C'est pourquoi les peines étaient fixées en fonction du rang des parties et de la gravité de l'affront plutôt que sur la preuve d'une perte quelconque. Il s'agissait au départ d'une procédure civile visant à l'obtention de dommages et intérêts, mais avec le temps des recours pénaux ont également vu le jour.

L'empereur Justinien ordonna que soit réalisée une compilation de la loi romaine, au VI<sup>e</sup> siècle de notre ère : ce qui allait rester dans l'Histoire

comme le Code Justinien comportait une section consacrée aux « comportements insultants » et à la « diffamation scandaleuse » et stipulait que « le terme d'« offense » est utilisé pour désigner une injure outrageante. Le terme « injure » est dérivé du verbe « mépriser »... Toute injure est soit infligée à quelqu'un, soit liée à la dignité ou à l'honneur de quelqu'un » (cf. Kolbert, 1979). Mais, tandis que la loi romaine sur l'*iniuria* était conçue pour protéger la dignité de tous les citoyens – même si les dédommagements reçus variaient en fonction de leur rang –, la plupart des lois modernes sur l'injure, beaucoup plus étroitement définies, ne protègent que l'État, les fonctionnaires et les institutions publics, les familles royales, les symboles nationaux et/ou les dignitaires étrangers. Elles semblent avoir remplacé la volonté de la loi romaine de défendre l'honneur et la dignité individuels par le souci des officiels de se protéger eux-mêmes et d'échapper à toute critique. Dans ce sens, les lois modernes sur l'injure sont plus proches de la notion de diffamation séditeuse présente dans l'ancien droit coutumier britannique.

La diffamation séditeuse désigne toute critique du gouvernement, vraie ou fausse, justifiée ou non. Ce n'est pas un hasard si la loi créant ce crime est née en Angleterre juste après l'introduction de l'imprimerie par William Caxton au XV<sup>e</sup> siècle. Le premier réflexe du roi, face à ce nouvel outil de communication potentiellement dangereux, fut de mettre en place des procédures d'attribution de licences extrêmement strictes et de soumettre toute publication à une censure préalable. Lorsque des publications considérées comme séditeuses commencèrent à passer à travers les mailles de ce système, les tribunaux de droit coutumier modifièrent une ancienne loi médiévale qui interdisait la diffusion d'histoires fausses et calomnieuses, la jurisprudence incriminant dès lors toute forme de critique du régime.

Les États-Unis ont répudié le concept de diffamation séditeuse il y a deux siècles environ, mais il est toujours bien vivant dans de nombreux pays à travers le monde, sous forme de lois sur le *desacato* et l'injure, de lois sur la sédition et, souvent, de lois sur la diffamation criminelle et le blasphème, qui toutes peuvent être utilisées – et le sont souvent – pour punir les critiques contre le gouvernement ou les agents de l'État.

Le colonialisme a été responsable de la propagation des lois sur l'injure dans une vaste partie du monde : la plupart des anciennes colonies britanniques ont en effet conservé les lois sur la diffamation séditeuse qui leur avaient été imposées par la Couronne. De même, la plupart des lois sur le *desacato* sont inspirées de l'ancienne législation espagnole, partiellement abrogée en 1995 lorsque l'Espagne a révisé l'ensemble de son code pénal.

Quel environnement pour les médias ?

En Indonésie, ancienne colonie hollandaise, les articles dits de « Hate-Sowing » interdisent d'exprimer publiquement des « sentiments d'hostilité, de haine ou de mépris envers le gouvernement ». Il est intéressant de noter que le code pénal des Pays-Bas ne comportait pas de telles dispositions et que les Hollandais ont utilisé ces articles pour réprimer le mouvement nationaliste indonésien des années précédant la Seconde Guerre mondiale. Mais la plus célèbre des lois sur l'injure est sans doute la loi française du 29 juillet 1881 – loi sur la liberté de la presse –, qui a servi de modèle à des législations similaires dans toute l'Afrique francophone. Les gouvernements de plusieurs pays en développement invoquent aujourd'hui encore cette loi française pour justifier le fait de promulguer, de conserver et d'appliquer leurs propres lois sur l'injure.

## LES LOIS SUR L'INJURE EN ACTION

Si le nombre exact de lois sur l'injure aujourd'hui en vigueur est inconnu, on peut dire qu'elles existent dans plus de cent pays. Mes recherches (Walden, 2000) m'ont permis d'en identifier environ 90, dans toutes les régions du monde. Même dans les pays où il n'existe aucune disposition explicite contre l'injure, les lois sur la diffamation criminelle servent souvent de substitut bien pratique.

C'est dans les anciennes républiques soviétiques que l'on trouve les exemples récents les plus criants de l'utilisation de lois sur l'injure ou la diffamation criminelle pour étouffer l'expression et les critiques à l'encontre du gouvernement des journalistes. Ces derniers doivent faire face dans ces pays non seulement à des traditions enracinées de censure et d'hostilité du régime envers la presse, mais aussi à une culture profondément ancrée de protection de l'honneur et de la dignité. La Constitution a beau garantir la liberté d'expression et la liberté de la presse, les équipes dirigeantes de plusieurs anciens pays communistes continuent d'invoquer les lois sur l'injure contre les médias et les leaders de l'opposition, souvent pour empêcher que ne soient révélées des affaires de corruption ou d'autres abus de pouvoir. Un exemple venu du Kazakhstan illustre très bien les effets désastreux de ces lois sur la liberté de la presse et sur le processus démocratique en général.

En avril 2001, le rédacteur en chef de l'hebdomadaire d'opposition kazakh *SolDat* a été reconnu coupable d'avoir « publiquement insulté la dignité et l'honneur » du président. Il a été condamné à un an de prison et à payer environ 280 dollars de frais juridiques. Même s'il a aussitôt bénéficié d'une grâce présidentielle, son casier judiciaire lui interdit désormais de quit-

ter le pays. On l'a donc empêché, en juillet 2001, de prendre l'avion pour aller témoigner au Congrès américain sur les droits de l'homme en Asie Centrale.

Il avait été condamné pour avoir reproduit un article publié sur Internet sur le scandale du « Kazakhgate », qui comportait notamment des allégations selon lesquelles le président et d'autres membres de l'équipe dirigeante auraient placé des millions de dollars dans des comptes en Suisse. L'auteur de l'article, accusé lui aussi lors du procès, fut acquitté, semble-t-il, parce qu'il l'avait écrit dans le but exprès de le publier sur Internet et non dans un journal kazakh. Ironiquement, le numéro de *SolDat* dans lequel figurait l'article en question n'avait jamais été distribué au Kazakhstan, car il avait été saisi à la douane, (toutes les imprimeries du pays ayant refusé de l'imprimer, apparemment en raison de pressions du gouvernement, il avait été imprimé en Russie).

Ce cas n'est qu'un exemple dans la longue lutte qui oppose la presse d'opposition et le gouvernement kazakh. D'autres journaux ont été harcelés pour avoir publié des articles, souvent repris à partir des médias étrangers et de sites Internet, sur la corruption du régime : ils ont été traînés en justice ou privés de leurs imprimeries, entre autres formes d'intimidation. Le Committee to Protect Journalists – CPJ (Comité pour la protection des journalistes) relève par exemple que l'imprimerie d'État Daur a refusé de continuer à publier le bimensuel russo-anglais *Vremua Po* après que celui-ci ait reproduit des articles de *Newsweek* et du *Wall Street Journal* sur des affaires de corruption et Bigeldy Gabdullin, rédacteur en chef de l'hebdomadaire *XXI Vek*, a été inculpé pour diffamation criminelle à la suite de deux articles publiés en octobre 2000, qui accusaient le président Nazarbayev de corruption. Les poursuites ont été abandonnées en avril 2001.

D'autres pays de l'ancien empire communiste utilisent également les lois sur l'injure pour museler les critiques contre les officiels : en 1999, un journaliste de *Baku Boulevard*, en Azerbaïdjan, été jugé coupable d'avoir « insulté l'honneur » du frère du président, un député, qu'il avait décrit comme un « roi du pétrole » – il s'est vu condamner à un an de prison avec sursis et à l'interdiction de quitter le territoire. La même année, Irina Khalip, rédactrice en chef de l'hebdomadaire biélorusse indépendant *Imia*, a été accusée d'avoir porté atteinte à l'honneur du directeur de cabinet du président et du procureur général en les accusant de corruption dans un article du 15 juillet 1999. En Ukraine, le tribunal municipal de Kiev a ordonné en décembre 1998 l'arrestation d'Oleg Liachko, rédacteur en chef du journal d'opposition *Politika*, pour diffamation et injure, en vertu des articles 125

Quel environnement pour les médias ?

et 126 du code pénal, parce qu'il avait publié des articles évoquant des méfaits commis par trois hauts fonctionnaires des forces de police. Le bureau du procureur avait auparavant gelé le compte bancaire du journal, suite à la publication d'une série d'articles sur des proches du président.

La Turquie continue également à appliquer son vaste arsenal de lois sur l'injure, et tout particulièrement l'article 159 du code pénal, qui prévoit jusqu'à six ans d'emprisonnement pour quiconque « insulte publiquement ou calomnie la nation turque, la République, la Grande Assemblée nationale ; la personne morale du gouvernement, de l'armée ou des forces de sécurité de l'État, ou celle des autorités judiciaires ». En septembre 2000, Nadire Mater, journaliste et écrivain, a finalement été jugée non coupable d'avoir enfreint l'article 159, après avoir passé plus d'un an à se défendre. Elle avait été accusée, en août 1999, d'avoir insulté l'armée dans son livre *Mehmed's Book : Soldiers Who Have Fought in the Southeast Speak Out*, série de 42 entretiens avec des soldats turcs sur la guerre contre les rebelles kurdes, interdit par un tribunal turc en juin 1999.

Mais les lois sur l'injure peuvent également être utilisées contre les nouveaux médias, comme l'illustre le cas, toujours en Turquie, d'Emre Ersöz, adolescent de dix-huit ans condamné à dix mois de prison avec sursis en juin 1998 pour avoir « publiquement insulté les forces de sécurité nationale ». En fait, il avait formulé sur un site Internet des critiques à l'égard de la police, celle-ci ayant, selon lui, maltraité un groupe d'aveugles qui manifestaient contre les nombreux nids-de-poule qui émaillent les chaussées d'Ankara.

Mais c'est en Afrique subsaharienne que les effets désastreux des lois européennes sur l'injure et la sédition sont les plus manifestes. Si l'Afrique du Sud ne dispose d'aucune loi de ce type et si le Kenya a abrogé les dispositions de sa législation concernant la sédition en 1997, presque tous les pays d'Afrique francophone ont en revanche leur version de la tristement célèbre loi française de 1881, et la plupart des anciennes colonies britanniques conservent des lois sur la sédition ainsi que des dispositions interdisant les insultes à l'encontre des « princes étrangers ». En 1996, Anthony Akoto Ampaw, avocat ghanéen et secrétaire général du New Democratic Movement (nouveau mouvement démocratique), a dénoncé devant le Conseil de l'Europe à Strasbourg l'utilisation par les régimes africains de lois calquées sur les législations européennes pour étrangler la presse : « En Afrique, vous pouvez être sûrs que ce sera la pire interprétation de la loi qui prévaudra, même si elle n'a vraisemblablement plus cours en Europe. » Plusieurs exemples récents viennent hélas confirmer sa mise en garde.

L'une des affaires qui a fait le plus de bruit dans la région a été la confirmation par une cour d'appel ivoirienne, en juin 1996, de la condamnation à deux ans de prison de trois journalistes du quotidien d'opposition *La Voie* pour avoir insulté le président Henri Konan Bédié. Le propriétaire du journal, le rédacteur en chef et un journaliste furent emprisonnés et *La Voie* condamnée à trois millions de francs CFA d'amende et trois mois de suspension de sa publication. Tout cela à cause de deux articles satiriques parus en décembre 1995, qui laissaient entendre que la présence du président Bédié à la finale de la coupe d'Afrique des clubs champions avait porté malheur à l'équipe de football ivoirienne, l'Asec-Mimosas, qui avait perdu face aux Sud-Africains. L'un des articles avait pour titre : « Il aurait mieux fait de rester à la maison », et l'autre, intitulé : « Il a jeté un mauvais sort à l'Asec », surnommait le président Bédié « Lucifer » et déclarait que le championnat « qui était dans la poche pour les Ivoiriens, s'était volatilisé d'un seul coup, comme par magie ». Les trois journalistes ont été relâchés le 1<sup>er</sup> janvier 1997, après environ un an de prison.

En mars 2000, deux journalistes angolais de l'hebdomadaire luandais *Agora* ont été condamnés à des peines de prison pour avoir dénoncé la responsabilité du président dans l'effondrement du pays, sur fond de corruption et de guerre civile. Selon l'agence Associated Press, Rafael Marques, journaliste, et Aguiar dos Santos, rédacteur en chef, ont été condamnés respectivement à six et deux mois de prison, à l'issue d'un procès où ne furent tolérés ni témoins de la défense, ni preuves contradictoires.

Le seul journal indépendant du Swaziland, le *Times of Swaziland*, s'est attiré des ennuis en septembre 1999, pour avoir publié un article disant que la jeune femme que le roi Mswati III venait de choisir pour huitième épouse avait été expulsée du lycée pour absentéisme. La plainte a été retirée lorsque le journal a accepté de renvoyer la personne responsable de la publication de cet article. Mais le Comité pour la protection des journalistes annonçait en juin 2001 que le roi Mswati avait renforcé l'arsenal juridique réprimant les insultes à l'encontre du souverain par la signature d'un décret autorisant l'interdiction de toute publication, quel que soit le motif, et prévoyant des peines allant jusqu'à dix ans de prison et 6 200 dollars d'amende pour quiconque serait accusé d'avoir « insulté, ridiculisé ou méprisé le roi ou la reine ».

Trois chefs d'État africains ont essayé d'utiliser la loi française sur l'injure pour faire taire un de leurs critiques : les présidents du Tchad, de la république du Congo et du Gabon ont en effet porté plainte contre François-Xavier Verschave, auteur du livre *Noir Silence*, qui retrace les relations de la

Quel environnement pour les médias ?

France avec ses anciennes colonies africaines. Ils ont justifié leur plainte par la disposition de la loi française interdisant « l'offense commise publiquement envers les chefs d'États étrangers, les chefs de gouvernements étrangers et les ministres des affaires étrangères d'un gouvernement étranger ». Le livre en question qualifie notamment le président du Tchad d'« assassin invétéré », déclare que le président du Gabon est à la tête d'une « dictature élue et rapace » et accuse le président congolais de crimes contre l'humanité. Un juge parisien a rendu une ordonnance de non-lieu dans cette affaire en avril 2001, au double motif que la loi française enfreignait l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui protège la liberté d'expression, et qu'elle ne comportait aucune définition juridique de ce qui constitue une « offense », terme trop large pour être défini.

En Uruguay, une disposition similaire de la loi sur le *desacato* avait été invoquée cinq ans plus tôt, dans le but de défendre l'honneur d'un chef d'État étranger. Federico et Carlos Fasano, respectivement rédacteur en chef et directeur du quotidien *La Republica* à Montevideo, avaient été accusés d'avoir insulté le président paraguayen Juan Carlos Wasmosy dans un article publié en 1996, qui prétendait que celui-ci était impliqué dans des affaires de mauvaise gestion et de corruption liées à la construction de l'usine d'énergie hydroélectrique d'Itaipu, à la frontière entre le Paraguay et l'Uruguay. Les deux frères avaient été condamnés à deux ans de prison, mais une cour d'appel avait ordonné leur relâche quelques mois plus tard en raison d'une erreur de procédure. Un nouveau procès avait eu lieu en août 1997, à l'issue duquel ils avaient été acquittés. Le juge avait alors en partie fondé sa décision sur le fait que si l'article avait certes constitué une critique contre le président paraguayen et l'avait sans aucun doute irrité, il n'avait en revanche pas « mis en danger » les relations entre les deux pays.

Ces quelques exemples ne constituent malheureusement que la partie émergée d'un énorme iceberg. Mes recherches (Walden, 2000) m'ont permis d'identifier des centaines d'incidents ces dix dernières années, que ce soient des arrestations, des accusations, des poursuites ou des condamnations. Mais ces centaines de cas ne représentent pourtant qu'une infime partie de l'impact sur la liberté de la presse des lois sur l'injure et la diffamation criminelle. Il est impossible d'évaluer avec quelle fréquence elles sont utilisées pour menacer ou intimider des journalistes et les pousser à interrompre leurs enquêtes ou à se rétracter, tout comme il est impossible de mesurer l'autocensure provoquée par la simple existence de lois qui peuvent envoyer un journaliste en prison pour avoir mené une enquête sur les méfaits de figures publiques, critiqué leur conduite ou simplement caricaturé un président.

## **QUELQUES NOUVELLES ENCOURAGEANTES**

Même si les lois sur l'injure et la diffamation criminelle sont extrêmement répandues et constamment utilisées pour harceler, intimider et brimer les journalistes, on assiste actuellement à une prise de conscience de leur incompatibilité avec la liberté de la presse et avec la démocratie en général. De nombreuses organisations internationales et groupes de défense des droits de l'homme et de la liberté d'expression ont pris la tête de la lutte contre ces lois. En avril 2001 par exemple, neuf groupes de défense de la liberté de la presse et de la liberté d'expression se sont réunis à Boston pour rappeler leur opposition à ce type de législation et demander aux gouvernements du monde entier de l'abroger : le Comité pour la protection des journalistes, la Commonwealth Press Union – CPU (Union de la presse du Commonwealth), l'Inter-American Press Association – IAPA (Association interaméricaine de presse), l'International Association of Broadcasting – IAB (Association internationale de radiodiffusion), l'International Federation of the Periodical Press (Fédération internationale de la presse périodique), l'International Press Institute – IPI (Institut international de la presse), la North American Broadcasters Association, la World Association of Newspapers – WAN (Association mondiale des journaux) et le World Press Freedom Committee – WPFC (Comité mondial pour la liberté de la presse).

Ces deux dernières années, la délégation américaine à la réunion Human Dimension Implementation Meeting (Rencontres sur les droits humains) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a insisté sur le fait que les lois qui répriment le journalisme et les commentaires politiques sont incompatibles avec la démocratie et a appelé à leur abrogation dans les pays membres. Une déclaration conjointe du rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté d'opinion et d'expression, du représentant de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) chargé de la liberté de la presse et du rapporteur spécial sur la liberté d'expression de l'Organisation des États américains affirme que « la liberté d'expression ne doit pas être limitée, sauf si elle représente un danger manifeste ». Les trois experts exhortent également les États membres des trois organisations à abroger leurs lois sur l'injure et la sédition, sur la diffamation criminelle, ainsi que les lois interdisant la publication de fausses informations.

C'est l'Inter-American Commission on Human Rights (Commission interaméricaine des droits de l'homme) qui a formulé l'une des premières et des plus fermes dénonciations des lois sur l'injure, dans son rapport annuel

Quel environnement pour les médias ?

de 1994 : « Les lois sur le *desacato* sont incompatibles avec l'article 13 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, car elles suppriment la liberté d'expression, qui est nécessaire au bon fonctionnement de toute société démocratique ». L'article 13 de la Convention stipule que : « Toute personne a droit à la liberté de pensée et d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, que ce soit oralement ou par écrit, sous une forme imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix. » Notant que la Convention oblige « chaque pays signataire à adapter sa législation afin de garantir ces droits », la Commission a demandé à tous les pays membres de l'Organisation des États Américains disposant de lois sur le *desacato* de « les abroger ou les amender ».

Cette réaction de la Commission a en fait été entraînée par le cas d'un journaliste argentin, Horacio Verbitsky, condamné pour avoir insulté un membre de la Cour suprême de son pays. C'est dans le cadre du règlement de cette affaire que l'Argentine a abrogé sa loi sur le *desacato*. Le Paraguay a suivi, éliminant la sienne dans son nouveau code pénal, entré en vigueur en octobre 1998 ; enfin, le 18 mai 2001, le président chilien Ricardo Lagos supprimait une section de la loi sur la sécurité nationale qui transformait l'insulte envers certains officiels de haut rang en un « crime contre l'ordre public ». Cela a certes permis d'éliminer une source de poursuites pour injure au Chili, même si la législation pénale générale est restée en place, qui sanctionne le *desacato* et la diffamation criminelle. En mars 2002, le Costa Rica abrogeait à son tour sa loi sur le *desacato*.

L'Europe a également été le théâtre d'efforts visant à dénoncer l'impact désastreux sur le fonctionnement de la démocratie de ce type de lois, mais, comme en Amérique latine, les progrès ont été lents et trop souvent partiels. Comme nous l'avons vu, la Cour européenne des droits de l'homme a annulé en 1997 la condamnation du journaliste autrichien Gerhard Oberschlick pour injure à l'encontre de Georg Haider. Sans aller jusqu'à demander l'abrogation des lois sur l'injure, la Cour a déclaré que l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme s'appliquait « non seulement à l'«information» et aux «idées» bien reçues, considérées comme inoffensives ou qui suscitent l'indifférence, mais également à celles qui offensent, choquent ou dérangeant ». L'article 10 stipule que : « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de

frontière. » Comme à l'occasion d'autres affaires, la Cour européenne a souligné que la classe politique et les fonctionnaires publics devaient tolérer même les critiques et les commentaires caustiques.

Quelques tribunaux nationaux ont déclaré inconstitutionnelles les lois sur l'injure ou ont au moins sévèrement limité leur application. La Cour constitutionnelle fédérale allemande a par exemple décidé dans deux cas en 1990 que même les attaques acerbes et satiriques envers les symboles de l'État étaient protégées par la Constitution, après avoir déclaré en 1976 que les fonctionnaires de l'État devaient faire preuve d'une plus grande tolérance à l'égard des critiques visant leur comportement public que les personnes privées. En Hongrie, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle la loi nationale sur l'injure en 1994.

Plusieurs autres pays, dont la République tchèque, la République kirghize, la Moldavie, la Suède et l'Ouzbékistan ont abrogé leurs lois sur l'injure en totalité ou en partie, même si les pouvoirs publics continuent parfois à utiliser les lois contre la diffamation pour poursuivre des individus en justice sous des accusations qui s'apparentent à l'injure. En 1995, dans le cadre de la révision de son code pénal, l'Espagne a abrogé ses lois sur le *desacato* ou le manque de respect, qui interdisaient d'insulter, d'offenser ou de diffamer les fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions ou du fait de ces fonctions. Ce pays dispose néanmoins toujours de lois prohibant la diffamation et l'injure à l'encontre du roi et des membres de la famille royale, ainsi que la calomnie, l'injure et les menaces contre le gouvernement en général, certaines institutions juridiques et l'armée. Elle conserve de plus une loi générale sur l'injure que tout individu, y compris un fonctionnaire public, peut invoquer pour porter plainte au pénal. Mais le code pénal de 1995 stipule que si le plaignant est un fonctionnaire public, la véracité des propos incriminés constituera une défense si ces derniers concernent l'exercice de ses fonctions ou la perpétration d'actes criminels ou d'infractions administratives. Le problème étant bien entendu que, sous un tel régime de défense, les opinions ne bénéficient pas de la moindre protection.

## CE QUI RESTE À FAIRE

Un certain nombre de facteurs permettent de comprendre pourquoi les lois sur l'injure sont régulièrement et systématiquement invoquées dans certains pays alors que dans d'autres, parfois voisins, elles ont été abrogées, supprimées par les tribunaux, ou demeurent dans la législation mais restent lettre morte. La structure du gouvernement local et la stabilité du pays sont de

Quel environnement pour les médias ?

toute évidence ici deux facteurs très importants. Comme l'observait Siebert il y a cinquante ans dans sa célèbre étude, intitulée *Freedom of the Press in England, 1476-1776* (Siebert, 1952), le degré de liberté d'expression dont jouit un peuple dépend de la relation entre gouvernés et gouvernants, ainsi que des tensions auxquelles sont soumis le gouvernement et la société. Plus le régime est autoritaire, plus il est probable que ses critiques soient réduits au silence ou punis. En outre, quelle que soit la structure du gouvernement, plus les menaces contre sa sécurité et sa stabilité sont importantes – que ce soit du fait d'une guerre, de pressions économiques, de troubles civils ou d'opposition politique –, plus il a tendance à bâillonner les formes d'expression qu'il soupçonne de contribuer à accroître ces tensions.

Le recours aux lois sur l'injure et la diffamation criminelle est nettement moins fréquent lorsqu'il existe des mécanismes de contrôle efficaces au sein du gouvernement, et tout particulièrement un pouvoir judiciaire indépendant, ou encore une presse indépendante, professionnelle et solide sur le plan économique et des organisations non gouvernementales dynamiques engagées dans la lutte pour la défense des droits de l'homme et la dénonciation des abus du régime.

Il arrive que la personnalité d'un seul leader ait un impact considérable sur l'application des lois sur l'injure : le régime du président croate Franjo Tudjman, par exemple, avait en permanence recours aux lois sur l'injure et la diffamation criminelle pour punir et intimider les journalistes et les opposants politiques. Ainsi en décembre 1998, le Comité pour la protection des journalistes relevait le chiffre impressionnant de 300 cas de poursuites pénales et plus de 600 procédures civiles en cours contre des journalistes et des publications, la plupart intentées par des fonctionnaires publics et leurs familles, dont plus des deux tiers visaient quatre journaux indépendants. La situation s'est considérablement améliorée depuis la disparition de Tudjman en 1999.

Même s'il est difficile d'expliquer pourquoi les lois sur l'injure continuent à être appliquées dans certains pays tandis qu'elles restent lettre morte dans d'autres, le problème a une solution simple : les lois sur l'injure, quelle que soit leur forme, doivent être abrogées. Il ne suffit pas de jouer sur leur formulation ou sur les peines correspondantes. Comme la Commission interaméricaine des droits de l'homme l'a si éloquemment déclaré dans son rapport annuel de 1994, une loi visant à protéger l'honneur et la dignité des fonctionnaires publics « accorde de manière injustifiée aux officiels un droit de protection dont ne bénéficient pas les autres membres de la société. Cette distinction renverse le principe fondamental sur lequel reposent les

systèmes démocratiques, principe qui soumet le gouvernement à des contrôles, tels que l'observation vigilante du public, dans le but de prévenir ou de contrôler les abus de ses pouvoirs coercitifs. [...] Une loi visant les discours considérés comme critiques à l'égard des pouvoirs publics [...] porte atteinte à l'essence et au contenu mêmes de la liberté d'expression. »

De la même façon, il faut abolir les sanctions pénales pour diffamation et calomnie. Les présidents et les chefs de gouvernement, de même que les fonctionnaires publics de tout rang, ont bien entendu droit à ce que leur réputation bénéficie d'une protection juridique, mais celle-ci doit relever du civil et non du pénal. En cas de diffamation d'un individu, la sanction devrait prendre la forme de dommages et intérêts versés à la victime et non de peines de prison et d'amendes payées à l'État. On devrait réserver les dommages et intérêts aux plaignants qui peuvent prouver la fausseté des déclarations diffamatoires. La simple allégation de fausseté ne devrait pas suffire à juger un accusé responsable, pas plus que les opinions invérifiables. Comme l'ont reconnu un grand nombre de tribunaux nationaux et internationaux, les fonctionnaires publics doivent accepter, bien plus que les personnes privées d'être en butte à la critique et au regard implacable du public ; enfin, les corps et les institutions de l'État ne devraient jamais être autorisés à intenter des actions en diffamation.

Il appartient aux démocraties établies, à travers le monde, de montrer l'exemple en abrogeant leurs lois anachroniques. L'existence de ces dernières ne sert en effet qu'à fournir un prétexte à des poursuites telles que celles des trois chefs d'État africains en France ou de Georg Haider en Autriche, que nous avons évoquées plus haut. Il y a plus grave : l'existence de lois aussi indiscutablement antidémocratiques dans des démocraties développées ne fait qu'encourager les pays en développement à suivre leur exemple. Le cas de la Bulgarie illustre parfaitement ce triste constat : le 15 juillet 1998, cinquante-cinq députés du Parlement bulgare ayant réclamé que la Haute Cour reconsidère ces lois, la Cour constitutionnelle a confirmé leur constitutionnalité, citant précisément pour appuyer sa décision l'existence de textes similaires en Europe occidentale. Un an plus tard, le Parlement a amendé lui-même le code pénal afin de supprimer les peines de prison en cas de condamnation pour injure ou diffamation, remplacées par de lourdes amendes.

Pourquoi des pays démocratiques comme l'Autriche, la France, l'Italie et le Portugal, qui respectent en général la liberté de la presse et son rôle de contre-pouvoir, s'accrochent-ils à de tels vestiges d'un autoritarisme révolu ? Peut-être en partie tout simplement par inertie –, mais la pression de forces

Quel environnement pour les médias ?

externes telles que les organisations non gouvernementales, les institutions internationales et les médias pourrait vaincre cette dernière. Cependant il ne fait aucun doute que certains législateurs et certains juges, même dans les pays les plus démocratiques, préfèrent conserver ces lois « au cas où ». Les régimes autoritaires ne sont en effet pas les seuls à ne pas apprécier que les médias révèlent au grand jour certains abus politiques, formulent des commentaires critiques ou publient des satires et des caricatures peu flatteuses.

Mais la démocratie repose sur le principe de la souveraineté du peuple, ultime maître de l'État. Les institutions et les fonctionnaires de l'État, des plus grands aux plus petits, sont au service du peuple, qui les charge d'accomplir sa volonté. Dans une maison bien tenue, on ne laisse pas les domestiques punir leur maître pour avoir critiqué la façon dont s'acquittent des tâches qu'il leur confie, mais c'est pourtant exactement ce que les lois sur l'injure et la diffamation criminelle permettent de faire. De toute évidence, elles sont incompatibles à la fois avec la théorie et la pratique de la démocratie. Comme l'a expliqué Kalven (1988, p. 63), spécialiste des questions de liberté d'expression, les lois qui font un crime du fait de critiquer le gouvernement sont « la marque des sociétés fermées partout dans le monde [...] la liberté politique cesse d'exister lorsque le gouvernement peut utiliser ses pouvoirs et ses tribunaux pour faire taire ceux qui le critiquent ». Une société qui pénalise la critique des fonctionnaires publics « n'est pas une société libre, quelles que soient ses autres caractéristiques ».

## **APPENDICE : QUELQUES EXEMPLES DE LOIS SUR L'INJURE**

### **La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse en France**

Amendée à de multiples reprises au cours du XX<sup>e</sup> siècle, cette loi a un titre trompeur, car elle consiste principalement en des mesures qui réglementent l'activité de la presse et en un code pénal qui s'applique à tous les types de communications publiques.

Chapitre IV : Des crimes et délits commis par la voie de la presse ou par tout autre moyen de publication, paragraphe 2 : délits contre la chose publique, article 26 (modifié par ordonnance 2000-916 2000-09-19 art. 3 JORF 22 septembre 2000 en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002) : « L'offense au

président de la République » ou « à la personne qui exerce tout ou partie des prérogatives du président de la République » « par l'un des moyens énoncés dans l'article 23 » « est punie d'une amende de 45 000 euros ». (L'article 23, qui concerne la provocation aux crimes et délits, énumère les moyens suivants : « par des discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, [...] par des écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans des lieux ou réunions publics, [...] par des placards ou des affiches exposés au regard du public, [...] *par tout moyen de communication audiovisuelle* ».)

Paragraphe 3, délits contre les personnes, article 29 (créé par loi 1881-07-29, Bulletin lois n° 637 p. 125) : « Toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé est une diffamation. La publication directe ou par voie de reproduction de cette allégation ou de cette imputation est punissable, même si elle est faite sous forme dubitative ou si elle vise une personne ou un corps non expressément nommés, mais dont l'identification est rendue possible par les termes des discours, cris, menaces, écrits ou imprimés, placards ou affiches incriminés. Toute expression outrageante, termes de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait est une injure. »

Article 30 (modifié par ordonnance 2000-916 2000-09-19 art. 3 JORF 22 septembre 2000, en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002) : « La diffamation commise par l'un des moyens énoncés en l'article 23 envers les cours, les tribunaux, les armées de terre, de mer ou de l'air, les corps constitués et les administrations publiques, sera punie d'une amende de 45 000 euros. »

Article 31 (créé par loi 1881-07-29 Bulletin lois n° 637 p. 125) : « Sera punie de la même peine, la diffamation commise par les mêmes moyens, à raison de leurs fonctions ou de leur qualité, envers un ou plusieurs membres du ministère, un ou plusieurs membres de l'une ou de l'autre Chambre, un fonctionnaire public, un dépositaire ou agent de l'autorité publique, un ministre de l'un des cultes salariés par l'État, un citoyen chargé d'un service ou d'un mandat public temporaire ou permanent, un juré ou un témoin, à raison de sa déposition. »

Article 33 (modifié par ordonnance 2000-916 2000-09-19 art. 3 JORF 22 septembre 2000, en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002) : « L'injure commise par les mêmes moyens envers les corps ou les personnes désignés par les articles 30 et 31 de la présente loi sera punie d'une amende de 12 000 euros. »

Quel environnement pour les médias ?

Article 35 : « La vérité du fait diffamatoire, mais seulement quand il est relatif aux fonctions, pourra être établie par les voies ordinaires, dans le cas d'imputations contre les corps constitués, les armées de terre, de mer ou de l'air, les administrations publiques et contre toutes les personnes énumérées dans l'article 31.

La vérité des imputations diffamatoires et injurieuses pourra être également établie contre les directeurs ou administrateurs de toute entreprise industrielle, commerciale ou financière, faisant publiquement appel à l'épargne ou au crédit.

La vérité des faits diffamatoires peut toujours être prouvée, sauf :

- a) Lorsque l'imputation concerne la vie privée de la personne ;
- b) Lorsque l'imputation se réfère à des faits qui remontent à plus de dix années ;
- c) Lorsque l'imputation se réfère à un fait constituant une infraction amnistiée ou prescrite, ou qui a donné lieu à une condamnation effacée par la réhabilitation ou la révision. »

Paragraphe 4, délits contre les chefs d'État et agents diplomatiques étrangers, article 36 (modifié par ordonnance 2000-916 2000-09-19 art. 3 JORF 22 septembre 2000, en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002) : « L'offense commise publiquement envers les chefs d'États étrangers, les chefs de gouvernements étrangers et les ministres des affaires étrangères d'un gouvernement étranger sera punie d'une amende de 45 000 euros. »

Article 37 (modifié par ordonnance 2000-916 2000-09-19 art. 3 JORF 22 septembre 2000, en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002) : « L'outrage commis publiquement envers les ambassadeurs et ministres plénipotentiaires, envoyés, chargés d'affaires ou autres agents diplomatiques accrédités près du gouvernement de la République, sera puni d'une amende de 45 000 euros. »

Article 39 (modifié par ordonnance 2000-916 2000-09-19 art. 3 JORF 22 septembre 2000, en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002) : « Il est interdit de rendre compte des procès en diffamation dans les cas prévus aux paragraphes a, b et c de l'article 35 de la présente loi. »

Chapitre V : Des poursuites et de la répression, paragraphe 2 : de la procédure, article 48 (modifié par loi 2000-516 2000-06-15 art. 98 et 100 JORF 16 juin 2000) : « (1) Dans le cas d'injure ou de diffamation envers les cours, tribunaux et autres corps indiqués en l'article 30, la poursuite n'aura

lieu que sur une délibération prise par eux en assemblée générale et requérant les poursuites, ou, si le corps n'a pas d'assemblée générale, sur la plainte du chef du corps ou du ministre duquel ce corps relève ; (2) dans le cas d'injure ou de diffamation envers un ou plusieurs membres de l'une ou de l'autre Chambre, la poursuite n'aura lieu que sur la plainte de la personne ou des personnes intéressées ; (3) dans le cas d'injure ou de diffamation envers les fonctionnaires publics, les dépositaires ou agents de l'autorité publique autres que les ministres et envers les citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public, la poursuite aura lieu, soit sur leur plainte, soit d'office sur la plainte du ministre dont ils relèvent ; (4) dans le cas de diffamation envers un juré ou un témoin, délit prévu par l'article 31, la poursuite n'aura lieu que sur la plainte du juré ou du témoin qui se prétendra diffamé ; (5) dans le cas d'offense envers les chefs d'État ou d'outrage envers les agents diplomatiques étrangers, la poursuite aura lieu sur leur demande adressée au ministre des affaires étrangères et par celui-ci au ministre de la justice. »

## **La loi sur la diffamation séditieuse en Ouganda**

Cette loi est assez représentative des lois que l'on trouve dans d'autres anciennes colonies britanniques.

Code pénal, article 41 (époque coloniale, amendé en 1966) : (1) Définit l'« intention séditieuse » comme l'intention « (a) de provoquer la haine, le mépris ou le mécontentement à l'égard de la personne du président, du gouvernement tel qu'il a été établi suivant la loi ou de la Constitution ; (b) d'inciter un individu à essayer de modifier une disposition établie par la loi de toute autre façon que par des moyens légitimes ; (c) de provoquer la haine, le mépris ou le mécontentement à l'égard de l'administration de la justice ; (d) de provoquer le mécontentement ou l'agitation de tout groupe d'individus ; (e) d'encourager des sentiments de malveillance et d'hostilité, d'animosité religieuse ou de tensions entre les communautés au sein de tout groupe d'individus ; (f) de provoquer le mécontentement ou l'agitation ou d'encourager des sentiments de malveillance et d'hostilité au sein de tout groupe d'individus, en utilisant tout symbole lié de quelque manière que ce soit au nom, au statut ou à la dignité du dirigeant d'un état fédéral ou du chef constitutionnel d'un district ; (g) d'utiliser tout symbole lié de quelque manière que ce soit au nom, au statut ou à la dignité du dirigeant d'un état fédéral ou du chef constitutionnel d'un district dans le but de susciter contre ce dernier la haine ou le mépris ou de le ridiculiser, ou encore d'inciter au

Quel environnement pour les médias ?

mécontentement à son égard ; (h) de subvertir ou d'encourager la subversion du gouvernement, du gouvernement d'un état fédéral ou de l'administration d'un district. » (2) Tout acte, propos ou publication ne sera pas considéré comme séditieux s'il a pour seul objectif de « (a) montrer que le gouvernement a été trompé ou induit en erreur dans l'une de ses mesures ; (b) signaler des erreurs ou des défauts dans le gouvernement ou la Constitution, y compris la Constitution d'un État fédéral telle qu'elle est définie par la loi, ou dans la législation ou l'administration de la justice, dans le but de remédier à ces erreurs ou à ces défauts ; (c) persuader un individu de modifier une disposition établie par la loi en utilisant des moyens légitimes ; (d) signaler, dans le but de les éliminer, tout élément provoquant ou pouvant provoquer des sentiments de malveillance et d'hostilité au sein de tout groupe de personnes. » (3) Dans les paragraphes (f) et (g) de la section (1), « la notion de "symbole" inclut les slogans, les titres et tout nom ou autre expression qui vise à représenter ou peut représenter un nom. » (4) Dans le but de déterminer l'intention, « tout individu sera supposé avoir sciemment recherché les conséquences découlant naturellement de son comportement au moment et dans les circonstances dans lesquelles il se trouvait lorsqu'il a agi. »

Article 42 : Tout individu qui commet un acte séditieux, y conspire, ou « prononce des propos avec une intention séditieuse », « imprime, publie, vend, offre à la vente, distribue ou reproduit toute publication séditieuse », ou « importe toute publication séditieuse » est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à cinq ans de prison et/ou d'une amende de 10 000 shillings ougandais, toute récidive étant punie de sept ans de prison. La possession d'une publication séditieuse est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à trois ans de prison et/ou 6 000 shillings ougandais d'amende, toute récidive étant punie de cinq ans de prison.

Article 51 : « Tout individu qui, sans justification ou motif suffisant dans le cas de la diffamation d'une personne privée, publie un texte destiné à être lu, ou produit un signe ou toute représentation visible, qui tend à avilir, injurier ou susciter la haine ou le mépris envers tout prince étranger, tout potentat, ambassadeur ou autre dignitaire étranger avec l'intention de troubler la paix et l'amitié entre l'Ouganda et le pays d'origine de ce prince, potentat, ambassadeur ou dignitaire se rend coupable d'un délit. »

## **La loi sur le *desacato* au Salvador**

Code pénal, article 339 : « Quiconque offense, en action ou en parole, l'honneur ou la dignité des agents publics ou les menace en leur présence ou par écrit dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions ou du fait de ces fonctions est passible d'une peine de six mois à trois ans de prison. Si l'offense est dirigée contre le président ou le vice-président de la République, un député de l'Assemblée législative, le ministre ou le sous-secrétaire d'État, un juge de la Cour suprême ou de la cour d'appel, un magistrat ou un juge de paix, la peine pourra être allongée d'une durée allant jusqu'à un tiers de la peine maximale. »

## **Les lois sur l'injure au Koweït**

Loi sur la presse et les publications, mars 1961, article 23 : « Il est interdit d'insulter Dieu, les prophètes [et] les disciples des prophètes par des allusions ou des remarques visant à nier leur existence, les soumettre à la moquerie ou au dénigrement. [...] Il est interdit de critiquer la personne de l'Émir. Il est également interdit d'attribuer des propos à l'Émir sans l'autorisation du Bureau de la presse et des publications. »

Article 24 : « Toute publication susceptible d'offenser les chefs de l'État ou de nuire aux bonnes relations du Koweït avec les pays arabes ou alliés est interdite. »

Article 28 : En cas de violation de l'article 24, « le directeur de la publication et l'auteur de l'article sont passibles d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à six mois et/ou d'une amende ». Les récidives seront punies d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à un an et/ou d'une amende.

Article 29 : « Le directeur et l'auteur de la publication encourront la peine prévue par la loi pénale contre la diffamation si une imputation concernant les activités d'un fonctionnaire public constitue une diffamation, sauf si l'auteur prouve sa bonne foi, sa conviction de la véracité des allégations en question et que cette conviction était basée sur des motifs logiques, après vérification. Il doit également prouver non seulement que son intention était de défendre l'intérêt du public, que les mots employés n'étaient pas excessifs, mais en outre qu'ils étaient essentiels à la défense de l'intérêt en question.

Article 30 : « Le directeur de la publication et l'auteur de l'article encourront les peines prévues contre de tels crimes dans la législation pénale s'ils

Quel environnement pour les médias ?

ont publié [...] des opinions constituant une moquerie, un avilissement ou une atteinte au respect à l'encontre d'une religion ou d'une secte religieuse. »

Article 31 : Les violations des articles 29 et 30 peuvent conduire à la suspension de la publication en question pendant une durée d'un an, la confiscation du numéro incriminé ou l'annulation de l'accréditation de la publication.

## **Les lois sur l'injure en Thaïlande**

Constitution, chapitre II, section 6 : « Le roi sera intronisé dans une vénération respectueuse qui ne devra pas être violée. Il ne pourra faire l'objet d'aucune sorte d'accusation ou d'action. »

Code pénal, section 118 : « Quiconque utilise le drapeau ou tout autre emblème de l'État dans l'intention de tourner la nation en dérision sera condamné à une peine pouvant aller jusqu'à un an de prison et/ou une amende de 2 000 bahts. »

Section 133 : « Quiconque diffame, insulte ou menace le souverain, la reine ou son consort, l'héritier présomptif, ou le chef d'un État étranger sera condamné à une peine pouvant aller jusqu'à trois ans de prison et/ou une amende de 6 000 bahts. »

Section 134 : « Quiconque diffame, insulte ou menace un représentant étranger accrédité auprès de la Cour royale sera condamné à une peine pouvant aller jusqu'à deux ans de prison et/ou une amende de 4 000 bahts. »

Section 135 : « Quiconque utilise le drapeau ou tout autre emblème symbolisant un pays étranger allié dans l'intention de le tourner en dérision sera condamné à une peine pouvant aller jusqu'à un an de prison et/ou une amende de 2 000 bahts. »

Section 136 : « Quiconque insulte un fonctionnaire public dans le cadre de l'exercice de ses fonctions ou du fait de l'exercice de ses fonctions sera condamné à une peine pouvant aller jusqu'à six mois de prison et/ou d'une amende de 1 000 bahts. »

## Les lois sur l'injure en Biélorussie

Article 129 : « L'injure, à savoir l'humiliation délibérée de l'honneur ou de la dignité d'une personne, exprimée sous une forme vulgaire et par une personne ayant déjà fait l'objet de sanctions administratives pour injure ou diffamation », est passible d'une peine de travaux forcés pouvant aller jusqu'à deux ans ou d'une amende.

Article 130 : La publication d'« allégations en ayant conscience de leur fausseté, diffamant les candidats à la présidence de la république de Biélorussie ou les délégués du peuple » est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à trois ans de prison, de deux ans de travaux forcés ou d'une amende. Si l'accusation concerne la perpétration d'un crime, la peine sera portée à cinq ans de prison.

Article 1862 : « Toute injure envers l'emblème, le drapeau ou l'hymne national de la République de Biélorussie » est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à deux ans de travaux forcés ou d'une amende.

Article 1880 : « Insulter un fonctionnaire public du fait de l'exercice de ses fonctions » est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à un an de travaux forcés ou d'une amende.

Article 1881 : « Insulter un milicien, un garde du peuple, un militaire ou toute autre personne du fait de l'exercice de ses fonctions officielles ou lorsqu'il est en train de défendre de l'ordre public » est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à un an de travaux forcés ou d'une amende.

Loi sur les médias, article 5 (1998) : Tout groupe de médias qui « diffuse des informations déshonorant, diffamant ou calomniant des fonctionnaires publics dont le statut est défini par la Constitution de la République de Biélorussie » est passible de trois mois de suspension de son activité.

## RÉFÉRENCES

- Kalven Harry, *A Worthy Tradition*, New York, Harper & Row, 1988.
- Kolbert Colin (traduction), *The Digest of Roman Law*, livre 47, chap. 10, *Concerning Insulting Behavior and Scandalous Libels*, New York, Penguin Classics, 1979.
- Siebert Frederick, *Freedom of the Press in England, 1476-1776*, Urbana, University of Illinois Press, 1952.
- Walden Ruth, *An Insult to Press Freedom*, Reston, Virginia, World Press Freedom Committee, 2000.

## Chapitre 12. Les médias en transition : l'hégémonie de l'économie

**De Boeck Université** | *Culture & Communication*

2005/1

pages 291 à 318

ISSN

---

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/le-droit-d-informer-le-role-des-medias--9782804143183-page-291.htm>

---

Pour citer cet article :

"Chapitre 12. Les médias en transition : l'hégémonie de l'économie", *Culture & Communication*, 2005/1 p. 291-318.

---

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Université.

© De Boeck Université. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# Chapitre 12

---

## Les médias en transition : l'hégémonie de l'économie

Tim Carrington et Mark Nelson

Zofia Bydlinska, journaliste à la *Gazeta Wyborcza*, premier quotidien polonais, a calculé début 2000 la valeur de son paquet d'actions dans le journal où elle travaille. Acheté à un prix préférentiel l'année précédente, lors de l'introduction en Bourse, sa valeur est montée en flèche, pour atteindre 2,3 millions de dollars, à la suite de l'entrée du groupe dans la radio, la télévision et Internet. Vingt ans plus tôt, le journal était imprimé sur des presses manuelles et les journalistes fréquemment emprisonnés dans le cadre de la loi martiale imposée par le gouvernement communiste de Varsovie.

En janvier 1999, Anderson Fumulani, un journaliste entreprenant, a lancé au Malawi *Business Watch*, un magazine trimestriel indépendant consacré à l'actualité économique et commerciale de cette jeune démocratie africaine. Malgré les économies réalisées en embauchant des journalistes encore en formation, ne demandant que peu ou pas de salaire, et malgré tous ses efforts pour attirer les annonceurs du secteur privé, *Business Watch* a dû mettre la clé sous la porte après seulement quatre numéros, dont aucun n'a été vendu à plus de 500 exemplaires. Loin de calculer la plus-value de ses titres, un an plus tard Fumulani en était toujours à trier ses factures. « Je n'ai pas encore réglé toutes les factures de téléphone », confiait-il.

Quel environnement pour les médias ?

Les médias sont un moyen d'expression, un instrument de responsabilisation, un canal de participation civique et un frein à la corruption des responsables. Ils sont considérés comme la source mère de l'information, ce qui leur vaut, dans certains pays, d'être protégés par la Constitution. Mais ils peuvent également représenter une menace pour certaines structures de pouvoir établies. C'est pourquoi les gouvernements peu enclins à rendre des comptes au public tentent souvent de museler, ou tout simplement d'interdire les groupes de médias, qu'ils considèrent comme leurs adversaires.

Derrière les débats souvent passionnés sur les droits et responsabilités de la presse se cache un simple fait trop souvent méconnu par les organisations internationales qui conçoivent des projets d'aide à la presse dans les pays en développement ou en transition, à savoir que cette dernière est une activité à but lucratif. Comme l'illustrent les deux exemples qui ouvrent ce chapitre, la presse est tout aussi capable de remporter des succès financiers retentissants que de connaître de lamentables échecs. Comme toute entreprise commerciale, elle est profondément affectée par les conditions économiques locales. Mais elle ne peut se contenter de se laisser balloter au gré des vagues successives de croissance et de crise. Le succès d'un groupe de presse repose toujours, en effet, sur des stratégies visant à développer son lectorat, asseoir sa réputation et augmenter ses profits, quelles que soient les conditions économiques.

Les analystes sont de plus en plus nombreux à considérer des médias performants comme un élément du développement capable de contribuer à l'amélioration de la responsabilisation, de l'efficacité des marchés et de l'information dont dispose la société ; il est donc important de reconnaître que tous ces avantages découlent de l'indépendance financière des médias, elle-même fonction à la fois des conditions économiques et de l'aptitude des médias à les exploiter à leur avantage. Mais il faut bien comprendre que ces répercussions positives reposent sur l'indépendance financière des médias, cette dernière étant fonction à la fois de l'économie locale et de la faculté de chaque groupe de médias à tourner le contexte économique à son avantage.

## **LA RECHERCHE DE L'INDÉPENDANCE FINANCIÈRE**

Cette quête est rarement facile. Les pressions financières poussent souvent les groupes de médias dans les bras de sauveteurs qui assurent leur solvabilité, mais au prix de leur indépendance. Dans les démocraties fragiles, les médias en difficulté financière sont particulièrement vulnérables : ils risquent d'être absorbés par des intérêts politiques ou économiques étroits qui, loin

de les gérer comme des entreprises autonomes, en feront des instruments de propagande.

Mais, dans les pays qui ont achevé leur transition vers la démocratie, ou du moins se sont lancés sérieusement sur cette voie, les médias locaux, si grandes soient leurs difficultés, reçoivent moins d'aide internationale que lorsqu'ils étaient les figures de proue de l'opposition à l'ancien régime. De fait, presque tous les groupes de médias, dans les pays qui ont dépassé la phase de l'euphorie de l'accession à la démocratie, sont confrontés à des difficultés financières majeures, qui menace autant leur viabilité que l'oppression politique le faisait naguère.

L'International Center for Journalists – ICFJ (Centre international des journalistes) rapportait en octobre 2001 dans une lettre publiée sur Internet (<http://www.ijnet.org>) : « La presse écrite de Serbie est confrontée à de graves problèmes économiques et elle est souvent à la recherche de soutien financier. C'est donc une proie facile pour les politiques », expliquait Dragan Janjic, rédacteur en chef de l'agence de presse Beta, lors d'une table ronde organisée mi-octobre par l'Institute for Philosophy and Social Theory. M. Janjic ajoutait que des changements significatifs n'apparaîtraient dans les médias que lorsqu'une importante évolution se produirait dans l'économie. « Tant que ce n'est pas le cas, il ne faut pas attendre de miracle. » »

Comme le souligne ce témoignage, l'intensification des pressions économiques pousse souvent les groupes de médias à rechercher un appui et ils se tournent alors parfois vers des politiques ou des groupes d'intérêt. Mais au passage, ils sacrifient leur indépendance, car ces sauveteurs, loin d'investir dans leur rentabilité à long terme, cherchent avant tout à en faire un outil de propagande au service de leurs intérêts politiques ou économiques. Ainsi, même si un journal ou une chaîne de télévision perd de l'argent, s'ils permettent de faire basculer une élection ou de faire adopter une loi ou une réglementation avantageuse, leur nouveau propriétaire estimera sans doute avoir fait un investissement valable.

Freedom House étudie les conditions de travail des médias à travers le monde, en tenant compte de différents types de menaces et de contraintes : les contrôles politiques, les lois et les réglementations, les mesures répressives (violence, censure, arrestations) et l'économie. L'aide internationale à destination des médias des pays en développement ou en transition s'est, elle, sensiblement développée. La Commission européenne, à travers l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme – IEDDH, a consacré 4,3 millions d'euros à l'aide aux médias en 1996, 6 millions en 1998 et 9,7 millions en 1999. Le budget de l'United States Agency

Quel environnement pour les médias ?

for International Development – USAID (Agence américaine pour le développement international) a également augmenté au cours de cette période, notamment dans les Balkans, tandis qu'un certain nombre d'autres organisations, de la Banque mondiale à la World Association of Newspapers (Association mondiale des journaux – AMJ) se sont engagées davantage pour aider les groupes de médias à développer des stratégies permettant de survivre dans des contextes souvent difficiles. Mais la plupart des programmes d'aide nationaux ou multilatéraux visent à développer les compétences des journalistes et des rédacteurs en chef ou à faire pression sur des gouvernements réticents pour qu'ils desserrent l'étau juridique et réglementaire dans lequel ils maintiennent les médias locaux. Malheureusement, seuls quelques rares programmes internationaux s'occupent des problèmes liés au contexte économique et aident les médias à élaborer des stratégies qui leur permettent de survivre financièrement ou, mieux, de réussir.

Ces quinze dernières années, l'effondrement de l'Union soviétique et du pacte de Varsovie, mais aussi d'autres bouleversements économiques mondiaux, nous ont permis de beaucoup mieux comprendre la dynamique du changement au sein des groupes de médias. Certaines anciennes économies planifiées, qui accomplissaient leur transition du communisme à l'économie de marché, ont ouvert la voie – parfois avec l'aide d'organisations internationales et d'investisseurs étrangers – et créé un secteur des médias et un marché de l'information viables. Certaines économies asiatiques en pleine évolution, comme l'Inde, la Corée du Sud et la Thaïlande, ont jeté les bases de ce qui est appelé à devenir des secteurs de médias dynamiques, dont l'information est un facteur de développement majeur. Ces différents cas montrent l'exemple de stratégies réussies pour la création d'un secteur des médias opérationnel et la mise en place des fondations d'une économie du savoir.

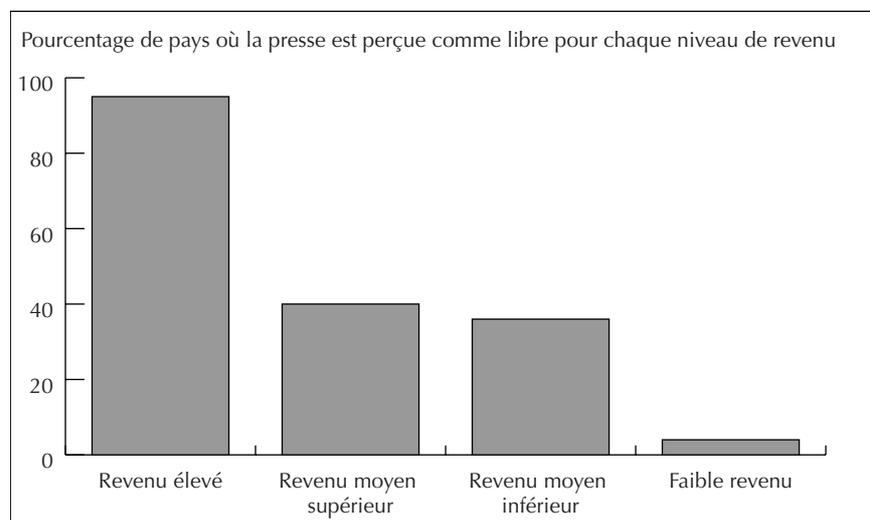
Toutefois, notre capacité à évaluer les problèmes auxquels sont encore confrontés les médias dans les pays les moins développés souffre de l'absence de statistiques comparables sur le plan international dans des domaines tels que la rentabilité, la structure du capital et les marchés publicitaires locaux. De telles statistiques, celles, par exemple, publiées chaque année pour 58 pays par Zenith Media et l'AMJ, sont en général collectées en réponse à l'intérêt des investisseurs internationaux pour les marchés médiatiques émergents.

Les investisseurs nationaux peuvent certes apporter une contribution essentielle à la transformation du secteur des médias dans leur pays, mais peu en ont été capables sans un minimum d'investissements étrangers. En

outre, la plupart des pays en voie de développement ont eu besoin d'une participation importante des investisseurs étrangers pour créer des systèmes fiables de recueil des données, qui donnent une image précise de la croissance du chiffre d'affaires, de l'évolution de l'investissement ou des différentes composantes du secteur des médias.

Un grand nombre des conclusions que l'on peut tirer de l'analyse de ces données sont certes partiales et tendent à refléter la situation des marchés les plus prometteurs et les plus ouverts, mais il est possible de se livrer à quelques observations générales. Si les investisseurs ont tendance à moins s'intéresser aux médias des pays les moins développés, c'est parce que la liberté de la presse y est en général soumise à des restrictions plus sévères. Dans ses études annuelles sur la liberté de la presse dans plus de 180 pays à travers le monde, Freedom House (voir Freedom House, 2000) arrive systématiquement à la conclusion que c'est dans les pays les plus pauvres du Sud, en particulier le Moyen-Orient, l'Afrique et certaines régions d'Asie, que le degré de liberté de la presse est perçu comme étant le plus bas (figure 12.1). Ces restrictions sont dissuasives pour les investisseurs étrangers, mais aussi pour les investisseurs locaux, qui sans elles auraient pu être motivés par les perspectives offertes par le secteur des médias.

**Figure 12.1 Liberté de la presse et niveau de revenu**

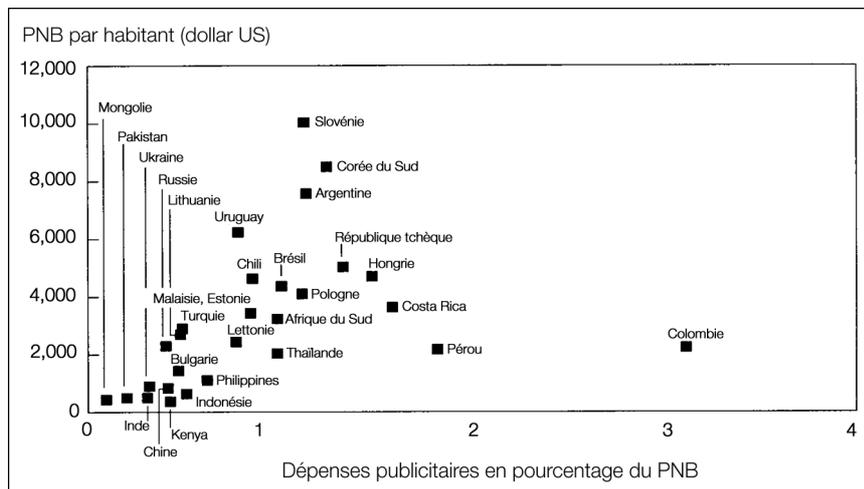


Source : indicateurs Freedom House et niveaux de revenu définis par la Banque mondiale (2001b).

Quel environnement pour les médias ?

Le développement du marché publicitaire semble constituer un autre facteur, car il est une source essentielle de revenus pour la plupart des groupes de médias indépendants. Les dépenses de publicité varient fortement d'un pays industrialisé à l'autre, de 0,68 % du PNB en France à 1,48 % aux États-Unis. Pour les pays en développement ou en transition, une augmentation de la part des dépenses de publicité dans le PNB est un indicateur assez fiable d'une amélioration de la situation économique et de la progression vers l'indépendance des médias (figure 12.2). Mais le marché de la publicité est souvent très réglementé dans les pays en développement, la majorité des dépenses publicitaires provenant de l'État.

**Figure 12.2 Publicité et PNB par habitant dans 29 pays en développement ou en transition, 2000**



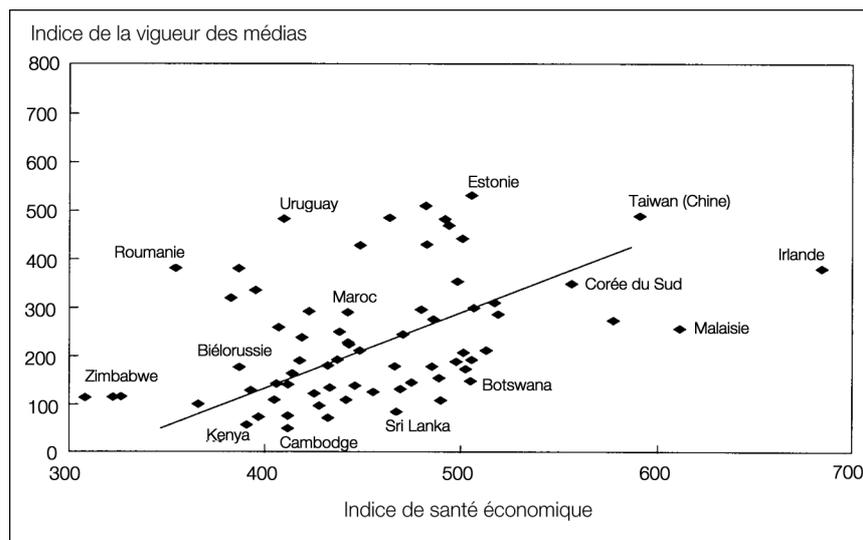
Pays : Mongolie, Pakistan, Ukraine, Russie, Lituanie, Uruguay, Chili, Brésil, Pologne, Malaisie, Estonie, Turquie, Bulgarie, Philippines, Indonésie, Kenya, Chine, Inde, Thaïlande, Lettonie, Afrique du Sud, Pérou, Costa Rica, Hongrie, République tchèque, Argentine, Corée du Sud, Slovénie, Colombie  
 Source : AMJ (2001).

La conjonction d'un faible niveau d'alphabétisation et d'un PNB faible dans certains pays met les groupes de médias naissants dans une situation doublement difficile. Un PNB par habitant peu élevé entrave le développement du lectorat et plus généralement de l'audience de tous les médias, tandis qu'un faible niveau d'alphabétisation limite la demande de journaux et empêche les individus d'absorber et d'interpréter l'information, quel que soit le média utilisé. Si la question de savoir si des médias indépendants et effica-

ces sont le produit ou l'une des causes d'une économie florissante ne fait pas l'unanimité, les deux semblent indéniablement aller de pair.

La bonne santé des médias reflète en général celle de l'économie locale : elle est mesurée sur l'axe vertical de la figure 12.3, à l'aide d'un certain nombre d'indicateurs qui traduisent l'audience des journaux et des médias électroniques, ainsi que le degré d'indépendance des médias. Sur l'axe horizontal, la santé économique est le produit d'une combinaison de 21 variables dont le PNB par habitant, le niveau de la dette et les échanges commerciaux. Les chiffres sont tirés du Wealth of Nations Triangle Index (indice triangulaire de la richesse des nations), mis à jour deux fois par an depuis 1996 et qui classe 70 pays en voie de développement selon 63 variables.

**Figure 12.3** Vigueur des médias et santé économique, sélection de pays, 2000-2001



pays : Roumanie, Zimbabwe, Biélorussie, Kenya, Cambodge, Uruguay, Maroc, Sri Lanka, Botswana, Estonie, Corée du Sud, Taiwan (Chine), Malaisie, Irlande.

Source : données du Money Matters Institute.

À l'aube du nouveau millénaire, des pays tels que la Biélorussie et le Zimbabwe sont dans des situations de déclin économique profond, accompagnées d'un durcissement des restrictions imposées aux médias et à la liberté d'expression. Au Zimbabwe, la détérioration de l'économie et ses répercussions politiques pour le régime Mugabe se sont traduites par une

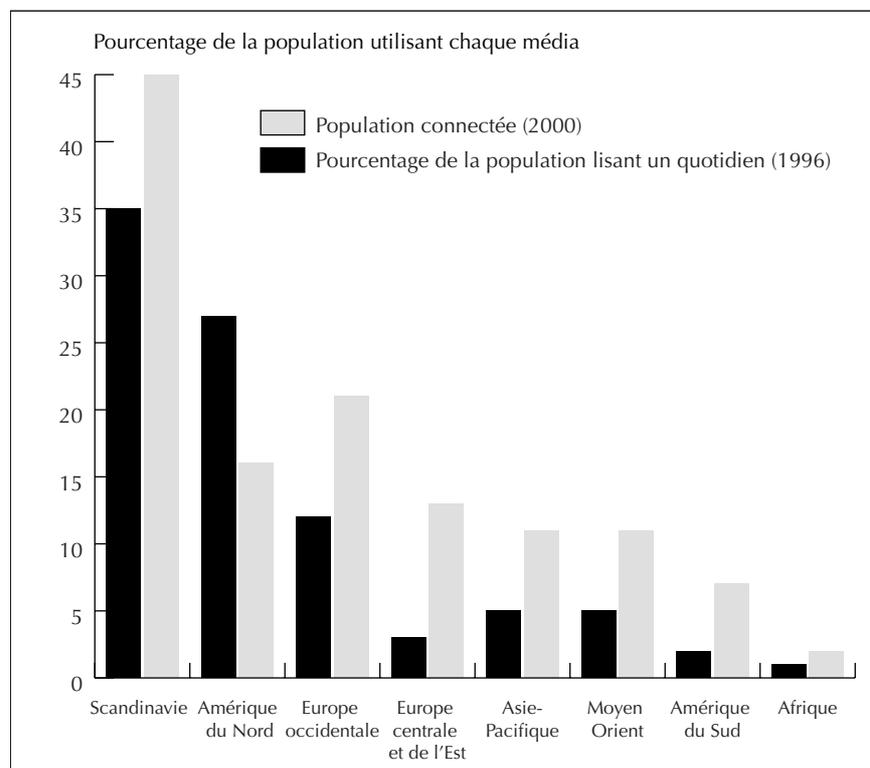
Quel environnement pour les médias ?

augmentation sensible des pressions financières sur les médias indépendants, en parallèle avec une répression politique toujours plus farouche. L'Estonie, Taiwan et la Chine, en revanche, ont amélioré leur classement à la fois dans le domaine des médias et de l'économie. C'est un cercle vertueux : une économie plus robuste signifie davantage de sources de revenu publicitaire, une paranoïa politique moins aiguë et, pour les groupes de médias, des opportunités plus nombreuses de se lancer sur de nouveaux marchés et/ou d'essayer de nouveaux formats.

Face aux inquiétudes croissantes concernant la « fracture numérique » à l'échelle planétaire, il faut insister sur le fait que le degré d'adoption d'Internet suit en général de près la situation des médias classiques. En effet selon Pippa Norris (2001, p. 51) : « Les sociétés de l'information les plus avancées, comme la Suède, les États-Unis et l'Australie ne sont pas seulement en tête en termes de pourcentage de la population connectée à Internet, mais aussi en ce qui concerne la distribution des autres médias, comme l'indiquent par exemple le nombre de lecteurs de la presse, le nombre de postes de radio et de télévision, d'ordinateurs personnels et de lignes de téléphone fixes et portables. Les études ont montré que l'accès à tous ces médias était fortement corrélé et connaissait une évolution parallèle. On note en effet peu de différences entre l'utilisation des médias traditionnels et des nouveaux médias ; la proportion de la population connectée à Internet dans chaque pays est bien entendu fortement liée au nombre de fournisseurs d'accès, de téléphones et d'ordinateurs, mais on note également une corrélation significative et forte avec le nombre de radios, de téléviseurs ainsi qu'avec le nombre de lecteurs de la presse, dans chaque pays. Cela signifie donc que la population des pays les plus pauvres, qui sont exclus des flux de communication mondiaux, comme le Burkina Faso, le Yémen et le Viêt-nam, est en grande partie coupée de toutes les formes d'information et de technologie, ce qui inclut les médias traditionnels tels que la radio et les journaux, ainsi que les médias modernes comme les téléphones portables et les ordinateurs. »

Les disparités dans l'utilisation d'Internet sont parfois liées aux différences de revenu, mais elles les exacerbent également dans une certaine mesure. Pippa Norris rapporte que, au Royaume-Uni, la pénétration d'Internet est cinq fois plus importante pour les foyers les plus aisés que chez les plus pauvres. On observe un phénomène similaire entre pays riches et pays pauvres. Dans les pays riches, l'utilisation d'Internet s'est répandue grâce à de meilleures vitesses de connexion, une plus grande fiabilité et la baisse des coûts d'accès, tandis que dans les pays pauvres elle reste entravée par des coûts élevés et un mauvais service.

**Figure 12.4 Poids des médias traditionnels et des nouveaux médias, sélection de régions**



Source : Norris, 2001, p. 52.

Ce sont souvent les médias traditionnels qui ouvrent la voie de la transformation d'un pays où le marché et l'information jouent un rôle croissant (figure 12.4). Ainsi le journal de Séoul *Maeil Business Newspaper* a-t-il été l'un des artisans de l'entrée de la Corée du Sud dans l'économie du savoir. Son patron, Dae-whan Chang, a créé l'un des premiers portails Internet du pays en s'appuyant sur ses deux ressources clés : après tout, un journal est une source d'informations et possède des équipes de journalistes formés à les collecter et à les présenter. Le taux de croissance du nombre d'abonnements à Internet en Corée est maintenant l'un des plus élevés au monde, avec plus de 20 % de la population connectés – plus que dans la plupart des pays européens (Banque mondiale, 2001a, p. 113). Dae-whan Chang assure que son journal y a beaucoup gagné, puisqu'il jouit désormais d'une réputation flatteuse en tant que source d'analyse, de partage des connais-

Quel environnement pour les médias ?

sances et d'informations de qualité, ce qui a largement contribué à accroître sa rentabilité.

## L'EUROPE CENTRALE, UN LABORATOIRE

L'Europe centrale constitue un laboratoire intéressant, qui permet d'étudier la relation entre les médias et leur environnement économique. Dans les pays qui les premiers ont adopté la voie de la réforme, les médias peuvent à la fois contribuer à cette transformation économique et en bénéficier. Elle s'est d'ailleurs souvent reflétée dans leur environnement direct, se traduisant par des changements parfois rapides dans la structure de leur capital, les formes d'investissement et la concurrence. L'Europe centrale est le seul endroit au monde où le secteur des médias a connu un bouleversement aussi profond : en l'espace de dix ans, des entités sévèrement censurées, contrôlées et financées par l'État se sont muées en entreprises commerciales produisant des journaux, des magazines et des programmes de radio et de télévision de grande qualité dont la vente, alliée aux recettes publicitaires, finance la croissance et le développement.

Si de nombreux gouvernements de la région continuent à contrôler certains secteurs de la télévision, la presse et la radio ont, elles, été largement privatisées et sevrées du soutien financier de l'État. En République tchèque, en Hongrie et en Pologne, par exemple, la transition est pratiquement achevée et la structure du capital, les formes d'investissement, les structures juridiques et les pratiques des journalistes rappellent celles des pays de l'Europe occidentale voisine. La qualité des médias d'Europe centrale s'est également améliorée, avec notamment une couverture plus professionnelle de sujets tels que l'économie, la vie des entreprises locales, les dépenses publiques et la corruption.

Cette transition, caractérisée par dix ans de changements profonds et souvent rapides, peut servir d'exemple à d'autres pays, en Europe du Sud et de l'Est – mais aussi, à vrai dire, dans le reste du monde –, qui partagent beaucoup des caractéristiques et sont confrontés à de nombreux problèmes similaires à ceux auxquels les pays d'Europe centrale ont dû faire face pour améliorer la qualité et la viabilité économique de leurs groupes de médias. Il est certain que l'Europe centrale disposait d'avantages que d'autres pays n'ont pas : le secteur public, les réformes législatives, la restructuration économique et les privatisations à grande échelle ont tous joué un rôle essentiel dans la réussite de cette transition. La plupart des pays de la région avaient en outre à leur tête des équipes dirigeantes résolument démocratiques et souhaitant ardemment l'intégration européenne.

Mais un examen plus approfondi de l'histoire des médias en Europe centrale montre qu'ils ont eux-mêmes – à travers leurs dirigeants, leurs propriétaires, ainsi que des rédacteurs en chef et des journalistes pleins d'initiative – joué un rôle au moins aussi important que les pouvoirs publics. Des quotidiens de grande qualité tels que *Gazeta Wyborcza* et *Rzeczpospolita* en Pologne, *Népszabadság* en Hongrie et *Mlada fronta DNES* en République tchèque ont effet traversé une période de changement interne majeur au cours duquel ils se sont véritablement réinventés. Ils ont reçu l'aide d'investisseurs étrangers et chacun d'eux illustre l'importance capitale d'une gestion rigoureuse et de l'existence de sources de financement indépendantes, ingrédients essentiels à la création de médias indépendants.

Ceux qui ont vécu de cette période prêchent comme un mantra l'importance d'une bonne gestion et des compétences managériales. Ainsi Tatiana Repkova, qui avait fondé et dirigé un hebdomadaire économique dans les premières années du nouveau régime slovaque et dirige maintenant *Pravda*, un des plus grands quotidiens du pays, s'est aperçue que les compétences qu'elle avait acquises manquaient cruellement en Russie, en Ukraine et bien au-delà. Parallèlement à son activité professionnelle, elle a accepté de partager son expérience au cours de séminaires organisés par l'Institut de la Banque mondiale, l'AMJ, la Fondation Reuters et d'autres organisations. Son expérience a suscité un intérêt si intense qu'elle a décidé d'en offrir la synthèse sous la forme d'une énorme bible destinée aux professionnels de la presse dans les démocraties émergentes. Comme elle le dit dans l'introduction de ce manuel détaillé de près de 500 pages : « Le leadership et l'autodétermination, ça ne s'importe pas. Le savoir-faire, si » (Repkova, 2001, p. xii).

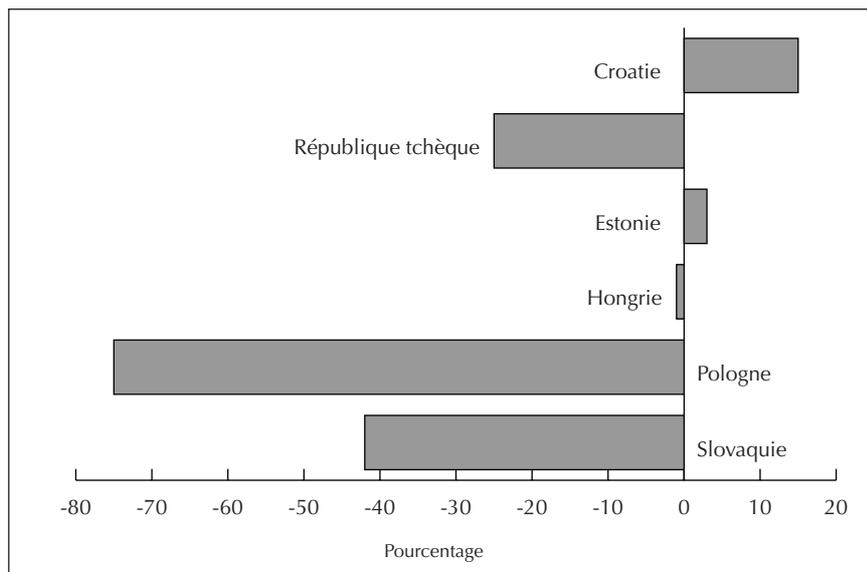
L'une des priorités, pour ces professionnels, est d'apprendre à s'accommoder du contexte économique parfois instable des pays en développement et en transition. Ce n'est qu'en 2000 que l'ensemble des anciens pays du pacte de Varsovie ont tous, pour la première fois depuis dix ans, connu une croissance positive. Pour tous, les dix premières années de la transition ont été marquées par des perturbations et des changements traumatisants. Au redressement relativement rapide de l'économie polonaise, qui a retrouvé le chemin de la croissance dès 1992, il faut opposer l'expérience de la République tchèque et de la Hongrie, dont le PNB a diminué de plus de 10 % en 1991, l'inversion de tendance ne se faisant que deux ans plus tard.

Cette période de changement profond a été marquée par un grand nombre de faillites dans le secteur des médias et les entreprises qui ont réussi à survivre ont souvent dû faire face à de longues périodes de déclin.

Quel environnement pour les médias ?

C'est l'effondrement du lectorat de la presse qui a été le plus spectaculaire, provoqué par une augmentation relative du prix des journaux, une baisse du pouvoir d'achat des lecteurs et la montée en puissance de la télévision. Parmi tous ces facteurs, c'est l'augmentation du prix des journaux qui a eu l'impact le plus fort, puisqu'ils étaient pour ainsi dire gratuits dans des économies planifiées où les gens n'avaient pas grand-chose d'autre à acheter. Ils ne pouvaient désormais compter que sur les ventes en kiosque et les abonnements, l'absence de marchés publicitaires développés ne leur laissant guère d'autre choix que d'augmenter leurs prix pour assurer leurs revenus. En Pologne, par exemple, pays où la transition a pourtant été la plus réussie, le lectorat de la presse s'est inexorablement érodé, s'effondrant de 73 % entre 1996 et 2000 (figure 12.5).

**Figure 12.5** Variation de la diffusion des quotidiens en pourcentage, sélection de pays d'Europe centrale, 1996-2000



Source : AMJ, 2001.

Du point de vue individuel, ceux qui, malgré tous ces bouleversements, avaient pu conserver leur emploi dans le secteur des médias, de même que ceux qui venaient d'y entrer, ont dû traverser de rudes épreuves avant de trouver leurs marques dans ce nouvel environnement. Mais les quelques exemples de réussite auxquels on a pu assister dans les pays les plus avancés

sur la voie de la transition ont suffi à convaincre les investisseurs non seulement locaux, mais aussi étrangers, que le secteur des médias était riche de promesses. Dans une grande partie de la région, les investisseurs étrangers ont largement contribué au redressement ; ils ont aidé les groupes de médias locaux à se restructurer, à mettre en place des équipes dirigeantes solides et à consolider leur indépendance vis-à-vis de leurs anciens maîtres. Selon Tatiana Repkova (2001, p. 9) : « Dans les anciens pays communistes, la censure des médias, qui était le principal obstacle à la liberté d'expression, a été remplacée, la plupart du temps, par les pressions économiques. [...] Du point de vue de l'indépendance, c'est une bonne chose, même si tout le monde ne le voit pas toujours de cette façon. »

Les investisseurs étrangers se sont convaincus que l'Europe centrale offrirait bientôt les mêmes retours sur investissement que l'Europe occidentale. Tout au long des années 1990, le groupe suédois Bonnier a ainsi investi dans un grand nombre de quotidiens et de périodiques en Estonie, en Lettonie, en Lituanie et en Pologne. Le Norvégien Schibsted a fait des acquisitions en Estonie, tandis que le Suisse Ringier prenait des participations dans un certain nombre d'hebdomadaires et de mensuels économiques comme *Profit* et *T'yden* (La Semaine) en République tchèque, *Capital and Success* en Roumanie et *Profit* en Slovaquie. Bertelsmann a lui aussi fait plusieurs incursions dans la région, prenant des participations dans des quotidiens et des magazines en Hongrie, en Pologne, en Roumanie et en Slovaquie. Le groupe contrôlant le *Westdeutsche Allgemeine Zeitung*, le grand quotidien allemand, fit scandale en rachetant en 1996 près de 80 % de la presse écrite bulgare en termes de diffusion, dont notamment les deux journaux à sensation les plus vendus du pays, *Trud* (Travail) et *24 Chasa* (24 Heures).

Mais si les investisseurs étrangers sont effectivement très importants, Tarmu Tammerk, directeur général de l'Estonian Newspaper Association – EALL (Association estonienne des journaux), s'inquiète de la possibilité de voir l'ensemble des médias tomber dans l'escarcelle d'un nombre d'investisseurs trop réduit pour garantir une situation de concurrence saine. « La pluralité, pour laquelle nous avons dû nous battre si longtemps, est encore très fragile. En Estonie, sur certains marchés, la radio, la télévision, l'hebdomadaire local, le quotidien du matin et le quotidien du soir sont tous contrôlés par un même groupe. Dans une telle situation, il devient très facile de manipuler le contenu politique des médias. » Il continue cependant à penser que dans l'ensemble, l'effet de cette évolution a été positif. La mise en place par *Äripäev* (Le Quotidien des affaires), contrôlé par le groupe Bonnier, d'un

Quel environnement pour les médias ?

code d'éthique interdisant à ses journalistes d'accepter des pots-de-vin en échange d'une couverture positive de certaines entreprises a servi de modèle au reste du secteur et l'EALL a d'ailleurs adopté des règles similaires en 1999. « Nous sommes en train d'assister à la naissance d'une certaine forme d'autorégulation et ces étrangers ont contribué à faire comprendre aux gens que ce n'est pas la même chose que l'autocensure », estime Tarmu Tammerk.

La décision du gouvernement polonais, en 1991, d'accorder à *Rzeczpospolita*, le journal d'État, son indépendance d'abord éditoriale, puis financière, montre que les décisions politiques peuvent parfois déclencher un processus de changement salutaire à la fois pour le secteur des médias et pour la société en général. Le journal, fondé dans les années 1920 et passé d'un parti politique et d'un régime à l'autre tout au long de son histoire, était à la fin des années 1980, à l'époque de la loi martiale, l'organe du gouvernement polonais en difficulté. À l'instar des autres journaux des pays communistes, il dépendait lourdement du soutien financier et politique du régime. En septembre 1989, lorsque le nouveau gouvernement Solidarité est arrivé au pouvoir, certains de ses membres n'auraient pas été mécontents de disposer d'un organe officiel leur permettant de diffuser leur idéologie, mais le premier ministre Tadeusz Mazowiecki avait une autre idée en tête : créer une presse indépendante qui ferait entrer la Pologne dans le monde moderne.

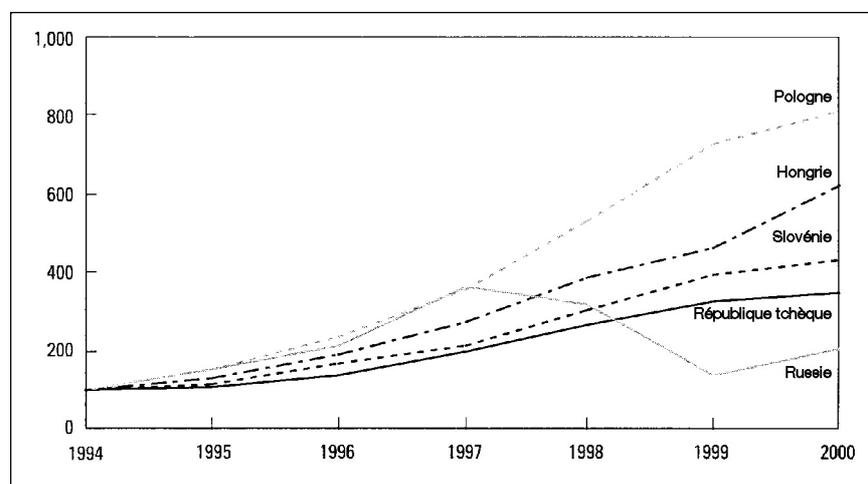
Les premiers mois du nouveau régime ont été difficiles pour *Rzeczpospolita* : privé de son financement public et jeté sans filet dans une économie au bord de l'effondrement, le journal n'a dû sa survie qu'aux efforts frénétiques de sa direction pour le sauver de la faillite. Pendant un certain temps, les journalistes ont reçu une partie de leur salaire sous forme de journaux, que certains allaient vendre après leurs heures de travail à la gare principale ou dans d'autres endroits très fréquentés de Varsovie. Mais le vent a vite tourné : quelques mois après l'indépendance officielle du journal, en 1991, un investisseur étranger, le groupe français Hersant, a pris une participation de 49 % dans son capital et a entrepris de l'aider à moderniser sa technologie et ses usines d'impression.

Comprenant que la transformation de l'économie polonaise allait créer une demande d'information sur les marchés boursiers, les réformes bancaires et la nouvelle législation, les nouveaux dirigeants de *Rzeczpospolita* ont suivi des formations sur ces questions et se sont lancés dans la création d'un journal de grande qualité, fondé sur l'information et financé par ses ventes et par la publicité. La direction étoffa et améliora progressivement la qualité

des rubriques « économie » et « entreprises », créant les désormais célèbres « pages vertes » qui décrivaient la transformation de l'économie polonaise. *Rzeczpospolita* a en outre contribué à expliquer le programme de privatisations de masse au grand public, parmi lequel des millions de personnes se sont brusquement retrouvées actionnaires. Dans le même temps, il s'attachait la clientèle des nouveaux décideurs polonais, parvenant même à faire figure de « lecture obligatoire » pour les catégories les plus aisées et les plus intellectuelles de la population. Or c'était exactement la cible que les tout jeunes annonceurs polonais cherchaient à toucher. Dès la fin des années 1990, d'après les dirigeants du journal, plus de la moitié des recettes publicitaires de *Rzeczpospolita* venaient de ses pages « entreprises » grâce à l'importance et à la qualité de son lectorat dans le monde des affaires.

L'émergence d'un marché publicitaire local a permis de compenser l'effondrement de la diffusion de la presse pendant les années de transition (figure 12.6) ; les groupes de médias ayant largement contribué à stimuler la demande de publicité des nouveaux acteurs du secteur privé. Parmi les dirigeants de groupes de médias, seuls ceux qui ont su exploiter cette nouvelle source de revenus ont survécu à la transition.

**Figure 12.6 Croissance des dépenses publicitaires, sélection de pays d'Europe centrale, 1994-2000 (Indice, 1994=100)**



Source : AMJ, 2001.

Quel environnement pour les médias ?

## **LA RUSSIE : UN ÉPANOUISSEMENT QUI TOURNE COURT**

Aucun exemple ne peut mieux illustrer l'influence du contexte économique et des hauts et des bas d'un processus de transition économique turbulent que celui de la Russie. La chute de l'Union soviétique a été saluée, en 1990 et 1991, par deux années d'extraordinaire épanouissement de la liberté des médias et de grande ouverture. Cette culture des médias tout juste naissante allait cependant devoir affronter la dure réalité des graves difficultés économiques qui ont immédiatement suivi. Ces années terribles, marquées par une baisse du revenu par habitant de plus de 50 % en dix ans, ont vu la plupart des médias passer sous le contrôle d'intérêts publics ou privés extrêmement politisés, qui les ont utilisés pour parvenir à leurs fins.

Mais ce n'est pas en Russie que la transition économique, si difficile qu'elle ait été, a été la plus traumatisante : les guerres civiles dans les Balkans, dans le Caucase et en Asie centrale ont créé des conditions infiniment plus difficiles dans d'autres parties de l'ancien empire soviétique. Entre 1990 et 1999, le PNB russe a décliné de 6,1 % par an en moyenne, tandis que s'accroissaient les inégalités entre riches et pauvres et que certaines régions sombraient dans une misère noire (Banque mondiale, 2001b). La dégradation des conditions a été encore plus forte en Géorgie et en Ukraine : fin 1994, l'économie géorgienne ne représentait plus que 20 % de sa valeur cinq ans auparavant.

Ce qui s'est passé en Russie a cependant eu une grande influence sur le développement des médias dans d'autres anciennes économies planifiées et montre bien l'importance non seulement du cadre juridique et institutionnel dans lequel ils évoluent, mais aussi des compétences managériales et du sens des affaires des individus qui sont à leur tête. Plutôt que de tenter de survivre par eux-mêmes dans la jungle du marché, ou d'y être forcés, la plupart des médias russes ont cherché à devenir à la fois totalement indépendants sur le plan éditorial, tout en continuant à dépendre de financements publics ou du soutien de sponsors commerciaux pour leur survie. C'était aller droit à l'échec. Non seulement les financements publics n'ont pas été suffisants pour créer des groupes de médias modernes, mais en outre la dépendance entretenue par ces derniers à l'égard d'intérêts partisans a tout fait sauf donner naissance à un journalisme de qualité ou convaincre les lecteurs de la valeur des médias dans le nouveau contexte postsoviétique. Ellen Mickiewicz, directrice du DeWitt Wallace Center à Duke University et spécialiste des médias russes, estime que les lecteurs russes se sont

définitivement adaptés à ces distorsions. Au cours d'une interview en août 2002, elle a expliqué que, loin de considérer que certains journaux étaient plus ou moins fiables ou exacts, ils étaient convaincus que « l'information n'est pas en soi une matière stable ». Cette perspective leur fait considérer l'information présentée par les médias comme une somme de comptes rendus dépourvus d'objectivité, qui mis bout à bout produisent une mosaïque dont les consommateurs peuvent décider de croire ce qu'ils veulent.

Les problèmes des médias russes sont un héritage de l'ancien système soviétique, dans lequel les journaux étaient les rouages d'une machine de propagande bien huilée. La diffusion des quotidiens nationaux était impressionnante – *Trud* tirait à onze millions d'exemplaires par jour – et les groupes de médias voyaient tous leurs souhaits exaucés, des bureaux aux usines d'impression. Lorsque l'Union soviétique s'est effondrée, les médias russes, qui ne voulaient pas subir le sort de leurs voisins d'Europe centrale, confrontés au déclin et à l'incertitude, ont continué à rechercher le soutien de l'État et ne sont jamais parvenus à se sevrer de ces subventions.

Aujourd'hui les gouvernements régionaux accordent encore une part importante de leur budget aux médias, subventions qui sont souvent distribuées en priorité aux chaînes de télévision et aux journaux qui s'alignent sur l'opinion des figures politiques locales. Ces subventions, même si elles ne représentent pas des sommes importantes, sont cependant très dangereuses pour les concurrents indépendants, qui doivent pour leur part survivre sans le soutien financier ou politique du gouvernement local. Il leur est également difficile de faire concurrence aux tarifs publicitaires offerts par les médias subventionnés, qui sont en mesure de couvrir une partie de leurs coûts par les financements publics.

L'expérience de la première génération de médias indépendants en Russie est riche d'enseignements sur les difficultés qu'il y a parfois à maintenir son indépendance financière et politique. En effet, les groupes qui ne sont pas devenus dépendants des autorités politiques sont tombés sous le joug des grands empires financiers et commerciaux qui ont émergé dans les années 1990. Dès le milieu de la décennie, le secteur des médias était entièrement contrôlé par une poignée d'industriels puissants, dont le seul objectif était d'influencer la vie politique russe, et non d'essayer de gérer des groupes de médias de qualité, présents uniquement dans des activités médiatiques. Aux premiers rangs de ces magnats, Boris Berezovsky et Vladimir Gusinsky, qui se sont tous deux attiré par la suite les foudres du Kremlin et de nombreuses poursuites judiciaires portant sur leurs activités et leurs pratiques.

Quel environnement pour les médias ?

Mais la persécution de ces deux oligarques n'a pas suffi à convaincre les analystes du secteur des médias ou les organisations internationales de journalistes que la Russie souhaitait réellement se doter de médias indépendants. En effet, l'application inégale de la loi contre certains individus ne fait que renforcer la crainte que le marché russe des médias ne reste une proie facile susceptible de tomber aux mains du plus offrant, ou plutôt de celui qui dispose des meilleures relations.

« On peut affirmer sans exagérer que pratiquement tous les journaux russes survivent grâce aux "injections" de capitaux d'actionnaires ou de sponsors secrets », écrit Laura Belin, experte des médias russes à Oxford (Belin, 2001). Faisant référence à la décision récente de liquider TV-6, qui avait eu le tort de déplaire à son actionnaire Lukoil, le conglomérat pétrolier, elle observe que les lois sont utilisées pour museler les médias qui ne se conforment pas aux vues politiques des gouvernants (cf. également Zassoursky, 2001).

Réussir à créer un groupe de médias rentable dans un environnement économique et juridique aussi chaotique que celui que l'on peut trouver en Russie serait un défi pour le plus brillant des entrepreneurs, mais les responsables des médias russes se plaignent d'avoir été terriblement mal préparés à ce qui les attendait. Les journaux russes sont en général dirigés par d'anciens journalistes, et rares sont ceux qui ont acquis une quelconque expérience commerciale. Dans la plupart des grands groupes de médias, le patron d'un journal assume le rôle de directeur général, il prend les décisions importantes et détermine les grandes orientations stratégiques – en Russie, il participe souvent à la gestion éditoriale du journal. La planification des objectifs, la gestion du budget et le développement d'activités génératrices de revenus, tout cela passe souvent au second plan, le plus important étant de décider ce qui fera la une du jour.

Les hauts et les bas de l'économie russe ont rendu difficile l'établissement de revenus stables, et la violente contraction du marché publicitaire après la crise de 1998 n'a fait qu'empirer les choses. Entre autres distorsions qui entravent le fonctionnement de ce marché, on peut citer les faux contrôles fiscaux, les limites artificielles imposées à l'espace publicitaire dans un journal ou un programme télévisé (ou radiodiffusé), les procès en diffamation et les subventions accordées aux protégés du gouvernement.

Toutefois, de nombreux dirigeants de la presse russe estiment que le pays est en train d'émerger lentement de la phase la plus difficile de sa transition et qu'il ressemblera bientôt davantage à la Pologne ou à l'ancienne

Allemagne de l'Est. Pour cela, il faudrait impérativement parvenir à stabiliser l'économie et repartir sur de nouvelles bases financières, fondées sur la publicité privée au lieu de provenir essentiellement des subventions du gouvernement ou des subsides accordés par quelques magnats des affaires bercant des ambitions politiques.

## **QUAND LES PROBLÈMES ÉCONOMIQUES SONT EN FAIT POLITIQUES**

À Bratislava, le journal SME a certes dû suivre un chemin semé d'embûches avant d'atteindre son indépendance financière, mais il y est parvenu malgré tout. Comme n'importe quelle jeune entreprise, il a dû faire face à de multiples défis sur le plan économique mais, dans son cas précis, la plupart avaient été créés de toutes pièces par un gouvernement hostile. Sa réussite face à toutes ces épreuves souligne avant tout l'importance pour les dirigeants des groupes de médias d'avoir de solides talents managériaux pour survivre dans un environnement rempli de menaces diverses et variées, des dévaluations monétaires aux pressions politiques.

Créé en 1948, SME n'était pas né sous les meilleurs augures : sa mission était à l'origine « de s'acquitter des tâches définies par les résolutions du parti et les organes de l'État... » Difficile d'imaginer qu'il allait devenir une voix populaire et réellement indépendante en Slovaquie ! En 1989, *Smena*, tel qu'il s'appelait encore à ce moment-là (ce qui signifie, à peu près, « Changement ») a commencé à ressentir le formidable appel du changement qui déferlait alors sur l'ensemble de la Tchécoslovaquie communiste. Ses équipes de jeunes journalistes relativement ouverts et sa popularité auprès de la jeunesse de Bratislava ne firent qu'accentuer ce phénomène. *Smena* proposait en effet un contenu d'une diversité inattendue, pas nécessairement sur l'opposition, mais élargissant la perspective des lecteurs bien au-delà des dogmes du parti communiste – par exemple des articles de fond sur Sigmund Freud ou sur le PEN Club slovaque.

Au moment de la Révolution de Velours, le journal a multiplié les articles sur les projets de réforme et leurs chances de succès. Son lectorat s'est alors développé de façon impressionnante, la diffusion passant en un an de 100 000 à 170 000 exemplaires par jour en 1990. Dans le même temps, la libéralisation de l'économie jetait les fondations d'un secteur publicitaire viable.

Quel environnement pour les médias ?

La séparation des républiques tchèque et slovaque en 1992 vit *Smena* se retrouver dans une relation épineuse avec le chef d'État de la nouvelle nation, que le journal avait souvent critiqué dans le passé. Il fut alors fermé, sous le prétexte d'un problème d'immatriculation, et sa maison mère déclarée « inexistante ». Mais il fut très vite remplacé par un autre journal, ironiquement intitulé SME, c'est-à-dire « Nous existons, nous sommes ».

Fondé par la Juventus Company avec une participation majoritaire de la First Slovak Investment Company, SME connut des débuts marqués par un enthousiasme fantastique et un niveau d'improvisation tenant du chaos. Les pertes s'accumulèrent et furent pendant un certain temps couvertes par la First Slovak Investment Company. *Smena*, dans le même temps, poursuivait ses activités tout en subissant des pressions financières de plus en plus fortes – SME finit par le reprendre.

Mais SME était toujours dans le collimateur du gouvernement, qui réussit à semer la zizanie dans ses relations avec une imprimerie locale. Ironie du sort, cette hostilité du gouvernement apportait au journal le cœur de sa stratégie marketing. Une publication qui avait à ce point suscité les foudres du gouvernement ne pouvait qu'éveiller l'intérêt du public. Le nombre de lecteurs augmentait donc à chaque nouvelle série de mesures répressives. Au même moment, SME engageait des négociations avec le Media Development Loan Fund – MDLF (Fonds d'aide au développement des médias), organisation financée par Georges Soros dont l'objectif est de venir en aide aux journaux indépendants en situation de crise financière, souvent induite par des raisons purement politiques et ne reflétant donc pas le potentiel économique réel des groupes de médias concernés.

Le MDLF a pour principe de demander à ses emprunteurs d'élaborer un business plan crédible, et un responsable de SME devait dire par la suite que cet élément avait été « presque aussi précieux que le prêt lui-même ». Dès l'obtention de son prêt, en 1996, le groupe rachetait une presse d'occasion à une entreprise allemande pour un montant de 270 000 dollars.

Cela allait marquer le début de son expansion. Le gouvernement, lui, décidait alors d'interdire aux entreprises et aux services publics de faire de la publicité dans SME. Alexej Fulmek, le rédacteur en chef, décrit ainsi ce qui allait permettre la survie du journal en tant qu'organe d'information indépendant (Fulmek, 2001, p. 74) : « Heureusement, il y avait en Slovaquie un secteur privé assez fort qui faisait de la publicité pour des raisons commerciales et non politiques. Le gouvernement ne pouvait donc pas étouffer la vitalité financière de SME simplement en le privant des sources de publicité officielles. »

Le caractère arbitraire des mesures prises par le gouvernement piqua non seulement la curiosité des lecteurs mais permit en outre à SME d'embaucher de jeunes journalistes doués, mais désabusés par les conditions de travail dans les journaux que le gouvernement avait réussi à étouffer et à contrôler, ce qui à son tour contribua à l'accroissement du lectorat et permit à SME de se lancer dans de nouvelles régions et de nouveaux médias.

Parmi les nouveautés les plus populaires : l'adoption de la couleur et de formats spéciaux selon les sections du journal, qui ont rencontré un grand succès aussi bien auprès des lecteurs que des annonceurs ; l'apparition d'un supplément « carrières », publié deux fois par semaine et regorgeant d'offres d'emploi et d'opportunités de formations continues ou diplômantes et, enfin, la section « automobile », très populaire elle aussi.

Ici, c'est la solidité de ses fondations économiques, entretenues par les recettes publicitaires fournies par le secteur privé, qui a permis au groupe de survivre face à des pressions politiques incessantes. Cette formule ne fonctionne bien entendu que dans les pays où le secteur privé est suffisamment développé et échappe dans une certaine mesure au contrôle de l'État.

## **UN MODÈLE PARFOIS DIFFICILE À TRANSPOSER**

Les réussites qui ont vu le jour en Europe centrale ne sont pas faciles à répéter ailleurs dans le monde. Les médias africains, par exemple, parfois confrontés aux mêmes pressions politiques que leurs confrères d'Europe centrale, ne disposent souvent pas comme eux des revenus publicitaires privés qui leur permettraient d'atteindre l'indépendance financière. Lorsqu'Anderson Fumulani a lancé *Business Watch* au Malawi, il comptait éviter à tout prix les rivalités politiques qui affectaient périodiquement le pays dans les premiers temps de sa transition démocratique. C'est pourquoi il a décidé de ne s'intéresser qu'aux questions liées à l'économie et à la vie des entreprises et d'éviter de parler de politique, pensant ainsi protéger ses revenus de représailles qui auraient pu compromettre son avenir. Les problèmes ont hélas commencé dès le premier numéro, qui ne faisait pourtant que reprendre une enquête réalisée par une institution financière internationale, mais dont les conclusions ont déplu au régime, car elle faisaient une comparaison peu flatteuse des conditions économiques du pays sous l'actuel gouvernement démocratiquement élu avec celles qu'il avait connues sous son ancien président à vie.

L'une des plus grandes banques du pays, alors contrôlée par l'État, a annulé une série de publicités qui devaient paraître dans *Business Watch*,

Quel environnement pour les médias ?

car, à en croire Fumulani, « ses responsables avaient peur de perdre leur poste ». Dépendre exclusivement d'entreprises publiques comme source de revenu publicitaire n'est jamais une bonne idée, mais *Business Watch* n'avait pas le choix : une usine de tabac venait de fermer, de même que le premier fabricant de vêtements du pays. « Ici, le plus grand annonceur, c'est le gouvernement », résume Fumulani. Privé des budgets publics, son magazine n'avait guère d'avenir.

Contrairement à SME en Slovaquie, les pressions économiques d'origine politique n'étaient pas la seule contrainte à laquelle ce journal indépendant devait faire face au Malawi. Avec un taux d'analphabétisme de 41 %, une grande partie de la population adulte était hors de portée du magazine ; le mauvais état des routes rendait la distribution difficile hors de Blantyre, la capitale commerciale et le centre de l'activité médiatique ; enfin, un revenu par habitant de 170 dollars par an rendait exorbitant le prix d'un journal, même le plus modeste : « À 50 kwachas, *Business Watch* était jugé très cher. Dans la rue, les gens ne pouvaient pas l'acheter », se souvient Fumulani.

D'autres rédacteurs en chef africains expliquent que l'apathie de la société civile contribue également à freiner la croissance. Ainsi Iraki Kibiriti, fondateur d'*Enterprise Africa*, magazine économique panafricain en anglais, basé à Nairobi, se plaint-il du « désengagement civique » qui affecte beaucoup de pays du continent – difficile pour les médias de travailler dans un environnement où « les gens pensent que ce qui se passe devant leur porte ne les regarde pas », déclarait-il lors d'une interview.

## COMMENT LES MÉDIAS PEUVENT EXPLOITER DE NOUVELLES OPPORTUNITÉS

Certains groupes de médias, dans les pays en développement, réussissent néanmoins à fonctionner en dépit de la surveillance de l'État. C'est le cas par exemple en Malaisie, pays dans lequel le secteur des médias a connu une évolution particulièrement intéressante. L'économie de ce tigre asiatique connaît encore quelques difficultés liées à la crise financière qui a secoué la région en 1997 et les médias y restent soumis au contrôle très strict de l'État, qui utilise notamment une loi interdisant les informations « malveillantes » et l'autorisant à ordonner la fermeture des publications « subversives ». Tous les journaux d'information doivent obtenir chaque année une nouvelle accréditation, tandis que le Sedition Act (loi sur la sédition) et l'Internal Security Act (loi sur la sécurité intérieure) viennent limi-

ter encore davantage les critiques que les médias peuvent exprimer à l'encontre de la politique du gouvernement.

En revanche, les nouveaux médias électroniques, dont Internet, bénéficient d'un statut très protégé. La Malaisie rêve en effet de devenir une grande puissance technologique dans la décennie à venir, elle est donc bien décidée à ne pas brider l'émergence du secteur des technologies de l'information, tout juste naissant, en l'écrasant de contraintes aussi lourdes que celles qui sont imposées aux médias traditionnels.

Steven Gan, journaliste d'avant-garde qui s'était souvent trouvé en désaccord avec le gouvernement, a lancé fin 1999 *Malaysiakini*, un journal publié uniquement sur Internet, et a réussi à le maintenir à flot depuis avec une audience comprise entre 120 000 et 150 000 personnes. Avec un capital de départ fourni par la Southeast Asian Press Alliance, *Malaysiakini* a réussi à attirer 100 000 lecteurs au cours de ses dix-huit premiers mois de service, soit cinq fois plus que les 20 000 qu'espérait Gan. Dans le même temps, il avait négocié avec des partenaires privés des contrats publicitaires qui couvraient la moitié de ses frais d'exploitation.

La stratégie de *Malaysiakini* intègre avec bonheur les réalités économiques et politiques de la Malaisie, où il existe un marché publicitaire relativement dynamique et où le public était curieux de lire sur Internet ce qu'on lui cachait dans les médias traditionnels. Le facteur déterminant de ce succès a été l'adoption par le gouvernement de politiques différentes pour les médias traditionnels et les nouveaux médias. « Le gouvernement a promis de ne pas censurer Internet tout en continuant à contrôler très sévèrement les médias traditionnels. Nous profitons de cette faille », explique Steven Gan.

Mais d'autres difficultés économiques ont surgi fin 2001. L'effondrement de la nouvelle économie dans le monde entier et le ralentissement de l'économie américaine se sont traduits par une forte baisse des revenus publicitaires, qui ne couvraient plus que 20 % des frais d'exploitation de *Malaysiakini*. Résultat : la direction élaborait un nouveau business plan, le mot d'ordre étant de diversifier les sources de revenus. Les programmeurs proposeraient désormais leurs services à d'autres sociétés, ainsi que les journalistes, qui prendraient la casquette de consultants politiques et, plutôt que de laisser l'ensemble du contenu du journal en accès libre et gratuit, *Malaysiakini* a mis en place une formule permettant de lire les articles d'information gratuitement, tandis que les éditoriaux et les archives sont désormais réservés aux abonnés. Une enquête a montré que 70 % des utilisateurs étaient prêts à payer pour ce service. « Pour survivre, il faut transformer *Malaysiakini* en une entreprise digne de ce nom », remarque Steven Gan.

Quel environnement pour les médias ?

## L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA CRÉATION DE MARCHÉS D'INFORMATION

Le cas des pays en développement et en transition suggère que la plupart des problèmes des groupes de médias, qui figurent parmi les priorités des organisations internationales et des programmes d'aide bilatérale, sont dus à leur incapacité à stabiliser leur situation économique. Certains pays accordent trop de temps et d'importance à la formation des journalistes, sans se préoccuper des compétences des personnes chargées de s'assurer que ceux-ci sont payés à la fin du mois et qu'ils travaillent dans un environnement affranchi des pressions politiques ou de la corruption. L'exemple de l'Europe centrale montre également qu'un programme de réformes ambitieuses du secteur public et de l'économie, qui tient compte des besoins des médias, est tout aussi efficace que l'aide directe pour ce qui est d'assurer la pérennité des groupes de médias.

Les pays qui ont fait les progrès les plus rapides – ceux d'Europe centrale et orientale par exemple – ont intégré la création d'un marché de l'information et de médias dynamiques dans leurs programmes de réforme du secteur public et de l'économie. Ils se sont non seulement battus pour que les médias soient privatisés et ne dépendent plus des budgets de l'État ou des collectivités locales, mais ont également mis en place des politiques économiques et des réglementations visant à créer un environnement favorable au développement des médias et d'une société de l'information. Ils ont également appris à tolérer les critiques contre les pouvoirs publics, reconnaissant que celles-ci permettent au gouvernement d'ajuster ses politiques et de corriger ses erreurs. Les médias peuvent avoir un impact important sur le processus de développement d'un pays, car ils contribuent à faire obstacle à la corruption et dénoncent les détournements de fonds publics (voir par exemple Sen, 1999). « La presse a eu plus de succès que le système judiciaire dans le combat contre la corruption », affirme Dumitry Sandu, sociologue à l'université de Bucarest, à propos du processus de réforme entamé en Roumanie et des efforts du pays pour moraliser son système de gouvernement (entretien avec Mark Nelson, Bucarest, 26 juin 1999).

L'incapacité des médias à survivre économiquement est souvent liée à une trop forte réglementation de l'information ou à des politiques inefficaces des pouvoirs publics en la matière. Les journalistes qui sont en situation de concurrence pour l'accès à l'information doivent pouvoir se la procurer vite et en toute liberté. Le marché de l'information se développe rapidement dans les pays où les données émanant du secteur public sont communiquées

sans difficulté, où la réglementation impose la divulgation immédiate des documents et un où l'accès public à un grand nombre d'informations est à la fois garanti par la Constitution et réaffirmé par des lois et des réglementations individuelles. Les lois qui permettent aux fonctionnaires publics de retarder la publication des informations sous prétexte d'« examen » ou pour d'autres raisons d'ordre bureaucratique vont non seulement à l'encontre de tous les avantages liés à une plus grande ouverture et à la moralisation de la vie publique : ils constituent en outre un obstacle à la survie des médias en tant qu'entreprises. Les pays qui limitent l'accès à l'information en augmentent automatiquement le coût, non seulement pour les médias qui sont alors obligés de consacrer davantage de temps et d'énergie à la recueillir, mais également pour l'économie dans son ensemble. Cela se solde par une allocation inefficace des ressources et le freinage artificiel du développement d'une économie moderne du savoir. (Pour une analyse du rôle des médias dans le combat contre la corruption et le coût de cette dernière dans les économies en développement, voir Kaufmann, Kray et Zoido-Lobatan, 1999.)

Souvent, les pouvoirs publics sont prêts à s'attaquer aux problèmes évidents qu'ils détectent dans les médias, attribuant les erreurs, les distorsions et les exagérations au manque de formation des journalistes, mais il est très rare qu'ils soient disposés à examiner le problème plus en profondeur et à voir à quel point les distorsions du contexte économique et juridique sont responsables de la faiblesse des groupes de médias et du manque de professionnalisme des journalistes.

Le libre accès à l'information contribue à créer une concurrence dans l'économie de l'information et une culture de la vérité parmi les journalistes : dans un tel contexte, il devient plus difficile pour eux – et pour le reste de la société – de porter des accusations fausses ou provocatrices et même pour les criminels ou les escrocs de nier leurs méfaits. Au contraire, quand l'information est difficile à obtenir et à vérifier, les journalistes sont pour ainsi dire libres de rapporter des affirmations non confirmées. De telles informations n'ont pratiquement aucun intérêt et diminuent la valeur de toute information dans l'ensemble de l'économie. En revanche, quand les informations sont facilement vérifiables, leurs lecteurs et leurs employeurs peuvent sanctionner les journalistes qui commettent des erreurs ou manquent à leur devoir professionnel. Dans un tel contexte, les rédacteurs en chef doivent exiger des journalistes des preuves et non des rumeurs, des détails et non des opinions. L'information devient alors très précieuse, son échange constituant l'un des piliers de l'économie de l'information et du savoir.

Quel environnement pour les médias ?

De nombreux professionnels des médias estiment que la solidité et la rentabilité des groupes de médias – et la qualité du journalisme – sont liées à la qualité des lois sur l'information, qui en garantissent l'accès aux professionnels. En Floride par exemple, une solide législation connue sous le nom de Sunshine Laws garantit aux journalistes et au public l'accès à presque tous les documents officiels, bases de données et réunions des pouvoirs publics à l'échelle locale et de l'État. Ces lois ont permis de créer l'une des cultures journalistiques les plus dynamiques, professionnelles et productives du pays. La plupart des journaux de Floride ont en outre un seuil de tolérance très bas à l'égard des erreurs de leurs journalistes : ils se précipitent pour publier des rectificatifs extrêmement visibles et n'hésitent pas à se séparer de journalistes en cas de manquements répétés ou d'erreurs de jugement.

Les gouvernements et les organisations internationales ont leur rôle à jouer – il s'agit de mettre en place un contexte propice à cette culture de l'information, qui à son tour renforcera le potentiel de développement des médias en tant qu'entreprises commerciales. Une économie de l'information en bon ordre de marche suppose l'intervention de plusieurs catégories de professionnels, dans différents types de médias, qui recueillent l'information, l'interprètent et la présentent aussitôt aux individus qui en ont besoin sous une forme exploitable. Presque toutes les nouvelles lois et réglementations qui affectent la sphère publique doivent être considérées dans le contexte de l'économie de l'information. L'information publique doit en effet être intégrée dans le processus de discussion des lois et des réglementations avant que celles-ci ne soient adoptées, c'est le seul moyen d'éviter que la manie du secret ne vienne gripper le mécanisme, entravant du même coup le potentiel des médias à devenir les pourvoyeurs essentiels d'informations publiées en temps utile.

Les pays industrialisés et les programmes d'aide internationale doivent non seulement aider les autres pays à comprendre la nécessité de cette politique d'ouverture et de transparence et à la mettre en œuvre, mais aussi les aider à stabiliser leurs médias en accordant la priorité à des programmes visant à améliorer les compétences managériales des dirigeants, des responsables financiers et des autres individus responsables d'assurer la viabilité financière des groupes de médias. La plupart du temps, l'infrastructure nécessaire à ce type de formation fait défaut : dans les pays en développement, la majorité des écoles de journalisme placent les compétences journalistiques, c'est-à-dire la réalisation de reportages et la rédaction d'articles, au sommet de leurs priorités. Ces pays disposent rarement de consultants

d'entreprise spécialisés dans les médias et donc susceptibles d'aider les entreprises du secteur à élaborer leur stratégie. Pour y remédier, l'Institut de la Banque mondiale est actuellement en train de mettre en place un programme en Russie, avec l'aide de la Canadian International Development Agency – CIDA, dont l'objectif est de créer un réseau de consultants spécialisés dans les médias afin de venir en aide aux principaux journaux des grandes régions russes en dehors de Moscou. D'autres organisations, comme le Media Development Loan Fund, aident les entreprises de médias à élaborer des business plans viables et à les financer comme le ferait toute entreprise commerciale.

C'est sur de telles approches que repose le travail d'organisations telles que l'Association mondiale des journaux (AMJ), qui tente d'utiliser son réseau mondial de professionnels des médias comme une ressource permettant de mettre en place des programmes de formation dans les pays en développement et en transition. Internews, ONG financée par les États-Unis, a elle aussi très nettement contribué à développer les compétences managériales des professionnels de la télévision, en particulier dans les régions russes. De tels programmes doivent privilégier les détails pratiques de la gestion de groupes d'information de qualité, en ayant bien conscience du rôle très particulier que les médias indépendants jouent dans les systèmes économiques et politiques du pays.

Enfin, de l'Albanie à la Zambie, un certain nombre de pays commencent à comprendre à quel point il est important pour leur avenir d'évoluer vers des systèmes économiques qui soient davantage basés sur le savoir. Ils souhaitent développer les mesures incitatives, les politiques, les systèmes éducatifs et l'expérience technique qui leur permettront de bénéficier des changements profonds liés à la diffusion rapide des technologies de communication et d'information. Un bon début serait de comprendre à quel point il est important de créer des médias libres et professionnels et d'apprendre à supporter les critiques.

## **RÉFÉRENCES**

- Association mondiale des journaux (AMJ), *World Press Trends 2001*, Paris, 2001.  
Banque mondiale, *Global Economic Prospects*, Washington, 2001a.  
Banque mondiale, *World Development Indicators*, Washington, 2001b.  
Belin Laura, « Verdict against TV-6 Is Latest Warning to Opposition Media », *Russian Political Weekly*, 15 octobre 2001, 1 (25). Disponible sur Internet : <http://www.rferl.org/rpw/2001/10/25-151001.html>

Quel environnement pour les médias ?

- Freedom House, *Censor Dot Com : The Internet and Press Freedom : 2000*, New York, 2000.
- Fulmek Alexej, « A Manual for Survival : A Case Study of the Slovak Opposition Newspaper SME », Media Manual Series, Prague, Media Development Loan Fund, 2001.
- Kaufmann Daniel, Aart Kray et Pablo Zoido-Lobatán, « Governance Matters », Policy Research Working Paper, Banque mondiale, Washington, 1999. Disponible sur Internet : <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatrs.pdf>
- Norris Pippa, *Digital Divide : Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge, U.K., Cambridge University Press, 2001.
- Repkova Tatiana, *New Times : Making a Professional Newspaper in an Emerging Democracy*, Association mondiale des journaux, Paris, 2001.
- Sen Amartya, *Development as Freedom*, New York, Alfred A. Knopf, 1999. (Trad. française : *Un nouveau modèle économique : Développement, justice, liberté*, Paris, Odile Jacob, 2000.)
- Zassoursky Ivan, « Russian Media in the Nineties : Driving Factors of Change, Actors, Strategies and the Results ». Disponible sur Internet : <http://geocities.com/zassoursky/artic.htm>



## Chapitre 13. Le plus beau métier du monde

**De Boeck Université** | *Culture & Communication*

2005/1

pages 321 à 328

ISSN

---

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/le-droit-d-informer-le-role-des-medias--9782804143183-page-321.htm>

---

Pour citer cet article :

"Chapitre 13. Le plus beau métier du monde", *Culture & Communication*, 2005/1 p. 321-328.

---

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Université.

© De Boeck Université. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# Chapitre 13

---

## Le plus beau métier du monde<sup>1</sup>

Gabriel García Márquez

On demanda un jour à une université colombienne quels tests d'aptitude et de motivation elle faisait passer aux jeunes souhaitant préparer une carrière de journaliste. La réponse fut catégorique : « Les journalistes ne sont pas des artistes. » Cette conception dérive cependant précisément de la conviction que le journalisme écrit est un genre littéraire.

Il y a cinquante ans, les écoles de journalisme ne fleurissaient pas encore. Le métier s'apprenait dans les salles de rédaction, sur le marbre, au café du coin et en faisant la fête le vendredi soir. On fabriquait les journaux dans un décor qui ressemblait à s'y méprendre à une usine, celle-ci apportant à ses travailleurs une formation et des informations adéquates ; les opinions y naissaient dans une atmosphère de collaboration et d'intégrité. Les journalistes formaient un groupe très uni. Nous menions tous la même vie, tellement fous de notre profession que c'était notre unique sujet de conversation. Le travail lui-même favorisait une amitié qui laissait peu de place à la vie privée. Il n'y avait pas de comité de rédaction au sens officiel du terme, mais l'équipe se retrouvait spontanément, au grand complet, vers cinq heures du soir, autour d'un camarade aux prises avec son papier, pour échapper

---

1. Ce texte est extrait d'une intervention de Gabriel García Márquez, journaliste et écrivain colombien, prix Nobel de littérature et président de la Fondation pour une nouvelle approche du journalisme en Amérique ibérique, lors de la 52<sup>e</sup> assemblée de l'Association de la presse interaméricaine à Los Angeles, le 7 octobre 1996. Elle est reproduite ici avec l'autorisation de la Fondation.

Ce que les médias disent sur les médias

un peu à la pression quotidienne et prendre un café. Nous discutons passionnément des sujets traités dans les diverses rubriques et mettions la dernière main à l'édition du lendemain. Les gens auxquels ces académies itinérantes de vingt-quatre heures de débat fervent n'apprenaient rien ; ceux qu'ennuyait tout ce bavardage voulaient peut-être devenir journalistes, quand ils ne croyaient pas l'être déjà – mais ils n'en avaient pas l'étoffe.

À l'époque, l'univers du journalisme se divisait en trois grandes catégories : les informations, les articles de fond et les éditoriaux, ces derniers constituant la rubrique la plus prestigieuse, celle qui demandait le plus de finesse. À l'inverse, le reportage sur le terrain, confié à des novices, était la tâche la moins noble. Comme en témoigne mon propre cas, le temps et la profession ont apporté la preuve que le système nerveux du journaliste opère dans le sens inverse des aiguilles d'une montre : à l'âge de 19 ans, l'étudiant en droit médiocre que j'étais commençait sa carrière de journaliste au sein de l'équipe éditoriale. Progressivement, à force de travail, je me suis hissé, en passant par diverses rubriques, jusqu'au statut de simple reporter.

La pratique de cette profession demandait une culture étendue, que nous acquérions au contact de notre environnement de travail. Notre métier nous obligeait à lire beaucoup. Les autodidactes ont en général soif d'apprendre et le font vite. C'était particulièrement vrai de mon temps, car nous voulions continuer à porter haut les couleurs de ce que nous appelions le plus beau métier du monde. Alberto Lleras Camargo, grand journaliste devant l'éternel, deux fois président de la république de Colombie, n'avait même pas son bac.

La création, quelque temps plus tard, d'écoles de journalisme résulte d'une réaction du monde universitaire, ému que la profession ne s'appuie sur le soutien d'aucune formation intellectuelle officielle. Aujourd'hui, ceci s'applique non seulement à la presse écrite, mais aussi à tous les autres secteurs des médias qui ont été inventés ou le seront un jour.

À l'occasion de cette expansion, l'humble nom assigné à la profession depuis ses débuts, au XV<sup>e</sup> siècle, a été abandonné. On ne parle plus de journalisme, mais plutôt des sciences de la communication ou des communications de masse. D'une façon générale, les résultats ne sont pas encourageants. Les étudiants qui sortent de ces établissements, diplôme en poche et ambitions irréalistes en tête, semblent totalement coupés de la réalité et des grands problèmes de la vraie vie ; ils attachent davantage d'importance à leur propre promotion qu'à la profession et aux aptitudes innées à l'exercer. Deux attributs essentiels font les frais de cette attitude : la créativité et l'expérience.

La majorité des étudiants entrent dans le métier avec des lacunes évidentes : ils ont de sérieux problèmes de grammaire et d'orthographe et ne saisissent pas le sens de ce qu'ils lisent. Certains se vantent d'être capables de lire à l'envers tel ou tel document secret posé sur le bureau du ministre qu'ils interviewent, d'enregistrer une conversation informelle sans en informer leur interlocuteur, ou encore de publier une conversation malgré leur promesse de n'en rien faire. Le plus troublant, c'est que ces entorses à l'éthique reposent sur une conception douteuse de la profession, adoptée consciemment en vertu du principe sacro-saint selon lequel il faut avant tout et à tout prix être le premier à *savoir*. La notion que la meilleure information n'est pas nécessairement celle que l'on a été le premier à obtenir, mais très souvent celle qui est le mieux présentée, n'a aucun sens à leurs yeux. Certains, conscients de leurs faiblesses, estiment avoir été dupés par l'école qui les a formés et reprochent vertement à leurs maîtres de n'avoir pas su leur inculquer les vertus que l'on exige maintenant d'eux, en particulier la curiosité à l'égard de la vie elle-même.

À l'évidence, c'est l'ensemble d'un système éducatif corrompu par la pléthore d'écoles persistant dans la pratique perverse de donner à leurs étudiants de l'information et non de la formation qui prête le flanc à cette critique. Dans le cas précis du journalisme, il semble qu'il s'y ajoute l'incapacité de la profession à évoluer au même rythme que les outils du métier, les journalistes s'empêtrant dans le labyrinthe né des progrès de la technologie. Autrement dit, les groupes de presse se livrent à une concurrence acharnée pour acquérir des équipements modernes après avoir montré beaucoup moins d'enthousiasme pour former leur personnel et mettre en place les mécanismes susceptibles de créer un réel esprit d'équipe. Les salles de rédaction sont devenues des laboratoires aseptisés, où l'on travaille chacun pour soi, des lieux où il semble plus facile de communiquer par le truchement du cyberspace qu'en touchant le cœur des lecteurs. La dés-humanisation gagne du terrain à un rythme alarmant.

Il est difficile de comprendre comment la technologie, dans toute sa gloire, et les communications d'une rapidité fulgurante, choses dont nous rêvions de notre temps, ont fini par hâter et exacerber les affres du bouclage. Les débutants se plaignent que les rédacteurs en chef leur donnent trois heures pour effectuer une tâche qui en demanderait au moins le double, qu'ils leur demandent de préparer deux colonnes et finalement ne leur en laissent qu'une demie et que, dans le chaos de la dernière minute, personne n'a le temps ni l'envie de leur donner le moindre mot d'explication et encore moins de consolation. « Ils ne nous engueulent même pas », faisait

remarquer un tout jeune journaliste, qui aurait aimé que ses patrons lui disent directement ce qu'ils pensaient de son travail. Le silence règne : le rédacteur en chef, homme sage et plein de compassion par le passé, a désormais du mal à trouver l'énergie ou le temps de suivre le rythme infernal imposé par la technologie.

À mon avis, ce sont la hâte et les restrictions en termes d'espace qui ont réduit le prestige du reportage, que nous avons toujours considéré comme le genre le plus prestigieux, mais aussi celui qui demande le plus de temps, de recherche et de réflexion, ainsi que la plus belle plume. Le reportage suppose en réalité de reconstituer méticuleusement et précisément les faits. Autrement dit, de rendre compte des événements dans leur intégralité, tels qu'ils se sont véritablement déroulés, en les présentant de telle manière que le lecteur ait le sentiment d'en avoir été le témoin direct.

Avant l'invention des télécopieurs et des télex, un journaliste à la fois adepte de la radiocommunication et fanatiquement dévoué à sa profession repérait très vite tout ce qui avait valeur d'information dans la cacophonie régnant sur les ondes, puis un rédacteur érudit préparait l'article correspondant, sans omettre les détails ni le contexte, un peu à la manière dont un savant reconstitue le squelette d'un dinosaure à partir d'une seule vertèbre. La seule chose que l'on s'interdisait, c'était d'interpréter les informations, cette activité étant considérée comme relevant du domaine exclusif et sacré des rédacteurs en chef, censés écrire eux-mêmes les éditoriaux, ce qui n'était pas toujours le cas. Ils avaient presque toujours une écriture indéchiffrable, au point que certains des plus célèbres avaient leur linotypiste attitré, dont le travail consistait à déchiffrer leurs hiéroglyphes.

L'un des grands progrès accomplis au cours des cinquante dernières années, c'est que les informations et les reportages sont maintenant accompagnés de commentaires et d'opinions et que l'on enrichit les éditoriaux en replaçant les faits dans leur contexte. Cela ne semble cependant pas avoir eu des résultats extraordinaires, puisque la profession n'a jamais semblé plus dangereuse qu'aujourd'hui. Le recours excessif aux guillemets, encadrant des déclarations authentiques ou non, ouvre la voie à des erreurs innocentes ou délibérées, à des distorsions malveillantes, à des représentations aussi fausses que venimeuses, tout cela conférant à l'information la puissance destructrice d'une arme fatale. Les citations de sources totalement crédibles, de personnes généralement bien informées, de responsables de haut rang exigeant l'anonymat ou d'observateurs qui savent tout mais que l'on ne voit jamais, tout cela rend possible de nombreux délits impunis. Le coupable érige une forteresse autour de lui en clamant son droit à ne pas dévoiler

l'identité de sa source, sans même se demander si, au passage, ce n'est pas lui qui se fait manipuler par cette source qui, en lui transmettant l'information, a pris soin de la présenter de la façon qui lui convenait le mieux. Je pense qu'un mauvais journaliste croit qu'il perdrait son gagne-pain s'il perdait une source, surtout s'il s'agit d'un personnage officiel ; c'est la raison pour laquelle il la considère comme sacro-sainte, ne la contredit jamais, la protège, et finit par nouer avec elle une dangereuse relation de complicité, qui le conduit même à se méfier des autres sources.

Cela peut paraître anecdotique, mais je crois qu'il y a un autre grand coupable : le magnétophone. Avant son invention, les journalistes se débrouillaient fort bien avec les outils du métier. À la vérité, il n'y en avait que trois : un bloc-notes, une intégrité sans faille, et une paire d'oreilles dont les reporters de ma génération se servaient encore pour entendre ce qu'on leur disait. L'utilisation professionnelle et éthique du magnétophone n'existait pas encore. Les anciens devraient expliquer à leurs jeunes collègues qu'une cassette ne saurait remplacer leur propre mémoire ; ce serait plutôt une version sophistiquée de l'humble bloc-notes qui a longtemps rendu de bons et loyaux services. Le magnétophone entend, mais il n'écoute pas ; tel un perroquet électronique, il répète, mais ne réfléchit pas. Il est fiable, mais il n'a pas de cœur et, en dernière analyse, ce qu'il restitue littéralement n'est pas aussi fiable que ce que dirait une personne ayant bien écouté son interlocuteur, ayant utilisé son intelligence pour évaluer l'intérêt de ce qu'il disait et fait appel à ses valeurs morales pour porter un jugement. Certes, à la radio, il offre l'énorme avantage de pouvoir faire entendre aux auditeurs la personne interrogée de façon immédiate et littérale, mais beaucoup de journalistes n'écoutent pas les réponses, car ils réfléchissent déjà à la question suivante.

À cause du magnétophone, on attache une importance injustifiée et excessive aux interviews. La radio et la télévision, par leur nature même, en ont fait le plus noble des exercices. Mais la presse écrite semble, elle aussi, souscrire à l'idée fautive selon laquelle la voix de la vérité n'est pas tant celle du journaliste témoin d'un événement que celle de la personne interviewée. La transcription se révèle souvent hasardeuse : on prend un son pour un autre, on achoppe sur la sémantique, on trébuche sur l'orthographe, on s'empêtre dans la syntaxe. La solution serait peut-être de revenir au modeste bloc-notes, qui force le journaliste à écouter avec intelligence et discernement ; le magnétophone retrouverait alors sa vraie place, celle d'un précieux témoin. Quoi qu'il en soit, il est réconfortant de penser que nombre de fautes, éthiques ou d'autre nature, qui jettent la honte et le discrédit

Ce que les médias disent sur les médias

sur le journalisme moderne, ne résultent pas forcément d'un manque de moralité – elles découlent aussi d'un manque de compétence professionnelle.

Le défaut des programmes de formation aux métiers de communication de masse, c'est peut-être qu'ils enseignent beaucoup de choses utiles à la profession, mais pas grand-chose sur la profession elle-même. Certes, il faut continuer l'enseignement des lettres classiques, tout en le rendant moins ambitieux et moins rigide, pour apporter aux étudiants la culture générale qu'ils n'acquièrent pas au cours de leurs études secondaires. En réalité, la formation devrait privilégier trois éléments essentiels : il faut donner la priorité à l'aptitude et à la vocation ; établir catégoriquement que la recherche n'est pas une spécialité de la profession, mais que tout journaliste, par définition, doit en avoir le goût ; enfin, inculquer aux étudiants une conscience aiguë du fait que la déontologie ne saurait dépendre des circonstances – tel le bourdonnement de l'abeille, elle doit être la compagne constante de tout journaliste.

L'idéal serait de retourner au niveau élémentaire de l'éducation en créant de petits ateliers, permettant une appréciation critique des événements historiques, au sein du contexte original du service public. Autrement dit, pour enseigner le métier, on devrait ressusciter l'esprit des réunions de cinq heures que j'ai connues dans mon jeune temps.

J'appartiens à un groupe de journalistes indépendants, basé à Cartagena de Indias, qui porte un nom plutôt noble – Fondation pour une nouvelle approche du journalisme en Amérique ibérique (Fundación para un Nuevo Periodismo Iberamericano) – et tente de réaliser cet objectif dans l'ensemble de l'Amérique latine par le biais d'un système d'ateliers expérimentaux et itinérants. Ce programme pilote s'adresse aux journalistes en début de carrière. Il consiste à les faire travailler dans un domaine spécifique – le reportage, la rédaction, l'interview télévisée ou radiodiffusée, etc., sous la houlette d'un vétéran de la profession.

La Fondation annonce la tenue de ses ateliers, à la suite de quoi les candidats sont proposés par le groupe de médias pour lequel ils travaillent, celui-ci finançant leurs frais de déplacement, de séjour et d'inscription. Ils doivent avoir moins de trente ans, un minimum de trois ans d'expérience, et on leur demande de démontrer leur aptitude et leur niveau de compétence dans leur spécialité en fournissant des échantillons de ce qu'ils considèrent comme leur meilleure et leur pire réalisation.

La durée de chaque atelier dépend de la disponibilité de l'instructeur invité, qui peut rarement y consacrer plus d'une semaine. Il ne cherche pas

à barder les participants de dogmes théoriques ou de préjugés académiques, mais plutôt à renforcer leurs compétences grâce à des exercices pratiques réalisés en table ronde afin de leur faire bénéficier de l'expérience qu'il a lui-même acquise en pratiquant la profession. L'objectif n'est pas de leur apprendre à devenir journalistes, mais d'aiguiser les compétences de personnes qui le sont déjà grâce à des exercices pratiques. Il n'y a ni évaluation, ni examen final, ni diplôme, ni le moindre certificat. Le processus de sélection se fera à travers l'application pratique de leurs savoir-faire.

Il n'est pas facile d'évaluer les bénéfices acquis jusqu'à présent du point de vue pédagogique. Mais nous sommes encouragés par l'enthousiasme croissant de nos stagiaires, phénomène qui crée déjà un terrain fertile au non-conformisme et à la rébellion créative dans leur environnement professionnel, souvent avec la bénédiction de la direction. Le simple fait qu'une vingtaine de journalistes venant de plusieurs pays se retrouvent cinq jours durant pour discuter de la profession est déjà un signe de leurs progrès et de ceux du journalisme. En dernière analyse, nous ne proposons pas une nouvelle façon d'enseigner le métier ; nous cherchons plutôt à faire revivre la façon dont il s'apprenait autrefois.

Les médias feraient bien de soutenir cette mission de sauvetage, soit dans les salles de rédaction, soit par le biais de scénarios créés dans ce but, un peu à la manière des logiciels de simulation de pilotage aérien, qui recréent tous les incidents qui peuvent survenir au cours d'un vol pour que les apprentis pilotes puissent apprendre à éviter le désastre avant de s'y affronter dans la vraie vie. Le journalisme est une passion dévorante qui ne peut être assimilée et humanisée que par la dure confrontation avec la réalité. Nul ne peut comprendre l'attraction magnétique qu'elle exerce – sans cesse renforcée par le caractère imprévisible de la vie – s'il ne l'a pas dans le sang. Nul ne peut comprendre l'exaltation extraordinaire créée par une information, la pure euphorie que l'on ressent en récoltant les premiers fruits de ses efforts et la débâcle morale qui suit l'échec, s'il ne les a vécues personnellement. Nul ne peut s'accrocher à une profession si incompréhensible et si prenante, où le travail semble terminé chaque fois que le journal part sous presse ou sur les ondes, pour reprendre avec plus d'intensité encore dès l'instant suivant, sans ménager le moindre repos, s'il n'est pas né pour ça, s'il n'est pas prêt à vivre pour cela et pour cela seulement.



## Chapitre 14. Les médias et l'accès à l'information en Thaïlande

**De Boeck Université** | *Culture & Communication*

2005/1

pages 329 à 342

ISSN

---

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/le-droit-d-informer-le-role-des-medias--9782804143183-page-329.htm>

---

Pour citer cet article :

"Chapitre 14. Les médias et l'accès à l'information en Thaïlande", *Culture & Communication*, 2005/1 p. 329-342.

---

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Université.

© De Boeck Université. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# Chapitre 14

---

## Les médias et l'accès à l'information en Thaïlande

Kavi Chongkittavorn

C'est en 1835 que des missionnaires chrétiens ont introduit la première presse à imprimer en Thaïlande. À l'époque, son usage était réservé à la cour, aux missionnaires et aux négociants étrangers. Au moins sept journaux en langue anglaise ont publié leur premier et leur dernier numéro entre 1844 et 1877, mais le *Ratchakitja* (Gazette royale), publication fondée en 1858 par le roi Mongkut (Rama IV), existe encore – c'est le support officiel où sont publiés les lois, décrets, proclamations ministérielles et annonces publiques de lois récemment promulguées. Il fallut attendre le règne de Vajiravudh (Rama VI), au début des années 1910, pour voir apparaître des quotidiens. Il y en avait alors vingt, dont un en chinois et deux en anglais. Le roi Vajiravudh, auteur prolifique, écrivait des articles sur l'actualité du moment sous plusieurs noms de plume.

Aujourd'hui, même s'il ne leur est pas permis de critiquer la monarchie, les médias thaïlandais sont parmi les plus libres d'Asie. La dernière étude de Freedom House range la Thaïlande parmi les six pays asiatiques où la liberté de la presse est la plus développée, les autres étant le Japon, la Corée du Sud, la Mongolie, les Philippines et Taiwan (république de Chine). Le rapport annuel de Freedom House pour 1999 (Freedom House, 2000, p. 31-32) décrit ainsi la situation de la presse en Thaïlande :

Ce que les médias disent sur les médias

L'année a mal commencé, un journaliste ayant été abattu après avoir refusé un pot-de-vin. Soulignons cependant que les médias thaïlandais ont fait preuve d'une ouverture nouvelle pendant la tourmente financière qui a secoué l'Asie. Comme les médias asiatiques n'avaient pas annoncé la crise, la presse, surtout en Thaïlande, a été considérée comme un élément nécessaire pour améliorer la situation financière du pays. La nouvelle loi sur l'information nationale promeut la transparence au sein du gouvernement. Des informations politiques et économiques très vivantes remplissent désormais les colonnes de nombreux journaux et magazines qui consacraient traditionnellement leurs pages à des informations relevant du divertissement et à des travaux de fiction littéraire. Les journaux se sont également intéressés aux conséquences sociales de la crise économique. La plupart des stations de radio et de télévision, gérées par le gouvernement et l'armée, ne se hâtent guère de suivre l'exemple d'ouverture de la presse écrite.

Ce qui s'est passé en Thaïlande montre à quel point les changements législatifs peuvent modifier les comportements, même dans les sociétés traditionnellement fermées. S'il a fallu une crise économique pour que s'exprime l'exigence d'une ouverture accrue, c'est grâce à l'adoption d'une nouvelle loi que celle-ci perdure une fois la crise passée.

## LA PRESSE ÉCRITE

La presse écrite thaïlandaise est privée et très concurrentielle. Elle compte actuellement 21 journaux quotidiens, imprimés en trois langues différentes (douze en thaï, six en chinois et trois en anglais), dont le tirage total s'élève à 2 millions d'exemplaires par jour. Après trois ans de morosité causés par la crise financière de 1997, le secteur retrouve des couleurs, grâce en particulier à quelques réussites spectaculaires. Les premiers quotidiens nationaux en langue thaï, dont *Matichon* et *Krungthep Thurakij*, ont les faveurs d'un lectorat cultivé, de même que le *Bangkok Post* et *The Nation*. *Thai Rath*, *Khao Sod* et le *Daily News*, dont les tirages sont beaucoup plus importants, s'adressent à un public plus large. Le *Sin Sian Yit Pao* et le *Universal Daily* sont les deux premiers quotidiens en langue chinoise. En dehors de Bangkok, on compte 320 journaux provinciaux mais il n'existe de quotidiens que dans trois provinces sur quatre. Outre leurs quotidiens nationaux, les Thaïs peuvent se procurer des journaux étrangers, qui sont vendus en kiosque et chez les marchands de journaux.

Il existe plus de 14 bimensuels et bihebdomadaires économiques ou d'informations générales. En outre, le pays compte plus de 200 périodiques, qu'il s'agisse d'hebdomadaires, de bihebdomadaires, de mensuels, de bimensuels ou de trimestriels. La période qui a précédé la crise de 1997 est considérée comme l'âge d'or des médias thaïs : à l'époque, on dénombrait deux fois plus de quotidiens qu'en 2001.

Plus de 3 000 journalistes et d'autres employés du secteur des médias ont perdu leur emploi depuis 1997. Douze journaux ont été contraints de fermer pour raisons financières, dont deux titres de langue anglaise, le *Asia Times* et le *Thailand Times*. Ceux qui ont réussi à surmonter la crise grâce à de nouveaux investisseurs, un changement de propriétaire ou à des restructurations, ont dû faire des efforts pour attirer des lecteurs plus exigeants que par le passé, car ils doivent souvent, désormais, se contenter d'un seul abonnement. Ajoutons que le coût élevé du papier journal, importé, a contraint les journaux à réduire leur nombre de pages – les équipes de rédaction ont donc dû modifier leurs habitudes pour optimiser l'utilisation de l'espace. Ne pouvant plus se spécialiser sur un seul sujet, les journalistes ont dû suivre des formations complémentaires. Enfin, les recettes publicitaires ayant diminué en raison des difficultés économiques, chaque journal doit faire preuve de créativité pour s'assurer sa propre niche sur un marché plus étroit.

Contrairement à leurs prédécesseurs, qui étaient d'anciens journalistes, les nouveaux propriétaires de médias et les investisseurs sont désormais, en général, des hommes politiques ou des hommes d'affaires. C'est ainsi que le nouveau propriétaire du vénérable *Siam Rath*, le plus ancien journal en langue thaï du pays, n'est autre que l'ancien patron d'une célèbre chaîne de casinos illégaux. Avant 1997, presque tous les journaux thaï, qui s'étaient battus plus de cinquante ans durant contre l'oppression et des mesures destinées à museler la presse, étaient hostiles au gouvernement ; on trouve désormais en kiosque à la fois des journaux favorables au gouvernement et des journaux d'opposition.

Environ 300 correspondants étrangers, cameramen et photographes représentant 128 organismes de presse sont basés à Bangkok. On y trouve des représentants de toutes les grandes agences de presse, comme Reuters, l'Agence France Presse et Associated Press, ainsi que de nombreux organes de presse comme *Asiaweek*, l'*Asian Wall Street Journal*, *Business Asia*, la *Far Eastern Economic Review*, le *Financial Times*, le *Straits Times*, et le *Yomiuri Shimbun*. Les grands groupes de médias audiovisuels mondiaux sont aussi bien représentés en Thaïlande, entre autres la BBC, CNN et Nippon / Hoson / Hykai.

## LA RADIO ET LA TÉLÉVISION

Dès 1955, une entreprise gouvernementale lançait la première chaîne de télévision thaïlandaise à Bangkok, et la Thaïlande a été le premier pays d'Asie du Sud-Est à diffuser des émissions télévisées régulières. Bangkok compte aujourd'hui six chaînes de télévision publiques, chacune d'entre elles possédant des antennes en province ; cependant, le gouvernement permet au secteur privé de diffuser les chaînes 3, 7 et iTV. Par ailleurs, le ministère des Relations publiques est à la tête de National Broadcasting Services de Thaïlande, l'opérateur de Channel 11, dont les programmes mettent l'accent sur l'éducation et les services publics. Channel 11 chapeaute lui-même 8 chaînes de télévision en province.

La Thaïlande a également un grand réseau de télévision par câble à Bangkok, qui fonctionne vingt-quatre heures sur vingt-quatre : l'United Broadcasting Company, qui diffuse des programmes occidentaux populaires comme HBO, Cinemax et CNN. À la fin de l'année dernière, iTV a mis en place un service d'informations en continu.

La télévision thaï est, dans sa grande majorité, commerciale et vise à satisfaire les goûts populaires. Chaque chaîne de télévision libre produit ses propres programmes, qui vont des informations aux feuilletons. Les programmes de variétés, qu'ils soient à l'origine chinois, japonais, anglais ou américains, sont en général doublés.

La Thaïlande compte 523 stations de radio, dont 212 en grandes ondes (38 à Bangkok et 174 en province) et 311 en modulation de fréquence (40 à Bangkok et 271 en province). Les plus grands opérateurs sont le ministère des Relations publiques, avec 145 stations de radio, suivi de l'armée, avec 128 stations, et du Mass Communications Organization of Thailand, chargé de gérer les communications grand public, avec 62 stations. Les radios diffusées en grandes ondes visent en général le grand public, en particulier les auditeurs des régions rurales, tandis que les stations diffusant en modulation de fréquence offrent de la musique populaire, du jazz et de la musique classique, ainsi que des bulletins d'information en anglais et les bandes originales des films étrangers qui passent à la télévision locale.

La nouvelle Constitution de 1997 stipule que toutes les ondes appartiennent au public et doivent être gérées par un organisme indépendant, la National Broadcasting Commission. C'est l'une des nouvelles institutions créées pour suivre et réglementer la performance du gouvernement afin d'en assurer la transparence et la responsabilité.

Dans l'ensemble, les journalistes thaïlandais se considèrent comme un contre-pouvoir ; il n'en demeure pas moins que les deux tiers d'une population estimée à 3 400 journalistes travaillant dans la presse écrite et audiovisuelle manquent encore de compétences et apprennent en général leur métier sur le tas. Une meilleure formation au reportage, à l'interview et à la rédaction semble essentielle pour accroître le professionnalisme de la presse. Les journalistes doivent aussi connaître et appliquer un code déontologique. Certains d'entre eux ont de bons salaires, mais la plupart ne roulent pas sur l'or.

## **L'ACCÈS À L'INFORMATION**

La Constitution de 1997 a mis en place une approche cohérente visant à protéger la liberté des médias, la liberté d'expression et l'accès à l'information (voir, en annexe, les sections pertinentes de la Constitution). Cependant, 27 lois restreignant la liberté des médias, adoptées avant la nouvelle Constitution, restent valides. Elles devraient être abrogées, puisqu'elles contredisent la Constitution, mais la procédure nécessaire progresse lentement en raison des lourdeurs de la bureaucratie et de la mauvaise volonté manifeste des législateurs conservateurs, qui continuent à penser que les médias ne doivent pas être trop libres. En outre, le gouvernement souhaite conserver certaines de ces lois de façon à pouvoir exercer un contrôle sur les médias. En juillet 1997, les propriétaires et les rédacteurs en chef de tous les journaux nationaux ont décidé de créer le National Press Council (Conseil national de la presse), organisme professionnel autoréglementé visant à améliorer la déontologie et le professionnalisme de la presse. Ces trois dernières années, le public a déposé plus de cent plaintes au Conseil national de la presse sur des questions comme des photographies indécentes, des publications incendiaires et la diffusion d'informations tendancieuses.

La campagne visant à promulguer une loi garantissant l'accès à l'information a commencé lorsque Anand Panyarachun, ancien diplomate, a été nommé Premier ministre en 1991. Selon lui, le public devait pouvoir accéder à l'information détenue par le gouvernement afin de pouvoir en juger la performance. Cette profession de foi reposait sur son expérience personnelle, puisqu'il avait été accusé, à tort, d'être sympathisant communiste pour avoir contribué à rétablir les relations diplomatiques entre la Thaïlande et le Viêt-nam au milieu des années 1970. Il était convaincu que si le public avait accès aux archives du ministère des Affaires étrangères, la vérité éclaterait au grand jour et le blanchirait de tout soupçon. Initialement réticents,

les politiques se rallièrent au principe de cette loi lorsqu'il devint clair que les réformes politiques étaient désormais à l'ordre du jour. L'opinion publique s'y rallia également après le bain de sang provoqué par le coup d'État militaire de mai 1992, que les médias contrôlés par le gouvernement avaient relaté en édulcorant les faits. Après une longue période d'audiences et de consultations, un projet de compromis fut accepté, puis soumis à l'approbation du Parlement sous le gouvernement du général Chavalit Yongchaiyudh.

La nouvelle loi, intitulée Official Information Act (loi sur l'information officielle), fut promulguée en 1997. Depuis cette date, plus d'un demi million de citoyens s'en sont prévalus. Les deux premières années, le public n'en connaissait pas l'existence, ne sachant ni ce qu'elle permettait, ni l'impact qu'elle pouvait avoir sur la société, mais plusieurs scandales contribuèrent ensuite à la faire connaître. Ainsi, Sumalee Limpavart s'était battue pendant deux ans et demi avec la direction de l'école expérimentale Kasetsart pour savoir pourquoi celle-ci avait refusé d'inscrire sa fille en CP. Elle avait découvert que cet établissement donnait la priorité aux enfants des familles privilégiées et de ses donateurs. Après plusieurs procès, le Conseil des ministres, tranchant en faveur de Sumalee, décida que l'école avait agi inconstitutionnellement et avait fait preuve de mauvaise foi. Il lui ordonna d'abolir son système discriminatoire. Les autres écoles pilotes du secteur public en firent autant.

Un autre scandale, survenu en 1999, impliquait le ministère de la Santé publique. L'affaire, qui portait sur 35 millions de dollars d'achats de fournitures médicales, a provoqué la démission de Rakkiart Sukhtana, le ministre adjoint de la Santé publique, et de deux hauts fonctionnaires. En l'occurrence, la National Counter Corruption Commission (Commission nationale contre la corruption) avait bénéficié de « fuites » et d'informations fournies par une coalition d'ONG et de groupes implantés sur le terrain, en particulier des médecins de campagne, et avait ainsi réussi à mener une enquête sur les réseaux illégaux d'approvisionnement qui faisaient monter les prix du matériel et des médicaments destinés aux dispensaires ruraux. Grâce à la loi sur l'information et après plusieurs appels, les groupes de défense des consommateurs et les journalistes réussirent à obtenir les minutes de l'enquête de la commission ; cependant, les noms des témoins oculaires en avaient été masqués pour protéger leur identité.

Grâce à la victoire de Sumalee, le public commença à apprécier l'intérêt de la nouvelle législation et les gens sont désormais de plus en plus nombreux à savoir qu'ils ont le droit de se faire communiquer les informations détenues par le gouvernement. Par le passé, toute l'information officielle

était considérée comme confidentielle, ne pouvant être divulguée que dans des circonstances exceptionnelles. Aujourd'hui, c'est l'inverse, toute information officielle, à quelques exceptions près, est considérée comme publique. Non seulement cela a érodé l'ancienne culture du secret, mais cela a aussi entraîné un certain nombre d'implications plus larges, notamment :

- la loi permet à tous les citoyens d'exercer leur droit de participer effectivement aux processus de prise de décision du gouvernement ;
- elle accroît l'efficacité du gouvernement en permettant au public d'examiner le travail des administrations ;
- elle réduit la corruption du gouvernement, car elle favorise la transparence ;
- elle affaiblit la longue tradition de collusion clients/fournisseurs, fondée sur les relations et le népotisme ;
- elle réduit la possibilité de conflits sociaux entre des groupes de citoyens et les administrations ;
- elle responsabilise les citoyens ordinaires, surtout ceux qui habitent les zones rurales, car contrairement à ce qui se passait auparavant, ils ont désormais accès à l'information.

La loi prévoit que certaines informations ne soient pas divulguées, en particulier celles qui ont trait à la monarchie ou celles qui pourraient mettre en danger la sécurité nationale, les relations internationales, ou la santé économique et financière du pays. Les personnes qui souhaitent obtenir des informations sur la famille royale peuvent le faire en puisant dans la catégorie des données historiques, qui restent secrètes soixante-quinze ans, durée qui peut être doublée si les autorités l'estiment nécessaire.

Tout citoyen peut demander à se faire communiquer des informations officielles – il suffit de remplir un simple formulaire. En théorie, toutes les demandes doivent être satisfaites dans un « délai raisonnable », faute de quoi les responsables risquent des amendes ou même la prison. Le caractère flou du délai prévu par la loi a permis aux autorités d'atermoyer avant de répondre aux demandes, c'est devenu l'un des failles les plus graves de la loi. Par exemple, un journal économique avait formulé une demande d'information en octobre 1998 concernant les achats de papier à cigarettes du Bureau du tabac du ministère des Finances. Il a attendu sa réponse deux mois et demi. Dans un autre cas, il a fallu trois mois pour traiter une demande d'examen d'un accord passé par la Bank of Thailand dans le cadre de la vente d'une banque appartenant à l'État.

## Ce que les médias disent sur les médias

D'une manière générale, les demandes d'information sont gratuites, même si elles portent sur des milliers de pages de documents, comme ce fut le cas récemment : un étudiant en doctorat menait une recherche sur la crise économique et souhaitait étudier les minutes des discussions de la Bank of Thailand au cours des trois décennies précédentes.

Entre janvier et octobre 2000, un total de 144 plaintes et de 64 appels ont été soumis à l'Office of Information Commission (OIC), contre 124 plaintes et 81 appels en 1999. Environ 21 % des plaintes visaient des agences locales du gouvernement, 13 % le ministère de l'Éducation, et 11 % le ministère des Finances. Quant aux appels, 22 % concernaient le ministère de l'Agriculture, 16 % le Bureau du Premier ministre, et 13 % le ministère de l'Éducation.

La plupart des plaintes enregistrées jusqu'à présent mettent en cause des fonctionnaires ayant refusé de fournir les documents ou les services demandés. Concernant les appels, 56 % portent sur des documents d'enquêtes disciplinaires ; 23 % sur des informations ayant trait aux affaires courantes, par exemple l'enquête sur la corruption au ministère de la Santé publique et la vente d'actifs par le Financial Sector Restructuring Authority (Autorité de restructuration du secteur financier) ; tandis que 21 % concernent des informations liées aux concessions, contrats et procès-verbaux de réunions.

La plupart des dossiers ont été déposés à Bangkok. Dix d'entre eux mettent en cause la municipalité de la capitale, 18 des municipalités et d'autres collectivités locales réparties sur l'ensemble du territoire. Les utilisateurs les plus fréquents de la loi sur l'accès à l'information sont des particuliers, suivis des hauts fonctionnaires et des journalistes. Seuls, deux hommes politiques y ont eu recours.

En 1998-2000, cinq demandes d'information sur des affaires économiques et financières sur six émanaient du journal *Prachachart Thurajit* ; elles concernaient les détails d'un contrat lié à une offre d'achat de dettes du secteur financier. Le tribunal local de divulgation de l'information (il en existe cinq) a jugé que tous les détails du contrat en question devaient être divulgués. En revanche, il a rejeté les demandes liées au sixième cas, qui concernait la publication d'une série de lettres confidentielles écrites par la Bank of Thailand au FMI.

## **LES OBSTACLES À L'APPLICATION DE LA LOI SUR L'INFORMATION**

L'application de la loi a posé un certain nombre de problèmes, en particulier :

- la plupart des gens ne connaissent ni leurs droits ni les dispositions les plus importantes de la loi. Ils ne savent pas comment l'utiliser et ignorent la procédure à suivre pour faire aboutir leur demande d'accès à l'information publique, ce qui les empêche d'exercer leurs droits ;
- les hauts fonctionnaires connaissent mal le texte et ne savent pas l'appliquer. À leurs yeux, l'administration a autre chose à faire que de répondre aux demandes d'information. La nouvelle législation leur pèse ;
- le manque de coordination entre les divers ministères exclut pratiquement toute possibilité de procéder à des références croisées ;
- les pénalités en cas de refus d'appliquer la loi sont insuffisantes. Si ceux qui ne répondent pas aux demandes d'information risquent une peine de prison d'un an et une amende de 5 000 bahts (116 dollars), ceux qui divulguent des informations par erreur risquent les mêmes peines de prison et une amende de 20 000 bahts (465 dollars). Cette contradiction incite les autorités à ne pas se précipiter, elles préfèrent en général transmettre les demandes à l'OIC pour plus ample délibération ;
- l'OIC, qui ne compte que 19 membres, ne dispose pas de ressources suffisantes pour traiter les cas qui lui sont soumis par 8 775 agences locales ou nationales ;
- aucune structure administrative n'a été mise en place pour faciliter la mise en œuvre de la loi sur l'information ;
- l'OIC n'est pas indépendant, mais travaille sous les auspices du Premier ministre. Afin d'éliminer tout risque d'interférence politique, il serait préférable d'en transférer la responsabilité au Parlement.

Pour améliorer l'application de la loi, l'OIC a élaboré les directives suivantes : toutes les administrations doivent accélérer l'application stricte de la loi sur l'information, chacune d'entre elles devant y consacrer un budget suffisant pour affecter à cette tâche des équipes suffisamment nombreuses et donner à ces dernières une formation qui leur permette de travailler avec l'OIC ; les représentants des ministères auprès de l'OIC doivent y travailler en continu au moins deux ans ; la gestion de l'information et des documents doit être plus systématique et cohérente dans l'ensemble du pays ; enfin, la promotion des hauts fonctionnaires et le recrutement doivent être conformes aux critères de l'OIC.

Ce que les médias disent sur les médias

Tout ceci est plus facile à dire qu'à faire. Malgré ces directives, environ la moitié des administrations se sont révélées incapables d'appliquer la loi, faute de pouvoir y consacrer un budget et un personnel suffisants.

Les universités, dans l'ensemble du territoire, proposent aujourd'hui des cours sur la loi sur l'information. Des ateliers sont également proposés aux journalistes afin d'améliorer leurs compétences en matière de reportage et d'investigation. La plupart des articles qui ont valu à leurs auteurs les prix décernés par l'Association des journalistes thaïlandais au cours des quatre dernières décennies portaient sur des scandales et des affaires de corruption révélées par l'opposition ou par des fuites ; depuis que la loi sur l'information est en vigueur, les articles d'investigation ont remporté les premiers prix trois années d'affilée (1998-2000). L'article qui a révélé la déclaration fiscale frauduleuse du Premier ministre Thaksin Shinawatra, ce qui a provoqué sa mise en examen, a remporté le prix du meilleur reportage de l'année. Il apportait la preuve que Thaksin avait illégalement camouflé des actions de sa compagnie de télécommunications, d'une valeur de 53 millions de dollars, en montant un faux transfert de titres en faveur de l'une de ses domestiques et d'un chauffeur.

## L'ACCÈS À L'INFORMATION DANS LES RÉGIONS

La Thaïlande est le seul pays du Sud-Est asiatique à s'être doté d'une législation séparée sur l'accès à l'information. Aux Philippines, la Constitution garantit bien au public l'accès aux informations détenues par le gouvernement, mais les législateurs, les personnalités importantes de la société civile et les journalistes discutent encore de la nécessité d'une loi séparée sur l'information pour promouvoir un gouvernement ouvert et responsable. L'Indonésie prépare actuellement une loi similaire à l'Information Act, que le Parlement devrait examiner dans un avenir proche. La version indonésienne est plus libérale que la version thaïlandaise, car elle comporte fort peu de limitations ; par exemple, elle s'applique également aux étrangers. En dehors du Sud-Est asiatique, l'Inde a promulgué en 2000 une loi sur l'information, le Japon en a fait autant, la loi sur l'information nationale y a pris effet en avril 2001. La Corée du Sud a adopté une loi similaire et, dès 1996, le Népal avait soumis au législateur un projet de loi allant dans le même sens. Comme le Népal et la Thaïlande sont toutes deux des monarchies constitutionnelles, leurs législations sur l'accès à l'information ont beaucoup de caractéristiques communes.

Le Philippine Center for Investigative Journalism a mené en 2001 une étude comparative sur l'accès à l'information dans huit pays (Cambodge, Indonésie, Malaisie, Birmanie, Philippines, Singapour, Thaïlande et Viêt-nam). La définition de l'accès à l'information retenue pour cette étude est la possibilité ouverte aux citoyens d'obtenir des informations détenues par l'État. L'étude portait sur la mise à la disposition du public de plus de quarante types de données publiques, comme les statistiques macro-économiques et sociales (taux d'alphabétisation, pauvreté, taux de mortalité infantile), les données concernant les budgets et les contrats publics, l'information sur les débats et les enquêtes parlementaires, les procédures judiciaires, les enquêtes officielles et les publications financières émanant du secteur public et des entreprises privées. Le tableau 14.1 présente les résultats de cette étude.

**Tableau 14.1 Échantillon de dossiers officiels, mise à disposition du public**

<i>Pays</i>	<i>Pourcentage d'information auquel le public n'a pas accès</i>
Philippines	11
Cambodge	43
Thaïlande	18
Singapour	56
Malaisie	38
Viêt-nam	49
Indonésie	36
Birmanie	56

Source : Philippine Center for Investigative Journalism, 2001.

Ces résultats préliminaires indiquent que le niveau de développement et l'accès à l'information ne sont pas corrélés. Les principaux déterminants de l'accès à l'information sont, semblent-il, l'existence d'un État démocratique et pluraliste, de médias également pluralistes et concurrentiels et enfin d'une culture du débat, de l'enquête et de la participation politique. Par exemple, si Singapour est considéré comme une société ouverte, l'accès à certaines informations y est extrêmement difficile, entre autres celles qui concernent les gouvernants et le personnel militaire, ainsi que les non-résidents et les non-citoyens, toutes ces informations étant considérées comme confidentielles. La Birmanie figure en queue de classement dans toutes les catégories, tandis que les Philippines se classent en tête, suivies par la Thaïlande.

Ce que les médias disent sur les médias

Un certain nombre de journaux thaïs, dont le *Prachachart Thurakit* et le *Krungthep Thurakit* ont créé des équipes de journalistes d'investigation, chargés d'enquêter sur de nouveaux sujets et de revenir sur les anciens afin de révéler de nouvelles informations. Ces équipes font aussi en sorte d'utiliser les possibilités ouvertes par la loi sur l'information.

## CONCLUSION

Si la Thaïlande et la région ont encore beaucoup à faire en termes d'amélioration de la liberté de la presse, l'expérience récente de ce pays est porteuse d'espoir. Ses citoyens ont désormais conscience que la liberté d'expression et de l'information est indispensable pour obtenir des résultats satisfaisants sur le plan économique, politique et social.

## ANNEXE

### **Extraits de certaines sections de la Constitution thaï de 1997 concernant les droits et les libertés du peuple et des médias**

Section 37 : « Toute personne bénéficie de la liberté de communication par des moyens licites. La censure, la rétention d'informations ou la divulgation de communications entre des personnes ne pourront être pratiquées, non plus que toute autre forme de divulgation de propos échangés entre des personnes – excepté en vertu des clauses de la loi spécifiquement promulguée pour la sécurité de l'État ou le maintien de l'ordre et de la morale publics. »

Section 38 : « Toute personne est entièrement libre de professer une religion, d'appartenir à une secte, d'avoir des convictions religieuses, d'observer des préceptes religieux ou d'exercer une forme de culte conforme à ses convictions, à la condition que ce ne soit pas contraire ni à ses devoirs civiques ni à l'ordre et la moralité publics. Dans l'exercice de la liberté mentionnée à l'alinéa un de la présente section, la personne est protégée de tout acte de l'État contraire à ses droits ou préjudiciable à ses intérêts au motif qu'elle professe une religion, appartient à une secte, a des convictions religieuses, observe des préceptes religieux ou pratique une forme de culte conforme à des convictions différentes de celles des autres. »

Section 39 : « Toute personne est libre d'exprimer son opinion, de tenir des propos, d'écrire, d'imprimer, de publier et de s'exprimer sous un nom d'emprunt. Aucune restriction ne saurait être imposée à la liberté décrite à l'alinéa 1 de la présente section, sauf en vertu de dispositions légales promulguées spécialement dans le but de préserver la sécurité de l'État ainsi que les droits, les libertés, la dignité, la réputation, la famille ou la vie privée d'autres personnes, de maintenir l'ordre public ou la morale, ou d'éviter de porter atteinte à l'intégrité physique et mentale du peuple. Il ne sera pas procédé à la fermeture d'un organe de presse, d'une station de radio ou de télévision si cette fermeture prive les intéressés de la liberté exposée dans la présente section. La censure, par un responsable compétent, d'informations ou d'articles avant leur publication dans un journal, d'un document imprimé, ou d'émissions de radio ou de télévision, n'est autorisée que si le pays est en guerre ou participe à un conflit armé ; elle devra en outre n'être effectuée qu'en vertu de la loi promulguée conformément aux dispositions de l'alinéa 2 de la présente section. Conformément à la loi, le propriétaire d'un journal ou de toute autre entreprise de médias doit être de nationalité thaïlandaise. Les États n'octroieront aucune dotation financière ou d'autres biens à des journaux privés ou aux mass media. »

Section 40 : « Les fréquences de transmission pour la diffusion d'émissions par la radio ou la télévision ainsi que pour les télécommunications radio sont des ressources nationales destinées à être utilisées dans l'intérêt général. Un organisme de tutelle indépendant sera chargé de distribuer les fréquences décrites à l'alinéa 1 de la présente section et de superviser les émissions de radio et de télévision et les télécommunications, comme la loi le prescrit. En exécutant l'acte décrit dans l'alinéa 2 de la présente section, cet organisme veillera à optimiser le bénéfice public au niveau national et local pour tout ce qui touche à l'éducation, la culture, la sécurité nationale et d'autres intérêts publics, en particulier le respect d'une concurrence libre et équitable. »

Section 41 : « Les dirigeants ou les employés du secteur privé travaillant pour des journaux, pour la radio ou pour la télévision, jouiront de la liberté de présenter les informations et d'exprimer leurs opinions avec les seules restrictions prévues par la Constitution, sans être soumis au mandat d'aucun organisme d'État ou entreprise publique ou des propriétaires de leur entreprise, à condition de respecter la déontologie de la profession. Les représentants du gouvernement, les fonctionnaires ou les employés d'une administration ou d'une entreprise publique qui travaillent dans la radio et la télévision jouissent des mêmes libertés que celles dont jouissent les diri-

Ce que les médias disent sur les médias

geants et les employés du secteur privé, telles qu'elles sont décrites à l'alinéa 1 de la présente section. »

Section 58 : « Toute personne a le droit de se faire communiquer les données et les informations publiques détenues par des organisations gouvernementales, des entreprises publiques et des autorités provinciales, sauf dans le cas où leur divulgation affecterait la sécurité de l'État, la sécurité publique ou les intérêts d'autres personnes, qui sont protégés, comme la loi le prescrit. »

## RÉFÉRENCES

- Freedom House, *Annual Report*, New York, 2000. Disponible sur Internet : <http://freedomhouse.org/pfs99>
- Philippine Center for Investigative Journalism : « The Right to Know : Access to Information in Southeast Asia », Philippine Center for Investigative Journalism and the Southeast Asian Press Alliance, Manille, 2001.

# Chapitre 15

---

## Les médias et le développement au Bangladesh

Mahfuz Anam

Il n'y a qu'une trentaine d'années que le Bangladesh a conquis son indépendance – c'était en 1971, à l'issue d'une âpre guerre avec le Pakistan, au cours de laquelle des centaines de milliers d'innocents ont trouvé la mort. Le pays adopta alors un gouvernement démocratique. Une constitution libérale fut promulguée en 1972 et, l'année suivante, des élections générales furent organisées. On assista cependant peu après à un retour à l'autoritarisme : en janvier 1975, trois ans seulement après l'indépendance, un régime de parti unique accompagné d'une nationalisation complète des médias fut instauré. Une nouvelle tragédie s'abattit sur la nation lorsque le fondateur de l'État fut assassiné sauvagement, ainsi que vingt-deux membres de sa famille. Les militaires s'emparèrent alors du pouvoir, qu'ils conservèrent seize ans durant, jusqu'à ce que leur gouvernement soit renversé par un soulèvement populaire en décembre 1991. C'est à ce moment-là, lorsque la démocratie fut restaurée et que les médias retrouvèrent enfin la liberté, que le Bangladesh put faire ses premiers pas sur la voie du développement.

La formation du Bangladesh et les événements qui ont suivi illustrent remarquablement un certain nombre de points importants. Premièrement, il y a une relation symbiotique entre la démocratie et l'existence de médias libres : la première favorise la liberté d'expression, tandis que les seconds contribuent au développement des démocraties naissantes. Si une certaine

Ce que les médias disent sur les médias

démocratisation s'est avérée nécessaire pour libérer les médias, ceux-ci ont depuis gagné en puissance et en dynamisme, incarnant de mieux en mieux la *vox populi* et ouvrant la voie à une démocratie plus transparente et à un gouvernement faisant des choix informés. Deuxièmement, le Bangladesh est un pays pauvre, essentiellement rural, alors que la presse écrite s'adresse en priorité aux zones urbaines. Une grande partie de la population, 48 % pour être précis, est analphabète, chiffre qui s'élève à 71 % pour les femmes (Banque mondiale, 2001). Si plusieurs journaux peuvent prospérer dans les zones urbaines, ce n'est pas le cas dans les régions rurales. En outre, le marché de la publicité y est inexistant. Mais, malgré ses modestes tirages, la presse y joue cependant un rôle important. Troisièmement, la forte ingérence de l'État dans les activités industrielles et commerciales a, jusqu'à une époque récente, affecté le rôle des médias même dans les marchés urbains. Quatrièmement, les médias peuvent avoir un impact plus fort sur l'économie et la politique quand ils s'allient avec d'autres institutions, comme les ONG ou les universités.

La restauration de la démocratie au Bangladesh s'est accompagnée d'une progression immédiate des médias, tant en termes qualitatifs que quantitatifs. Aujourd'hui, il existe environ 83 quotidiens, au moins officiellement, dans la seule capitale. S'il faut reconnaître qu'ils ne sont pas tous d'une qualité égale ou même acceptable, Dacca compte une dizaine de quotidiens en bengali et cinq en anglais. Plusieurs quotidiens d'une qualité acceptable paraissent également dans d'autres grandes villes comme Chittagong, Khulna, Rajshahi et Sylhet. Il existe officiellement au Bangladesh plus de 200 et près de 500 hebdomadaires, mais il est difficile de savoir si tous ces titres existent encore et avec quelle régularité ils paraissent. On peut cependant affirmer qu'après la restauration de la démocratie, les journaux ont généralement progressé en nombre et en qualité.

Le développement le plus encourageant qu'aient connu les médias depuis la restauration de la démocratie, c'est l'indépendance et la liberté croissantes de la presse écrite. L'audace, la fréquence et le sérieux avec lesquels certains des plus grands journaux dénoncent la corruption qui sévit au sein du gouvernement et dans le secteur privé, les abus du pouvoir politique, le népotisme et les irrégularités en général étaient inconnus jusqu'alors. Si le journalisme d'investigation n'a pas encore le niveau et la maturité qu'il a atteint dans les démocraties plus anciennes, le pays peut au moins se féliciter de savoir qu'il avance fermement dans la bonne direction.

L'augmentation du nombre des annonceurs privés au cours de la dernière décennie est directement liée aux progrès de la liberté de la presse

écrite et à la libéralisation de l'économie. Ils sont certes encore loin d'offrir à la presse l'intégralité du marché potentiel qu'ils représentent, mais le simple fait que la publicité ne soit plus l'apanage exclusif du gouvernement est sans doute le facteur qui a contribué le plus efficacement à l'indépendance des médias. Autrefois, plus de 80 % des publicités émanaient des pouvoirs publics, qu'il s'agisse d'appels d'offres ou d'autres annonces du même type. L'économie ayant été nationalisée peu après l'indépendance, la publicité privée était rare. Les médias se trouvaient donc en situation de dépendance extrême par rapport au gouvernement. Il n'en va plus ainsi pour les médias urbains. Aujourd'hui, c'est du secteur privé que la plupart des grands journaux tirent 70 % à 80 % de leurs recettes publicitaires. Ajoutons que le gouvernement fournissait autrefois les journaux en papier journal produit localement grâce à des subventions, ce qui constituait une autre façon de les contrôler – cette contrainte a également disparu grâce à la libéralisation de l'importation de papier journal de qualité, utilisé par la plupart des grands journaux. Du papier journal de qualité est désormais également produit sur le territoire national en quantités limitées. En revanche, les journaux ruraux continuent à dépendre totalement des publicités émanant du gouvernement, car le secteur privé reste sous-développé dans les zones rurales. Mais ces journaux, hebdomadaires pour la plupart, sont assez mal placés en termes de crédibilité et d'impact.

Autre développement positif récent : l'ouverture d'une chaîne de télévision privée par satellite (ETV) et de deux chaînes par câble (Channel i et ATN Bangla). Une station de radio privée fonctionne aussi actuellement à Dacca. C'est la première fois que le secteur privé est autorisé à détenir des médias électroniques. Ces trente dernières années, la télévision publique – la chaîne BTV – jouissait d'un monopole total et diffusait exclusivement la propagande gouvernementale. Des trois chaînes privées, seule ETV jouit d'une audience comparable à celle de BTV. C'est aussi la seule chaîne autorisée à diffuser ses propres informations, même si son cahier des charges la contraint à diffuser gratuitement l'un des deux bulletins d'informations de la chaîne publique. Aucune des deux chaînes câblées n'est autorisée à diffuser des bulletins d'informations – elles proposent uniquement des programmes de variétés.

## **LE RÔLE DES MÉDIAS DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LA DÉFENSE DES DROITS DE L'HOMME**

Les médias ont contribué à mettre le Bangladesh sur la bonne voie en dénonçant la corruption. Le premier exemple concerne la fraude dans le secteur financier. En 1991, après la restauration de la démocratie et l'élection d'un nouveau gouvernement, les journaux se sont penchés sur l'immense gabegie financière laissée en héritage par neuf ans de régime autocratique. Peu après son arrivée au pouvoir, le nouveau gouvernement découvrait que plus de 40 % des crédits du système bancaire étaient « classés », terme pudique désignant en réalité les impayés. Les banques avaient pris l'habitude d'accorder des prêts sans aucune discipline, après divers marchandages, pressions politiques ou autres. La corruption était endémique. Les médias se sont attachés à la dénoncer, poussant ainsi les autorités à prendre un certain nombre de mesures disciplinaires. Résultat, en décembre 2000, la proportion de prêts non productifs était tombée à 34 %. Ce chiffre reste évidemment excessif et la lutte contre la corruption dans le secteur financier est loin d'être terminée.

Les médias peuvent s'enorgueillir d'une réussite particulièrement remarquable : ils ont en effet démasqué des directeurs de banques qui avaient extorqué de l'argent à leur propre établissement sous un nom d'emprunt. Jusqu'en 1985, toutes les banques étaient nationalisées, mais, cette année-là, le gouvernement, qui souhaitait promouvoir le secteur privé, commença à autoriser la création de banques privées. Au début des années 1990, la Banque centrale découvrit que certains des grands groupes qui avaient proposé de créer des banques l'avaient apparemment fait pour permettre l'enrichissement personnel de leurs futurs dirigeants. Des enquêtes menées auprès de deux banques révélèrent l'existence de plus de 200 comptes fictifs ; elles permirent également à la Banque centrale de s'apercevoir que leurs dirigeants se faisaient accorder des crédits illégaux, en prenant des noms d'emprunt. Plus de 134 d'entre eux furent démasqués, et 57 remerciés ; 19 allèrent en justice et obtinrent leur réintégration, tandis que 58 autres étaient autorisés à conserver leur poste après avoir régularisé leur emprunt. Les journaux s'étaient livrés à un journalisme d'investigation qui avait aidé la Banque centrale à mener son enquête et contribué à créer la pression publique indispensable pour instituer des mesures punitives et entreprendre les réformes nécessaires. La presse écrite peut donc se targuer d'avoir aidé à mettre fin à la pratique illicite des prêts aux dirigeants. La loi

bancaire a fini par être réformée : les directeurs ne peuvent désormais emprunter que jusqu'à 50 % des sommes qu'ils ont investies.

Un autre domaine où l'activité inlassable des médias a ouvert la voie aux réformes nécessaires, c'est la corruption dans le secteur bancaire. Par le passé, le processus des octrois de crédits faisait la part belle aux pots-de-vin, très appréciés parmi les cadres supérieurs. L'intervention des médias a conduit au renforcement du contrôle de la Banque centrale, dont les équipes d'inspecteurs, formés à l'étranger, rendent désormais des visites régulières aux succursales, dans l'ensemble du territoire, afin de superviser et de suivre leur travail.

Les médias ont également révélé une importante irrégularité financière dans le domaine du négoce illicite des devises étrangères, système illégal et informel de transferts de fonds en parallèle aux circuits officiels, qui privait le Trésor de devises dont le pays avait le plus grand besoin.

Au fil des années, les syndicats des banques étaient devenus des acteurs importants du secteur bancaire, contraignant leur direction à prendre certaines décisions d'octroi de crédit. Ils exerçaient également une influence indue sur la nomination et la promotion des dirigeants, qui cherchaient dès lors à les amadouer pour promouvoir leur propre carrière. Les responsables syndicaux occupaient une grande partie des locaux, se comportant même à l'occasion comme s'ils constituaient une seconde équipe de direction. La presse a joué dans cette affaire un rôle déterminant, réduisant par sa propre influence celle des syndicats et les obligeant à faire preuve de davantage de discipline.

Dans l'ensemble, les médias ont largement contribué à la moralisation du secteur financier. Sans leur soutien actif et leurs efforts pour faire réagir l'opinion publique, la Banque centrale n'aurait jamais pu mettre en œuvre les réformes qu'elle a entreprises.

Le second grand exemple de l'influence exercée par les médias concerne l'affectation illégale de terrains à bâtir : plus de 300 d'entre eux avaient, au mépris de toutes les procédures et réglementations en vigueur, été attribués par les autorités municipales à des favoris du parti au pouvoir. Ce scandale, qu'un quotidien bengali avait été le premier à révéler, fut ensuite repris par d'autres journaux. Le Premier ministre finit par intervenir directement, annulant les affectations de terrain incriminées par la presse. De la même manière, les journaux révélèrent que les autorités municipales de la capitale avaient vendu des parcelles prises sur les jardins publics, les terrains de jeux et les parkings du centre ville à des promoteurs qui voulaient

y construire des centres commerciaux. La plupart de ces projets, fruits de la corruption ou de pressions politiques, violaient le plan d'urbanisation et les plans d'occupation des sols. Le chantier a été arrêté grâce à des reportages photographiques montrant des terrains de jeux livrés aux bétonnières dans des quartiers surpeuplés du vieux Dacca.

Les médias se sont également battus pour la protection de l'environnement. Les autorités négligeaient constamment et délibérément les fleuves du Bangladesh, surtout autour de Dacca. Année après année, un certain nombre de personnages influents avaient acquis des terrains sur les berges et, à force de remblayer, ils avaient réduit la largeur des fleuves. Cela avait fini par former de tels goulets d'étranglement que la Buriganga, la rivière principale de Dacca, était quasiment asséchée. Elle était également menacée par des quantités énormes de rejets d'eaux usées et de détritiques. Les journaux firent campagne pour son sauvetage, révélant au grand jour la façon dont certains dessous-de-table avaient permis la « vente » de terrains situés sur ses berges à diverses entreprises privées qui se préparaient à y édifier des bâtiments à usage commercial. Un journal découvrit même qu'un grand ministère avait étendu son terrain en gagnant plus de vingt-cinq mètres sur le fleuve afin d'y construire des entrepôts. Les articles furent suivis d'une assignation en justice, et les travaux furent provisoirement interrompus. L'issue de l'affaire reste à déterminer. Si la persistance avec laquelle les journaux couvrent le problème des effluents polluants déversés dans le fleuve a sensibilisé le public, qui commence à comprendre que la négligence peut conduire à un désastre écologique, aucun effort sérieux n'a encore été entrepris pour prendre les mesures susceptibles de limiter les dégâts.

Il y a cinq ans, le *Daily Star* a fait équipe avec la plus grande université scientifique du Bangladesh et avec le mouvement scout local pour lancer un programme intitulé « Urban Agenda », dans le cadre d'une initiative commune, « Opération ville propre ». Les scouts ont mobilisé des militants, l'université a impliqué des experts, et le *Daily Star* a apporté le soutien médiatique. La première manifestation fut un grand rassemblement de scouts, de guides et d'habitants de la ville, qui défilèrent dans les rues. Puis, tous les jours, sous la direction des scouts et de groupes locaux, les gens se sont mis à nettoyer les quartiers les plus sales, à grand renfort de publicité dans les médias. Bientôt, la municipalité, à qui cette tâche incombait normalement, commença à ressentir la pression de l'opinion publique et offrit de collaborer avec le groupe. Finalement, le système de collecte des ordures a été remarquablement amélioré, les habitants, désormais plus exigeants, n'acceptant plus que la municipalité bâcle sa tâche.

Le même groupe organisa aussi une série d'ateliers consacrés à la gestion des ordures, des toilettes publiques en zone urbaine, du trafic automobile, ainsi qu'à l'information et la prévention d'une maladie tropicale qui fait des ravages dans le pays, la dengue, et l'application du plan d'occupation des sols à Dacca. Pour chacun de ces ateliers, le groupe rassemblait des experts et des représentants de forums de bénévoles impliqués dans des projets civiques. Des professeurs d'université et des hauts fonctionnaires en retraite, des spécialistes et des retraités joignirent leurs efforts à ceux des scouts pour créer un mouvement d'opinion publique sur ces questions.

Le groupe se consacra également aux problèmes liés à la circulation automobile : on réunit des experts en la matière, des représentants de toutes les administrations concernées, des bénévoles et des hommes d'affaires dont les activités étaient gênées par les embouteillages de plus en plus paralysants. Des plans d'action furent élaborés et publiés dans les journaux afin que l'opinion publique se mobilise en leur faveur. Des actions similaires suivirent dans d'autres domaines.

L'affaire de la contamination de l'eau à l'arsenic, qui affecte à la fois les zones rurales et les zones urbaines, constitue un excellent exemple de l'impact que peuvent avoir les médias. C'est au Bengale-Occidental, en Inde, que l'affaire éclata dans les années 1980. Des chercheurs avaient fait une découverte stupéfiante et tragique : dans de vastes régions, la nappe phréatique était contaminée à l'arsenic. On apprit ensuite que certains patients des zones frontalières allaient se faire soigner à Calcutta. Des experts du Bangladesh se penchèrent sur cette question et, au milieu des années 1990, un groupe de médecins de l'hôpital de Dacca constatait que la contamination à l'arsenic était effectivement très répandue. Ces médecins approchèrent les médias, qui décidèrent d'intervenir. Selon les estimations, soixante à soixante-dix millions de personnes, au Bangladesh, risquent d'être affectées par cette contamination.

La presse écrite a été la première à attirer l'attention du public sur ce problème et à se battre pour cette cause. Cette couverture médiatique a forcé le gouvernement, ainsi que la communauté internationale, en particulier les organismes multilatéraux, à s'intéresser à la question. Elle a sensibilisé les hommes politiques qui, après avoir commencé par accuser les médias de dramatiser, ont fini par reconnaître la gravité du problème, lui conférant même le statut d'urgence nationale. L'UNICEF, l'OMS et la Banque mondiale ont tous trois réagi aux articles publiés par les journaux en envoyant sur place des missions d'étude. Le *Daily Star* a été le premier quotidien à consacrer de nombreux articles à cette affaire, en les accompa-

gnant de cartes des zones affectées pour bien montrer la gravité de la situation. En coopération avec l'hôpital de la communauté de Dacca, ce quotidien organisa une table ronde des médias et consacra un supplément spécial à la question, qui aida immensément à rassembler tous les partenaires nationaux et internationaux afin de résoudre la crise.

Les médias jouent également un rôle remarquable au service de la défense des droits de l'homme, dont ils n'ont cessé de souligner l'importance depuis la restauration de la démocratie. Ainsi, ils ont fait connaître la notion de droit à l'information et dressé l'opinion publique contre toutes les formes de secret et d'immunité des gouvernants. Grâce au travail accompli par la presse écrite, les citoyens du Bangladesh connaissent beaucoup mieux que par le passé leurs droits humains fondamentaux et la protection constitutionnelle dont ces derniers font l'objet. Faisant preuve d'une vigilance sans faille, les journaux ont systématiquement relaté les cas où les droits de l'homme avaient été bafoués, les « bavures » policières, la répression, de sorte que le public a pris conscience du problème. Il faut saluer l'insistance avec laquelle ils ont dénoncé les brutalités policières, en particulier les décès intervenus au cours de gardes à vue. Ils ont aussi soutenu l'activité judiciaire et familiarisé le public avec le concept du recours à la justice.

Les médias ont également soutenu les organisations non gouvernementales qui travaillent à renforcer les droits de l'homme, faisant en particulier campagne contre les discriminations homme / femme et contre l'intégrisme religieux. Ils ont dénoncé la violence et les trafics dont sont victimes les femmes et les enfants. Dans plusieurs cas, les journalistes ont travaillé en étroite collaboration avec les ONG, qu'ils ont aidés à retrouver ou à réinsérer les victimes de ces trafics. D'une manière générale, le public est plus sensible que par le passé aux problèmes d'inégalité des sexes.

La plupart des rapports internationaux sur la situation des droits de l'homme au Bangladesh reposent sur des faits relatés par les médias – citons par exemple les rapports d'Amnesty International et de Transparency International, ainsi qu'un récent rapport du Département d'État américain. Les médias ont donc largement contribué à sensibiliser les communautés nationale et internationale à ces questions liées aux droits de l'homme.

Malgré leurs efforts, ils continuent à être régulièrement bafoués au Bangladesh. À en croire la presse, cela résulte largement du fait que les coupables qui se font prendre échappent généralement à une sanction rapide et exemplaire. La procédure judiciaire est beaucoup trop longue, inefficace, et corrompue. Pour donner un exemple particulièrement éloquent, citons la

pratique odieuse des hommes qui, ayant courtisé en vain une jeune femme et s'étant vu refuser une demande en mariage, se vengent en jetant de l'acide au visage de leur victime. Nous pensons que la résolution rapide de ces cas, ainsi que des punitions sévères à l'encontre de ceux qui s'adonnent à ces pratiques barbares, auraient pu contribuer à diminuer le nombre des femmes défigurées à l'acide. La couverture médiatique a un peu réduit ce nombre, ce dont on peut tirer une satisfaction limitée.

## **CONTRAINTES ET DÉFIS**

Si la presse a joué un rôle important pour moraliser et améliorer le fonctionnement des pouvoirs publics et faire évoluer les rapports que les habitants du Bangladesh entretiennent entre eux et avec leur gouvernement, ce rôle serait plus considérable encore si elle avait un lectorat plus important. Le tirage cumulé de tous les journaux ne dépasse pas un million – dans un pays qui compte 130 millions d'habitants. Même si l'on tient compte du haut niveau d'analphabétisme et du pouvoir d'achat limité d'une grande partie de la population, ce tirage reste plus faible que celui auquel on pourrait s'attendre pour une population aussi nombreuse. La réalité, c'est qu'il y a un fossé entre les préoccupations des journalistes et les besoins réels, au quotidien, de leurs lecteurs potentiels. Le décalage est encore plus criant pour les ruraux, dont les problèmes ne sont qu'effleurés par la presse puisque la plupart des lecteurs vivent en ville. Cela ne suffit toutefois pas à expliquer la faiblesse des tirages, car la population urbaine du pays est suffisamment nombreuse pour permettre un lectorat beaucoup plus important.

Ajoutons que le faible niveau d'industrialisation, la taille réduite du secteur privé et l'éventail limité des choix offerts aux consommateurs ne permettent pas le développement d'un marché publicitaire très vivant. En dehors de Dacca, le marché de la publicité est pratiquement inexistant : la plupart des journaux implantés ailleurs que dans la capitale tirent donc l'essentiel de leurs recettes publicitaires du secteur public. Non seulement leur seule source de financement est non concurrentielle, mais c'est l'État, ce qui entraîne deux conséquences néfastes : la faible diversité des informations et le risque de propagande gouvernementale. Deux facteurs qui tendent à réduire encore la demande des lecteurs.

L'étroitesse du marché des annonceurs signifie aussi que la plupart des journaux sont bien incapables de financer les investissements humains et technologiques indispensables pour produire des journaux de qualité. Il est de fait que les journalistes reçoivent une formation insuffisante au Bangla-

Ce que les médias disent sur les médias

desh. La plupart d'entre eux s'appuient trop exclusivement sur les informations et les chiffres que leur communique le gouvernement, car ils n'ont ni la formation ni les ressources qui leur permettraient de mener leurs propres enquêtes. En outre, les journalistes sont trop souvent divisés en fonction de leurs convictions politiques, et ce clivage affecte leur travail. Je suis persuadé que, sans ce clivage, le Bangladesh aurait une presse écrite beaucoup plus vigoureuse et efficace.

L'existence de médias électroniques privés étant désormais autorisée, le Bangladesh commence à voir naître une nouvelle tendance dont on ne connaît pas encore l'impact final. Pour la première fois, ces médias puissants ne fonctionnent plus comme des extensions du mécanisme de propagande gouvernementale et donnent des signes d'indépendance. Il faut espérer que la libéralisation se poursuivra, mais cette initiative en est encore à ses balbutiements. Ainsi, pour l'heure, c'est encore clairement à la presse écrite, dont l'existence est plus ancienne et qui, à part quelques mois en 1975, n'a jamais été aux mains du gouvernement, qu'il incombe de braquer les projecteurs sur les problèmes sociaux, politiques et économiques qui sont au cœur du défi du développement et de se faire les avocats de la transformation sociale.

Pour tous les médias, l'objectif prioritaire, pour les prochaines années, est de consolider la démocratie et d'instituer un gouvernement responsable, car c'est la seule façon de conduire le pays vers un développement durable. C'est la voie qu'a choisie le Bangladesh, mais le début du parcours n'a pas été sans heurts. Le grand défi que doivent relever les médias, c'est d'aider à établir une vraie démocratie, car c'est cela qui permettra au pays de réaliser tous ses autres objectifs.

## RÉFÉRENCE

Banque mondiale, *World Development Indicators 2001*, Washington.

## Chapitre 16. Comment le Cairo Times en est venu à être publié depuis Chypre

**De Boeck Université** | *Culture & Communication*

2005/1

pages 353 à 359

ISSN

---

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/le-droit-d-informer-le-role-des-medias--9782804143183-page-353.htm>

---

---

Pour citer cet article :

"Chapitre 16. Comment le Cairo Times en est venu à être publié depuis Chypre", *Culture & Communication*, 2005/1  
p. 353-359.

---

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Université.

© De Boeck Université. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# Chapitre 16

---

## Comment le *Cairo Times* en est venu à être publié depuis Chypre

Hisham Kassem

L'histoire de la presse égyptienne est celle d'une longue soumission à l'État, et cela depuis que le vice-roi Mohammed Ali (1805-1848) fit publier la première gazette officielle. Depuis, le journalisme égyptien a dû opérer sous la férule d'un gouvernement distribuant des autorisations au compte-gouttes, enclin à interdire et plus généralement à contrôler le destin du quatrième pouvoir. Aujourd'hui, les perspectives d'une presse indépendante en Égypte sont bien meilleures qu'il y a vingt ans, mais la pratique du journalisme reste empreinte d'un lourd héritage politique et historique.

En 1996, je me suis rendu aux bureaux du Conseil supérieur de la presse, l'organisme qui octroie les licences de publication en Égypte. Compte tenu de sa réputation, je ne me faisais aucune illusion sur mes chances d'en obtenir une. Je considérais plutôt cette démarche comme une visite de courtoisie, un premier contact avant mon entrée sur la scène journalistique égyptienne. Je fus reçu par un bureaucrate qui m'expliqua poliment le processus. Avant de déposer mon dossier de candidature, je devais trouver neuf autres partenaires qui détiendraient chacun une part égale dans le capital. Il nous faudrait déposer 100 000 livres égyptiennes (LE) [environ 25 000 dollars] pour une publication mensuelle, 250 000 LE pour un hebdomadaire et 1 million de LE pour un quotidien. Cette somme serait bloquée sur un compte, sans qu'aucun intérêt ne soit versé pendant toute la

Ce que les médias disent sur les médias

durée des démarches. Les candidats étaient certes libres de récupérer leur mise de fonds à tout moment, mais cela annulerait instantanément la candidature. Le montant de la somme paraissait raisonnable, car il serait inconcevable de lancer une publication avec un capital inférieur. Mon problème, que j'exposai à mon aimable interlocuteur, était que je ne connaissais pas neuf autres personnes disposées à s'associer à moi pour monter cette entreprise. J'avais pourtant de la chance, m'expliqua-t-il, car un amendement avait récemment modifié la loi, réduisant le nombre minimal d'associés de 200 à 10. Je l'interrogeai sur la durée habituelle du traitement des dossiers, ce à quoi il me répondit qu'il n'en avait aucune idée. J'essayai de lui faire lâcher le morceau, mais sans succès. À bout de ressources, je finis par lui demander quand, pour la dernière fois, une licence avait été attribuée ; il répondit qu'il ne s'en souvenait pas. Je lui demandai alors quand avait eu lieu la dernière cession du Conseil supérieur de la presse. « Il y a deux ans », me dit-il. Si j'avais choisi de suivre le processus administratif officiel pour monter l'hebdomadaire *Cairo Times*, le sort de ce dernier flotterait aujourd'hui encore quelque part dans une boule de cristal.

J'ai donc dû opter pour la méthode habituelle, aboutissant à cette situation étrange où une publication portant sur l'Égypte, commercialisée uniquement dans ce pays, dont les recettes publicitaires en proviennent presque exclusivement, mais dont les statuts figurent dans un registre du commerce étranger, situation qui n'est pas propre au *Cairo Times* – 80 % de la presse égyptienne fonctionne de la sorte.

Au début des années 1970, le nouveau président qui venait de l'emporter sur ses anciens collègues clama haut et fort que sa victoire était celle de la démocratie et de la pluralité politique. Il dut donc procéder à des concessions démocratiques pour asseoir sa légitimité. Il mit fin à la censure et rétablit les partis politiques, interdits par son prédécesseur en 1953. Leur épargnant la sévère législation sur l'octroi de licences à laquelle la presse était soumise, il les autorisa à publier des journaux. Si cette initiative permit d'améliorer l'image de marque de l'Égypte, dotée d'un système politique multipartite, cela eut aussi pour conséquence de placer la presse sous le contrôle des partis politiques. Malgré tout, ce fut une grande amélioration du point de vue de la libre circulation de l'information. Désormais, au moins, les journaux égyptiens ne chantaient plus unanimement les louanges du gouvernement dans leurs titres matinaux. Néanmoins, leur loyauté n'était pas tant acquise aux lecteurs qu'aux partis politiques qui les dirigeaient.

Pour la profession, le désastre était limité, comparé à celui de la presse offshore ; en effet, les partis apportaient un soutien financier qui permettait

également de réduire, sans toutefois les éviter complètement, les pots-de-vin et la corruption. Quant à la presse présente jusqu'alors, non seulement elle était exclusivement contrôlée par l'État, mais chaque publication était soumise à un censeur individuel nommé par le gouvernement. Comme, dans la pratique, ce dernier assumait aussi les fonctions de rédacteur en chef, l'impact de l'abrogation de la censure par le président Sadate fut concrètement nul.

Par ailleurs, la presse privée n'existait pas, du fait d'une législation sévère, datant de l'époque socialiste, qui imposait l'obtention de licences. Cela changea quand un certain nombre de journalistes se mirent à fonder des journaux à l'étranger, pour la plupart basés à Chypre. Les articles étaient rédigés au Caire, puis expédiés par avion à Chypre, où ils étaient imprimés avant d'être renvoyés vers l'Égypte. Quelque coûteux, éreintant et absurde que fût ce procédé, il représentait la seule parade aux réglementations. Le gouvernement ne tarda pas à sentir le danger et réagit quelques semaines plus tard en instituant le tristement célèbre Bureau de la censure des publications étrangères, qui était censé protéger la sécurité nationale et défendre la morale et l'éthique de la société égyptienne. En pratique, il s'agissait de museler ce qui aurait pu devenir une presse libre. Aujourd'hui, cet organisme contrôle près de 80 % de la presse égyptienne. À l'époque, cela semblait une bonne solution : le gouvernement pouvait se permettre de ne pas assouplir la législation en matière d'octroi de licences et les organes de presse évitaient désormais les longues confrontations avec l'administration. Un certain nombre d'entre eux, par nature apolitiques (notamment les magazines spécialisés), ne souffraient d'ailleurs pas de la censure. À première vue, donc, cet arrangement semblait commode – ce n'est que plusieurs années plus tard que ses conséquences imprévues se firent ressentir.

La première et la plus grave fut que, en échange du contrôle du contenu éditorial, l'État abandonnait son droit de régulation et de surveillance de l'industrie. Or, la plupart des gouvernements de la région étant des monarchies ou des dictatures militaires disposant de budgets colossaux pour améliorer leur image de marque auprès des médias, cette forme de presse est devenue une cible de choix pour la corruption. En quelques années, au moins 90 % de ces publications « indépendantes » se sont ainsi retrouvées soutenues par un ou plusieurs de ces régimes. Les directeurs des ventes et du marketing disparurent progressivement au profit d'arrivistes qui se disputaient les faveurs des différentes ambassades locales. Par ailleurs, du fait de leur caractère marginal, aucun système d'audit des chiffres de tirage de ces

Ce que les médias disent sur les médias

publications ne fut mis en place, ce qui eut pour effet d'éliminer toute notion de concurrence. À quoi bon se battre pour avoir le plus gros tirage, quand la photo d'un colonel putschiste ou de Sa Majesté (selon que le rédacteur en chef est conservateur ou progressiste) aboutit aux mêmes résultats ? Notons au passage que la presse gouvernementale disposait quant à elle de son propre bureau d'audit qui falsifiait systématiquement les chiffres de tirage. Bref, il n'existait en Égypte aucun bureau indépendant d'audit de la presse.

Une autre conséquence de cet arrangement touche à l'aspect syndical. La loi interdisait en effet aux journalistes de se syndiquer, sauf s'ils travaillaient à plein temps pour un journal d'État ou s'ils avaient travaillé pour un journal d'opposition pendant au moins cinq ans. Cela laissait environ 80 % des journalistes sans représentation syndicale et sans couverture sociale ni médicale, sans parler de la contradiction avec les réglementations syndicales, qui interdisaient à toute personne non syndiquée d'exercer la profession de journaliste. Les adhérents du syndicat des journalistes égyptiens se retrouvaient par ailleurs à la merci des rédacteurs en chefs, eux-mêmes soigneusement sélectionnés par le pouvoir. Si par mégarde ils éliminaient les mauvaises personnes au comité central, cela s'en ressentait sur leur carrière et leurs prestations sociales pendant toute la durée du mandat des élus. Pour éviter ce genre de situation embarrassante, on adopta une tradition informelle selon laquelle le président du syndicat serait issu de la presse gouvernementale, le reste du bureau étant composé de membres des différents partis politiques ainsi que d'autres groupes. Ainsi, sous couvert d'apparences démocratiques, concrètement la plupart des membres du bureau étaient employés par le gouvernement, quelle que fût leur affiliation politique. Leur service devenait ainsi une extension de leur appartenance politique, et le comité central n'était plus un groupe de syndicalistes dévoués à l'amélioration de la profession.

En 1995, alors qu'une nouvelle loi contre la diffamation prévoyait des peines pouvant aller jusqu'à 10 ans de prison, le Syndicat des journalistes mit un an à faire réduire cette peine à 2 ans maximum. En 2001, l'un des membres du comité central et le responsable de la rubrique « liberté de la presse » furent condamnés à 2 ans de prison pour diffamation. *Al Ahram*, le plus grand groupe de presse d'Égypte, dirigé par le président du syndicat, relata l'incident dans la rubrique « faits divers » de son quotidien phare, *Al Ahram*. Imaginez un instant ouvrir les pages « faits divers » d'un quotidien, lire des articles sur un meurtre violent, sur l'arrestation d'un trafiquant de drogue et... sur l'emprisonnement d'un membre du Bureau central du syndicat des journalistes pour diffamation ! L'Égypte est aujourd'hui l'un des seuls

pays au monde à punir de peines de prison les journalistes coupables de diffamation.

Ces dix dernières années, quatre hebdomadaires et un mensuel politiques se sont vu accorder une licence. Les fondateurs des quatre hebdomadaires ont des relations bien placées au gouvernement et ne franchissent jamais ce que nous appelons, dans le jargon du métier, la « ligne rouge ». À la mort de l'un d'entre eux, les héritiers ont vendu la licence à l'éditeur indépendant Essam Fahmy. Le gouvernement la lui a retirée, bien que la vente ait eu lieu dans des conditions parfaitement légales, sur les marchés boursiers. Il a fallu plus de deux ans de procédures juridiques, plusieurs jugements ainsi que le licenciement de l'un des rédacteurs – ce geste étant perçu comme une concession politique – pour récupérer cette licence. Il avait fallu quatorze mois d'acharnement au fondateur Ibrahim Al Moalem, lui-même président du Syndicat des éditeurs égyptiens et du Syndicat des éditeurs arabes, pour obtenir la licence de cet hebdomadaire. D'autres licences de presse ont été accordées dans le domaine de la médecine, de la décoration d'intérieur et du sport. Cependant, les restrictions qui les accompagnent sont si nombreuses qu'il suffit à une publication de changer d'imprimeur ou de modifier la structure de son personnel pour que sa licence soit immédiatement révoquée.

Aujourd'hui, l'Égypte compte sept quotidiens agréés, pour une population de 65 millions d'habitants. Par comparaison, Malte et ses 370 000 habitants en recensent quatre. La législation impose la nationalisation de l'ensemble de l'audiovisuel. Le gouvernement soutient qu'il s'agit en l'occurrence de propriété publique, et légitime cette affirmation par des articles de la Constitution tels que :

Article 30 : La propriété publique est la propriété du peuple et elle est confirmée par le soutien continu du secteur public. Le secteur public doit être à la pointe du progrès dans tous les domaines et assumer la principale responsabilité du plan de développement.

Article 33 : La propriété publique est inviolable. Tous les citoyens ont le devoir de la protéger et de la soutenir, conformément à la loi, car elle est considérée comme la clé de voûte de la puissance de la nation, comme l'un des fondements du système socialiste et comme une source de prospérité du peuple.

La situation ne semble pas en voie d'amélioration. Il règne toujours le même état d'esprit. Le directeur du Bureau de la censure a largement dépassé l'âge de la retraite : âgé de 75 ans, il aurait dû partir voilà quinze ans. Et, bien que

Ce que les médias disent sur les médias

l'Internet et la transmission par satellite aient rendu la censure obsolète, le législateur n'a toujours pas pris d'initiative pour corriger la situation.

Quand j'ai lancé le *Cairo Times*, je soumettais mes papiers au Bureau de la censure avant de les envoyer à l'impression. Les censeurs coupaient tout ce qui leur paraissait impropre à la publication, bien qu'aucun élément censuré ne m'ait jamais paru susceptible de mettre la sécurité nationale en danger ni de corrompre la morale et les valeurs des citoyens égyptiens (voir <http://www.cairotimes.com/content/ff/ff.html>). Un jour, nous avons écrit un article sur des patients devenus séropositifs après avoir subi des dialyses dans un hôpital public. La responsable de la révision alerta le censeur de la présence de cet article dans la rubrique « 7 jours » du *Cairo Times*. On me demanda de retirer toute référence à cet article sous prétexte qu'il pouvait entraîner un phénomène de panique et un trouble superflu. Après le départ de la responsable de la révision, je fis remarquer au censeur qu'elle m'avait demandé d'enlever la référence à l'article mais pas l'article lui-même. « Enlevez tout l'article », me répondit-il sèchement.

Étant donné la situation et ma peur de voir le numéro interdit dans son ensemble, mon unique argument fut : « S'il vous plaît, non, pas tout l'article !

– Très bien, mais que ceci ne se reproduise plus jamais », me répondit-il.

La censure est devenue un instrument dénué de sens et de directives précises, un peu comme ce soldat japonais que l'on a retrouvé défendant son poste quarante ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale. Depuis avril 1998, nous avons cessé de communiquer nos papiers au censeur, ce qui nous a valu l'interdiction à la vente de huit numéros. En toute honnêteté, je dois avouer que notre magazine a maintenu l'indépendance de sa ligne éditoriale et n'a pourtant plus été censuré depuis août 1999. Mais j'ai du mal à accepter le principe même de la soumission hebdomadaire d'articles à la censure.

Le plus gros soutien que la presse égyptienne ait jamais reçu de l'étranger a pris la forme d'une subvention de l'Union européenne d'un montant de 300 millions de livres égyptiennes (750 000 dollars), pour contribuer au financement d'une rotative achetée par l'une des imprimeries du gouvernement et valant 600 millions de livres égyptiennes. Cette rotative, conçue pour tourner au moins vingt-trois heures par jour, est utilisée une heure par jour, puis reste inactive le reste du temps, telle un gros éléphant blanc. Quel énorme gâchis de l'argent des contribuables européens ! L'Égypte n'a tout simplement pas assez de publications pour utiliser cette machine à plein

régime. Cette somme, si elle avait été investie dans des programmes d'amélioration des moyens techniques de la presse, aurait pu avoir un impact significatif sur le développement du pays.

Je crains que la communauté internationale ne fasse l'erreur de se concentrer sur la formation des journalistes. Je suis de plus en plus régulièrement approché par des organismes d'aide internationale et des agences de développement qui veulent mettre en place des programmes de ce type. Cependant, faute de programme de formation au management d'un organe de presse, ces journalistes bien formés n'auront nulle part où écrire. Un groupe de presse ne saurait être indépendant si ses dirigeants n'ont pas les compétences nécessaires pour l'administrer de manière auto-suffisante et autonome. L'Égypte est pour l'instant loin de ce stade. La presse gouvernementale comme la presse d'opposition sont soumises au contrôle politique et manquent de managers compétents. Les presses offshore et officieuses, rongées par la corruption, ne rendent pratiquement de comptes à personne sauf pour leur contenu éditorial. Et puis il y a les quelques publications théoriquement indépendantes qui survivent dans ce contexte général.

Ainsi, la plus grande menace qui plane sur la presse égyptienne n'est-elle pas la censure, mais l'absence d'une industrie solidement établie. Si le pays veut améliorer la liberté de circulation de l'information, s'il veut que responsabilité et transparence ouvrent la voie au développement, il devra réunir deux conditions. D'abord, il faudra modifier la loi afin de permettre le libre établissement de publications et édicter des réglementations claires assurant la transparence financière du secteur. Ensuite, des programmes de développement sont nécessaires à tous les niveaux de l'industrie, à commencer par la distribution, la vente d'espace publicitaire, le management financier, et ainsi de suite, jusqu'au journalisme lui-même. Alors, et seulement si ces conditions sont remplies, la presse égyptienne, longtemps sous la tutelle de l'État, désormais animée d'un souffle nouveau, pourra commencer à mettre en place des institutions indépendantes et économiquement viables dont la mission première sera de servir le lecteur et qui contribueront à la reconstruction d'un quatrième pouvoir aujourd'hui bâillonné.

# Chapitre 17

---

## Le rôle des médias au Zimbabwe

Mark Chavunduka

Depuis son accession à l'indépendance en 1980, l'histoire du Zimbabwe est probablement la plus marquante du continent africain, à l'exception peut-être de l'Afrique du Sud, indépendante, elle, depuis 1994. Un certain nombre de facteurs interdépendants qui font, aujourd'hui encore, l'objet d'un débat académique, ont influencé cette évolution : une économie solide et stable, malgré quinze ans de sanctions internationales contre l'ancienne Rhodésie, un niveau d'alphabétisation élevé, des citoyens dotés d'une certaine culture politique et un réseau de transports développé.

La guerre de libération nationale du Zimbabwe (1964-79) a été menée par deux principaux groupes : l'Armée populaire de libération du Zimbabwe, aile militaire de l'Union populaire africaine du Zimbabwe (ZAPU) et l'Armée nationale africaine de libération du Zimbabwe, aile militaire de l'Union nationale africaine du Zimbabwe (ZANU). Ces deux mouvements de libération, soutenus principalement par les pays du bloc soviétique, recevaient également une aide non négligeable des pays scandinaves.

Leur objectif déclaré était d'établir une société juste et démocratique, au sein de laquelle tous les Zimbabwéens pourraient vivre et travailler à l'abri de toute discrimination, raciale ou autre. La création d'une presse libre et sans entrave figurait également en bonne place parmi leurs revendications. Depuis des années, la presse zimbabwéenne indépendante travaillait en effet dans des conditions difficiles, définies notamment par un ensemble de

lois strictes héritées de l'époque coloniale que les mouvements de libération promettaient justement d'abroger dès leur arrivée au pouvoir. Jusqu'à l'indépendance, en 1980, le gouvernement de la minorité blanche dirigée par Ian Smith avait promulgué plusieurs lois destinées à entraver la liberté de la presse et de la télévision et à limiter la circulation de l'information, notamment pour toutes les questions concernant la sécurité nationale et la guerre. Parmi ces lois, on peut citer le Defense Act, l'Official Secrets Act, le Powers, Privileges, and Immunities of Parliament Act, le Prisons Act ou encore le Law and Order Maintenance Act (LOMA), fleuron de l'arsenal législatif du gouvernement, promulgué en 1960.

Le gouvernement colonial, qui essayait de lourdes pertes dans son combat contre les mouvements de libération, mit en place des lois interdisant à la presse d'en faire état et lança en parallèle une grande campagne dans les médias électroniques, décrivant la retraite des forces de libération, décimées, vers la Zambie et le Mozambique. Pour la presse écrite, la conjonction de toutes ces lois était synonyme de restrictions si drastiques que les journaux en vinrent à émailler leurs articles d'espaces blancs pour dénoncer la censure à laquelle ils étaient soumis. Cette pratique a vite été déclarée illégale. Le système fonctionna dès lors de la manière suivante : des représentants du ministère de l'Information et du département d'Investigation criminelle (CID) rendaient visite aux quotidiens au moment du bouclage et les passaient au peigne fin, page par page, supprimant toute information jugée sensible.

L'Official Secrets Act stipulait que le fait de donner ou de recevoir une information classée secrète constituait un crime ; le Prisons Act rendait illégale toute révélation concernant les prisonniers détenus par le gouvernement et leur état de santé ; enfin, aux termes du Powers, Privileges, and Immunities of Parliament Act, il devenait illégal de publier les délibérations d'une commission parlementaire avant que cette dernière n'ait rendu au Parlement son rapport officiel. Mais la plus tristement célèbre et la plus redoutée de ces lois était sans conteste le Law and Order Maintenance Act (LOMA), loi exhaustive pouvant s'appliquer à tous les individus gênants que le gouvernement souhaitait neutraliser. Les peines encourues pouvaient atteindre 50 000 dollars d'amende, vingt ans de prison, voire les deux à la fois.

Malgré leurs promesses de révoquer ces lois dès leur arrivée au pouvoir, les mouvements de libération se sont très vite rendu compte qu'elles étaient bien pratiques et les ont donc laissées en place, les complétant même par de nouvelles mesures draconiennes. Ainsi, quarante ans après son entrée en

vigueur, l'arsenal répressif du gouvernement est-il toujours intact, à l'exception d'amendements mineurs au Powers, Privileges, and Immunities of Parliament Act, qui permettent maintenant aux journalistes de rendre compte des délibérations des commissions parlementaires. Le seul autre changement majeur a été le remplacement du LOMA par une loi encore plus répressive, en décembre 2001, le Public Order and Security Act, présenté au Parlement en janvier 2002, amendé face au tollé général et finalement adopté en mars 2002, la même année que le bien mal nommé Freedom of Information and Right to Privacy Act. Nous reviendrons plus loin sur ces deux lois.

## LA RELATIVE INSTABILITÉ DES ANNÉES 1990

À la fragile stabilité des années 1980 a succédé une détérioration de la situation économique du pays, notamment caractérisée par un taux de chômage élevé et une forte inflation, accompagnés dans la seconde moitié des années 1990 par une chute très nette de la popularité du gouvernement. Cette période a également vu apparaître une nouvelle catégorie de journaux indépendants, peu nombreux, mais extrêmement dynamiques, qui se sont opposés de plus en plus ouvertement au nouveau gouvernement. Parmi eux, on peut citer le magazine *Moto*, d'influence catholique, *Parade*, la *Financial Gazette*, l'*Independent*, le *Standard* et le *Daily News*. Cette presse indépendante faisait concurrence aux médias d'État, même si elle ne disposait certes pas d'une audience nationale aussi développée que ces derniers : le colossal Zimbabwe Newspapers Group, détenu par le gouvernement, publiait des titres dans toutes les provinces du pays et disposait d'un réseau de distribution bien établi, tandis que la Zimbabwe Broadcasting Corporation and Television était – et demeure, aujourd'hui encore, grâce au Broadcasting Act – la seule station de radio et de télévision du pays.

C'est également à cette époque que des groupes de défense des droits civiques, la presse indépendante, des organisations religieuses, les partis d'opposition et des mouvements étudiants ont conjugué leurs efforts pour contraindre le gouvernement à abandonner officiellement l'idéologie du parti unique et à autoriser, avec réticence, le pluripartisme. Mais le parti au pouvoir a tout de même réussi à amender la Constitution, remplaçant le système de gouvernement instauré par les accords de Lancaster House en 1979 par une présidence exécutive. La Constitution de Lancaster prévoyait un président honorifique et un Premier ministre – l'amendement créant la présidence exécutive donna d'immenses pouvoirs au président : en prati-

Ce que les médias disent sur les médias

que, celui-ci devenait libre de gouverner le pays sans être responsable devant quiconque et se voyait en outre investi de pouvoirs lui permettant de contrôler l'agitation politique croissante, largement soutenue par la presse privée. Plusieurs nouvelles lois et réglementations ont été promulguées depuis lors, toujours dans le but de permettre au parti dirigeant de se maintenir au pouvoir.

Les relations entre le gouvernement et la presse indépendante se sont dégradées et les révélations de la presse sur la vie privée ou les pratiques professionnelles de certains membres du gouvernement n'ont rien arrangé.

## LE CADRE LÉGISLATIF

La goutte d'eau qui a fait déborder le vase, dans la lente dégradation de ces relations, a été un article que j'ai écrit en janvier 1999 avec Ray Choto, dans lequel nous donnions des détails sur une tentative de coup d'État organisée par les officiers de l'armée nationale du Zimbabwe. J'ai été arrêté par l'armée et torturé pendant neuf jours – non parce que ce que j'avais écrit était faux, mais parce que les militaires voulaient savoir qui étaient mes sources au sein même de l'armée. Malgré les coups et la torture à l'électricité, je n'ai pas parlé.

Le LOMA a été invoqué pour justifier mon arrestation et j'ai été accusé de « publier des informations susceptibles de plonger la population dans l'inquiétude et l'abattement ». J'étais passible d'une amende de 20 000 dollars assortie de sept ans d'emprisonnement. Mais Ray et moi avons décidé, démarche sans précédent dans l'histoire du pays, de contester la constitutionnalité de la Section 50(2) du LOMA devant la Cour suprême. Notre dossier a été instruit en mai 2000 et nous avons réussi à démontrer que cette section enfreignait des articles de la Constitution garantissant la liberté d'expression. Nous avons ainsi créé un précédent et, depuis, notre exemple a été suivi par plusieurs personnalités importantes de l'opposition et par d'autres individus condamnés au nom du LOMA, qui ont eux aussi contesté, avec succès, d'autres sections de cette loi.

Le gouvernement n'a pas accepté ces défaites sans broncher. Il a mis en place toute une série de nouvelles lois encore plus répressives, dont le Public Order and Security Act et le Freedom of Information and Right to Privacy Act, adopté par le Parlement le 12 janvier 2002 et visant tout particulièrement les journalistes gênants qui se réjouissaient de l'échec du LOMA. D'autres mesures sont venues restreindre encore la liberté de la presse, limi-

tant toujours plus la diffusion de l'information, notamment le Broadcasting Act, adopté l'an dernier, qui renforce le contrôle du gouvernement sur la radio et la télévision, déjà pourtant monopole d'État à travers la Zimbabwe Broadcasting Corporation. Le gouvernement a de plus délibérément ignoré un jugement rendu en 2001 en faveur de la radio privée *Capital*, qui cherchait à établir un réseau de radiodiffusion privé.

Mais revenons au Public Order and Security Act et au Freedom of Information and Right to Privacy Act, textes incontestablement les plus inquiétants pour les médias. Le premier, adopté le 10 janvier 2002, constitue une violation flagrante de la liberté d'expression et des droits des journalistes et des Zimbabwéens en général. L'une de ses dispositions, la clause 15, rend criminelle la publication ou la diffusion de toute information jugée contraire aux intérêts de l'État. Ainsi, un journaliste qui publie une déclaration « susceptible d'encourager le désordre public ou de miner la confiance de la population dans la police, les forces armées ou le personnel pénitentiaire » est passible d'amende ou d'une peine pouvant aller jusqu'à cinq ans de prison.

La clause 16 transforme en délit le fait de s'exprimer publiquement « dans l'intention de saper l'autorité du président ou de l'insulter ou en sachant qu'il existe un risque de le faire ». Cela inclut les déclarations susceptibles de faire naître des « sentiments d'hostilité, de haine, de mépris ou de ridicule » envers le président, ainsi que toute déclaration « offensante, déplacée ou erronée » concernant sa personne ou sa fonction.

Les clauses 23 à 31 réglementent l'organisation et la tenue des rassemblements publics, qui doivent désormais se tenir sous la supervision d'un officier de police qui peut décider d'ordonner la dispersion du groupe, d'interdire les réunions et d'utiliser la force de manière « raisonnable » si nécessaire. Cette nouvelle loi donne un pouvoir discrétionnaire à la police qui décide désormais quand les gens ont le droit de se réunir ou non, même lorsque c'est pour des raisons personnelles et en toute légalité. La presse indépendante affirme que les lois spécialement mises en place pour protéger le président, son honneur ou sa dignité ne sont pas nécessaires ; en outre, elles permettent aux personnalités publiques de bénéficier d'une protection dont ne dispose pas le reste de la population et qui s'étend même à leur activités illégales. Dans la nouvelle législation, c'est devenu un crime de dénoncer les défauts des dirigeants et tout journaliste peut être arrêté pour avoir rapporté les méfaits d'un homme politique.

Le Freedom of Information and Right to Privacy Act est plus pernicieux encore. Il oblige chaque journaliste à solliciter une licence, valable un an et

Ce que les médias disent sur les médias

renouvelable, pour pouvoir travailler. Les cartes de presse ne sont accordées qu'aux journalistes qui répondent à une série de critères très stricts et, bien entendu, le gouvernement se réserve le droit de les révoquer à tout moment. Tout journaliste reconnu coupable d'une infraction est passible d'une amende pouvant atteindre 100 000 dollars ou de deux ans d'emprisonnement. Légèrement amendée à la suite des protestations des journalistes locaux et des organisations de presse internationales, ainsi que d'un rapport très défavorable du Comité des affaires juridiques du Parlement zimbabwéen, cette loi va cependant encore plus loin : elle stipule que tous les journalistes doivent être de nationalité zimbabwéenne, ce qui empêche les journalistes étrangers de travailler au Zimbabwe ; que les citoyens zimbabwéens doivent se procurer une permission spéciale auprès du ministre de l'Information pour pouvoir travailler pour des médias étrangers et, enfin, qu'il est interdit aux journalistes de publier des rapports « non autorisés » sur les délibérations du Cabinet ou toute information pouvant nuire à l'application de la loi et à la sécurité nationale. Les organismes publics se voient également interdire de diffuser toute information concernant les relations intergouvernementales ou leurs intérêts financiers ou économiques. Le caractère répressif de cette législation signifie tout simplement que les médias sont placés sous le contrôle du gouvernement et que les journalistes ne sont autorisés à travailler qu'en fonction de son bon vouloir.

Ces deux lois donnent au gouvernement des pouvoirs sans précédent, qui rappellent la législation sud-africaine à l'époque de l'Apartheid.

## **LE HARCÈLEMENT DES JOURNALISTES POUR INFLUENCER LES INFORMATIONS PUBLIÉES**

Le harcèlement de la presse indépendante a pris des proportions alarmantes depuis 1999, illustrant, comme l'écrit la *World Press Freedom Review 2000* (International Press Institute, 2000), l'histoire tragique du sacrifice de la liberté de la presse par un gouvernement prêt à tout pour se maintenir au pouvoir. Ray Choto et moi-même avons été les premiers journalistes à être arrêtés et torturés par l'armée ; ma détention s'est prolongée malgré cinq ordres de la Haute Cour et de la Cour suprême exigeant ma relâche, tous ignorés par le gouvernement parce que je refusais de coopérer. Depuis, les cas de harcèlement se sont multipliés.

Peu après notre arrestation, trois journalistes du *Standard* ont été condamnés pour diffamation, à la suite d'un article relatant la défaite du gouver-

nement lors d'un referendum sur une nouvelle constitution, tenu en février 2000. Ils ont essayé de se défendre en soutenant que cette accusation n'était pas fondée car leur article n'était diffamatoire envers aucun individu en particulier, mais ont quand même été déclarés coupables. Le 7 avril 2000, une équipe du *Daily News* a été détenue pendant deux heures par des jeunes de l'Union nationale africaine du Zimbabwe (Front patriotique) près de Harare ; ses membres ont été menacés de mort pour avoir prétendument soutenu le Mouvement pour le changement démocratique (MDC), parti d'opposition, et pour avoir sympathisé avec des fermiers. Les jeunes ont confisqué les appareils photo des journalistes, leurs cartes d'identité et leurs cartes de presse, puis les ont conduits jusqu'à une ferme où les chefs du groupe les ont interrogés à tour de rôle sur les raisons de leur présence dans la région.

Le 16 avril 2000, un groupe de journalistes de CNN, de la BBC et de la South African Broadcasting Corporation ont été agressés par des militants du parti au pouvoir, brandissant des pancartes sur lesquelles on pouvait lire « Assez ». Avant cette attaque, Alexander Joe et Rose-Marie Bouballa, respectivement photographe et journaliste de l'agence France Presse et cameraman pour Reuters, avaient été menacés par un groupe d'une cinquantaine d'hommes armés de machettes et de barres de fer, dans une ferme au nord de Harare. Le 22 avril de la même année, une bombe artisanale a explosé au premier étage de la Trustee House, qui abrite les bureaux du *Daily News*. Personne n'a été blessé, mais l'explosion a partiellement détruit une galerie voisine, ainsi que les services de diffusion du quotidien. En janvier 2001, ce fut au tour de la presse du *Daily News*, d'une valeur de 100 millions de dollars zimbabwéens, d'être réduite en cendres par une puissante explosion, alors que le ministre de l'Information avait justement promis la veille de s'occuper du journal « une fois pour toutes ». Ce ne sont que quelques exemples des nombreux cas de harcèlement dont les journalistes indépendants ont été victimes au Zimbabwe et que beaucoup d'entre nous considèrent désormais comme des risques du métier.

Une autre méthode – très efficace – utilisée par le gouvernement pour persécuter les journalistes et les groupes de médias consiste à les écraser sous des factures juridiques absolument faramineuses. Le principe est simple : il s'agit d'utiliser différentes lois pour les inculper et d'obtenir de longues périodes de renvoi ou le report des dossiers, même lorsque les accusations, de toute évidence totalement fantaisistes, n'ont aucune chance d'aboutir. À chaque fois, les journalistes sont obligés de se présenter devant le tribunal et les frais d'avocat continuent à s'accumuler pendant toute la période de renvoi.

Ce que les médias disent sur les médias

Les frais juridiques sont très élevés au Zimbabwe. Au milieu de l'année 2000, l'affaire nous opposant Ray Choto et moi au gouvernement nous avait déjà coûté près de deux millions de dollars et sans le soutien financier, local et international, dont nous avons bénéficié, le *Standard* se serait écroulé sous le poids de ses dettes. Exaspéré, le gouvernement est allé encore plus loin, interdisant désormais aux groupes de médias locaux de recevoir tout soutien financier ou toute autre aide matérielle en provenance d'individus ou d'organisations étrangers.

Ce n'est pas la seule évolution inquiétante du harcèlement des médias : il faut également citer le passage à tabac des vendeurs de journaux indépendants, ainsi que l'interdiction de journaux tels que le *Daily News*, le *Standard* et l'*Independent* dans certaines régions. Nous avons suspendu notre distribution dans certaines zones à problèmes comme Bindura, Kwekwe, Rusape et Ruwa. Il est arrivé à des passagers de bus d'être roués de coups parce qu'ils étaient en train de lire un journal indépendant, la plupart du temps à des barrages routiers illégaux mis en place par des milices de l'Union nationale africaine du Zimbabwe (Front patriotique).

## LES CONTRIBUTIONS DES MÉDIAS AU DÉVELOPPEMENT

En dépit de ces conditions de travail difficiles, les médias zimbabwéens ont quand même réussi à contribuer de manière significative à l'amélioration du régime. Plus que toute autre institution de la société civile, ils ont joué un rôle de tout premier plan lorsqu'il s'est agi d'exposer au grand jour certaines décisions des dirigeants et de dénoncer la corruption et la prévarication au sein du gouvernement et dans le secteur privé. Leur engagement dans certaines causes a en outre été à l'origine d'un revirement de la politique officielle.

Le premier exemple qui me vienne à l'esprit remonte à mes débuts dans le métier, quand, à peine sorti de l'université, en 1987, journaliste à l'hebdomadaire *Financial Gazette*, j'ai participé aux investigations préliminaires et à la rédaction d'un article sur le sida, maladie peu connue à l'époque, dont on disait qu'elle faisait des ravages dans les rangs de l'armée. Malgré le peu de détails dont nous disposions, nous avons réussi à écrire un article expliquant que, bien que l'épidémie ait été signalée aux autorités, le gouvernement avait décidé de ne pas ébruiter l'affaire par crainte d'un impact négatif sur l'industrie touristique nationale naissante. Nous l'avons publié, en dépit

de menaces personnelles répétées émanant du ministère de la Santé et de l'armée. Notre article a immédiatement provoqué une vague d'inquiétude dans tout le pays, mais il a également été le premier exemple de ce qui allait devenir une couverture médiatique sérieuse de l'épidémie de sida au Zimbabwe. Contre toute attente, la réaction du gouvernement, après de longues délibérations du Cabinet et la nomination d'un nouveau ministre de la Santé, fut de tout faire pour faciliter une publicité et une éducation maximales à propos de la maladie, ainsi que de sensibiliser la population aux dangers des comportements sexuels à risque. Ce fut également le début des grandes campagnes de lutte contre le sida, financées par l'aide internationale, qui se poursuivent aujourd'hui encore. Nous avons continué à écrire des articles sur la maladie, qui tue maintenant plus de 4 000 personnes par semaine au Zimbabwe.

Au même moment, dans le domaine politique, et alors que le parti au pouvoir mettait tout en œuvre pour instaurer un système de parti unique fondé sur ses relations historiques avec des régimes communistes depuis l'époque de la guerre d'indépendance, les médias indépendants – c'est-à-dire, à l'époque, la *Financial Gazette*, le magazine catholique *Moto* et le très populaire *Parade* – ont eu le courage de lancer une campagne énergique contre ce type de régime. Ils ont été rejoints par les étudiants, les Églises, les membres de l'opposition et des citoyens ordinaires, ce qui a finalement conduit le président à annoncer, en 1988, que le concept avait été officiellement abandonné et que le pays conserverait un système de gouvernement basé sur le pluripartisme.

Un autre exemple est le scandale du Willowgate, révélé par les médias en 1989. Le Zimbabwe était alors en proie à une forte pénurie de devises étrangères, source de problèmes majeurs dans le commerce et l'industrie. Le secteur des transports était l'un des plus touchés, car il était devenu impossible d'importer de nouveaux véhicules en pièces détachées, que ce soit pour les particuliers ou pour les entreprises. C'est dans ce contexte que le scandale a été révélé : le peu de voitures et de camions qui sortaient, au compte-gouttes, des chaînes de montage étaient détournés à la source par des ministres et des responsables du gouvernement, qui les revendaient ensuite avec un bénéfice important. L'escroquerie était telle qu'une voiture pouvait changer de propriétaire quatre fois avant même de quitter l'usine ! Les révélations des médias ont poussé six responsables à la démission, l'un d'entre eux finissant par se suicider. Elles ont également permis de remettre un peu d'ordre dans le secteur des transports.

## Ce que les médias disent sur les médias

Les médias ont révélé deux autres grands scandales au milieu des années 1990, provoquant l'indignation générale et poussant le gouvernement à agir. Le premier, resté dans les mémoires comme le « scandale du logement », concernait une caisse gouvernementale de plusieurs millions de dollars, constituée en vue d'apporter une aide au logement aux fonctionnaires à faible revenu. Les médias ont révélé que des personnalités haut placées du gouvernement, de l'armée, de la police et autres avaient, à plusieurs reprises, puisé dans cette caisse pour acheter des propriétés à travers le pays à des prix très préférentiels. Contrairement à sa vocation officielle, elle n'avait jamais été utilisée pour les petits fonctionnaires. Cette affaire a causé un tollé au Parlement, forçant le ministre du Logement à publier dans les journaux la liste complète de tous les individus qui avaient bénéficié de ces détournements, ainsi que les échéances de leurs remboursements.

Le second scandale a été le pillage systématique de la Caisse des anciens combattants, à la fin des années 1990. Celle-ci avait été mise en place pour verser des rentes aux soldats handicapés à la suite de la guerre d'indépendance. Là aussi, des responsables haut placés se sont servis, à des degrés divers. Le chef de la police, par exemple, a déclaré une invalidité de 98 %, alors qu'il ne présentait pas le moindre signe de handicap et exerçait ses fonctions sans problème depuis plus de neuf ans. Il a reçu une somme considérable. Rappelons que quiconque déclare une invalidité supérieure à 20 % est tenu de prendre sa retraite pour raisons médicales.

Les médias ont également dénoncé de très importantes irrégularités dans le programme national de redistribution des terres, censé corriger le déséquilibre historique entre une petite minorité de fermiers blancs, à la tête de vastes étendues de terrains fertiles, et la population noire, reléguée sur des terres de faible rendement. La presse indépendante a révélé que de hauts responsables s'étaient octroyé plusieurs des meilleures parcelles, qu'ils avaient ensuite pour la plupart laissées en friche, alors qu'elles étaient parmi les plus productives du pays. Le gouvernement a été forcé d'agir, même si tous les coupables n'ont pas été punis.

Enfin, les médias ont dénoncé le pillage des diamants de la République démocratique du Congo par des membres de l'armée nationale du Zimbabwe, officiellement envoyés dans ce pays pour des opérations de maintien de la paix. Ceci a donné lieu à une enquête internationale, qui a confirmé le pillage à grande échelle des ressources naturelles du Congo.

## **LA NÉCESSITÉ D'UNE ÉVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT POLITIQUE**

Dans le débat sur la nature des conditions politiques qui doivent être réunies pour que la presse puisse faire librement son travail d'investigation au Zimbabwe, il ne faut pas perdre de vue que les médias ne demandent pas à opérer dans un vide juridique total. La presse ne cherche ni à s'ériger en loi, ni à refuser de répondre de ses actes devant une autorité juridique ; elle ne demande pas non plus de pouvoir bafouer impunément la vie privée des individus ou traiter à la légère des sujets sensibles relevant de l'intérêt national. Ce que veulent les médias, c'est travailler dans des conditions équitables, où les règles et les règlements sont clairement exprimés ; où les lois sont justes et n'imposent pas de restrictions superflues à la discussion de sujets d'intérêt national, qu'il s'agisse d'événements dans des institutions publiques ou dans la vie privée des agents de l'État. De toute évidence, à l'heure actuelle, ces conditions ne sont pas satisfaites au Zimbabwe, puisque l'arsenal législatif répressif mis en place quand le pays était en proie à une guerre d'indépendance est toujours en vigueur.

Le gouvernement n'a cessé de changer les règles du jeu. Des changements, les médias en appellent de tous leurs vœux, pourvu qu'ils soient de nature à leur permettre de se livrer efficacement à leur travail d'investigation. La première évolution nécessaire serait la suppression de toutes les lois datant de l'ère coloniale, qui font obstacle au bon fonctionnement de la presse et n'ont plus leur place dans une société moderne et démocratique.

La seconde consisterait à abroger toutes les lois plus récentes, telles que le Public Order and Security Act et le Freedom of Information and Right to Privacy Act. La législation comporte déjà à mon sens suffisamment de dispositions permettant de traiter les cas de diffamation (où des personnes, publiques ou privées, estiment que la presse a injustement porté atteinte à leur réputation). Il n'est pas nécessaire de disposer d'une loi destinée à protéger uniquement les personnalités publiques à l'exclusion des citoyens ordinaires.

Troisièmement, la nature même du travail des médias exige que soit mise en place une loi leur permettant d'avoir accès à certaines informations et à certains documents, notamment des documents d'État, lorsque la situation le justifie. Les médias sont pleinement conscients du fait que la révélation de certains problèmes est susceptible d'affecter la sécurité nationale, mais ce n'est pas une raison pour leur refuser tout accès à ces informations. Nous souhaiterions que soit mise en place une législation similaire

aux Sunshine Laws américaines, qui permettrait à la presse d'obtenir des injonctions des tribunaux pour accéder à des informations dont la diffusion est dans l'intérêt du public.

Les lois actuelles sont totalement partiales, systématiquement au détriment de la presse, au point que l'accusation la plus fantaisiste portée contre un journal a des chances d'être jugée recevable. Il faut réviser l'ensemble du système juridique et faire peser la charge de la preuve sur le plaignant plutôt que sur les médias, lorsqu'il s'agit de prouver ou d'infirmier des accusations portées contre un individu ou une institution. Ces modifications de la législation constitueraient un premier pas majeur, mais cela ne suffira pas. Si le pouvoir judiciaire zimbabwéen a souvent défendu les droits de la presse, il n'a pas toujours été écouté. Des décisions de justice, concernant les médias, mais également des individus ou d'autres catégories de la société, ont été systématiquement ignorées par le gouvernement, qu'il faudrait soumettre à une plus forte pression internationale pour le contraindre à faire respecter la loi et à rétablir un système judiciaire crédible.

Il est également nécessaire de mettre en place des mécanismes obligeant les différents départements du gouvernement et les autres institutions publiques à répondre aux questions des médias dans des délais raisonnables. Souvent, les membres du gouvernement ignorent tout simplement les questions qu'on leur pose, répondent des semaines plus tard ou réagissent en publiant un démenti lorsque le journal a finalement décidé de mettre l'article sous presse sans attendre indéfiniment les commentaires des responsables concernés. Parfois, les journalistes en question sont ensuite arrêtés et condamnés, alors qu'ils avaient fait tout ce qui était en leur pouvoir pour inclure le point de vue des responsables. L'article sur le coup d'État qui a été à l'origine de mon arrestation, par exemple, aurait pu être publié dix jours plus tôt, mais nous avons attendu la réponse des autorités militaires à notre demande de commentaires et, bien qu'on nous ait assuré plusieurs fois que le ministre de la Défense allait réagir, il ne l'a jamais fait. Nous avons donc décidé de publier notre article, car nous savions que son contenu était exact. Dès le lendemain, le ministre intervenait à la radio et à la télévision nationales, démentant vivement nos propos et assurant qu'il allait s'occuper de mon cas. En conclusion, on peut affirmer que l'environnement dans lequel travaillent les médias au Zimbabwe est très largement dicté par les intérêts politiques et personnels de ceux qui sont au pouvoir. Les lois sont modifiées en permanence pour satisfaire leur volonté et les journalistes ne peuvent jamais être certains de la solidité de leur position en termes juridiques. Malgré ces sévères restrictions, la presse indépendante a su conserver sa passion et sa

détermination ; elle a apporté une contribution essentielle au développement du pays et contraint un gouvernement plus que réticent à davantage de transparence et d'ouverture. Cette quête a fait de nombreuses victimes et on peut s'attendre à ce qu'il y en ait d'autres, mais la détermination et la résolution des médias zimbabwéens indépendants sont telles qu'ils continueront à se battre pour un meilleur gouvernement et une responsabilité accrue des pouvoirs publics.

## **RÉFÉRENCE**

International Press Institute, *World Press Freedom Review 2000*, Vienne, 2000.

## Chapitre 18. Le journalisme après le communisme : les dix commandements d'un bon journaliste

**De Boeck Université** | *Culture & Communication*

2005/1

pages 375 à 385

ISSN

---

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/le-droit-d-informer-le-role-des-medias--9782804143183-page-375.htm>

---

---

Pour citer cet article :

"Chapitre 18. Le journalisme après le communisme : les dix commandements d'un bon journaliste", *Culture & Communication*, 2005/1 p. 375-385.

---

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Université.

© De Boeck Université. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# Chapitre 18

---

## Le journalisme après le communisme : les dix commandements d'un bon journaliste

Adam Michnik

En 1898, Émile Zola ouvrait symboliquement le XX<sup>e</sup> siècle avec son célèbre « J'accuse », réquisitoire prenant la défense d'Alfred Dreyfus, officier juif condamné à tort pour espionnage, dans lequel il écrivait au président de la République française :

[...] Quelle tache de boue sur votre nom – j'allais dire sur votre règne – que cette abominable affaire Dreyfus ! [...] La vérité, je la dirai, car j'ai promis de la dire, si la justice, régulièrement saisie, ne la faisait pas, pleine et entière. Mon devoir est de parler, je ne veux pas être complice. Mes nuits seraient hantées par le spectre de l'innocent qui expie là-bas, dans la plus affreuse des tortures, un crime qu'il n'a pas commis.

L'illustre écrivain français s'érigait en défenseur d'un homme victime d'une injustice, de la vérité établie, de la notion d'État tolérant et de l'image de la France, sa patrie. C'est la France d'hier, conservatrice, traditionaliste, monarchiste, catholique et fermée aux étrangers, qui s'exprimait par son attitude devant « l'Affaire ». Mais, dans la bataille qui devait finalement innocenter Dreyfus, c'est la France de demain qui s'est fait entendre : une France démocratique, laïque, républicaine et tolérante. Et si cette nouvelle France l'a emporté, c'est grâce à Zola.

Ce que les médias disent sur les médias

Il a défini les règles de conduite et les principes moraux qui doivent gouverner écrivains et intellectuels pour le XX<sup>e</sup> siècle naissant et au-delà. C'est pourquoi tout écrivain, critique ou journaliste qui prétend ne pas considérer sa profession comme un simple gagne-pain doit garder son exemple à l'esprit.

Grâce à Zola, les journalistes intellectuels ont considéré tout au long du XX<sup>e</sup> siècle l'engagement politique comme une obligation morale, signe de leur souci du bien commun et non d'une quelconque soif de pouvoir. Il en va encore ainsi, pour le meilleur et pour le pire. Pour les écrivains, le succès de Zola est source d'inspiration, mais aussi, il faut le reconnaître, d'une certaine suffisance. Il a fixé dans les esprits l'image de l'intellectuel, défenseur des droits de l'homme, mais aussi donneur de leçons, décidant ce qui est bien ou mal dans la sphère publique. C'est pourquoi on a vu des intellectuels se battre en première ligne contre les régimes totalitaires du siècle qui vient de s'achever, mais aussi dans les rangs de leurs défenseurs. Suivant les traces de Zola, certains d'entre eux se sont cru investis de la mission d'arracher le masque de la société, de dévoiler son vrai visage. Désormais imbus d'eux-mêmes, ils ont succombé aveuglément aux sirènes du fascisme et du communisme, qui promettaient de libérer le monde des forces du mal. Ainsi, le formidable geste d'Émile Zola a-t-il pu être à la fois à l'origine de la gloire et de la défaite de tant d'intellectuels au XX<sup>e</sup> siècle.

Après l'effondrement du communisme, lorsque la liberté de la presse en était encore à ses premiers balbutiements en Pologne, j'ai souvent pensé à Zola en méditant le parcours accompli par les journalistes au XX<sup>e</sup> siècle, qui les a vus devenir une partie intégrante et influente de la démocratie moderne. Ce qui ne m'empêchait pas de méditer aussi sur le destin de leurs collègues qui, dans le même temps, s'étaient faits les instruments de sa corruption.

Juin 1992 restera dans l'histoire polonaise comme la « Nuit des Longs Dossiers », par allusion à la célèbre « Nuit des Longs Couteaux » au cours de laquelle Hitler avait éliminé ses opposants politiques. Heureusement, les choses se sont passées de manière plus pacifique en Pologne : le gouvernement, qui venait de perdre sa majorité parlementaire, accusa les principaux dignitaires de l'ère dictatoriale, à savoir, entre autres, le président de la République, le président du Parlement, le ministre des Affaires étrangères, le ministre des Finances et de nombreux autres membres du Parlement d'avoir été à la solde de la police secrète communiste. L'État était au bord de l'implosion ; ce fut également un moment décisif pour les médias. Il nous parut évident, à nous journalistes, que nous avions des responsabilités

d'ordre civique. Aussi avons-nous presque unanimement refusé de publier la liste des noms de ces prétendus agents, établie par le ministre de l'Intérieur du gouvernement en déroute, sur la base des dossiers de la police secrète communiste.

Nous avons estimé qu'un dossier préparé par des ennemis mortels dans le but d'anéantir une personne au sens moral ou physique ne pouvait constituer une source d'information fiable sur un militant d'un mouvement d'opposition démocratique. Ce scandale m'a fait comprendre, pour la première fois, à quel point il est facile pour un journaliste d'être manipulé et combien la résistance à ce type de pressions secrètes doit être une question de dignité. Cette résistance peut être comparée à un souci d'« écologie » de notre profession et de « propreté de l'environnement » du débat public.

Je m'en suis à nouveau fait la réflexion quand, en novembre 1995, un autre ministre de l'Intérieur a accusé le Premier ministre d'avoir été un espion à la solde des Soviétiques. Le Premier ministre en question avait été fonctionnaire du parti communiste à l'époque de la dictature. Le ministre de l'Intérieur, pour sa part, avait été un militant remarquable du syndicat Solidarité, avant de devenir prisonnier politique, puis de prendre la tête des structures clandestines de l'opposition démocratique. Qui étais-je censé croire ? Le Premier ministre postcommuniste, qui assurait n'avoir jamais été un espion, ou le ministre de l'Intérieur, que je connaissais depuis l'époque de la lutte clandestine contre la dictature ?

Dans ce scandale particulièrement spectaculaire, les médias étaient divisés d'une façon tout à fait caractéristique : certains faisaient une confiance presque aveugle au ministre de l'Intérieur, d'autres au Premier ministre. C'est alors que les services secrets du gouvernement ont commencé à laisser échapper des fuites : les médias postcommunistes ont reçu des informations tendant à prouver l'innocence du Premier ministre, tandis que les médias issus de l'opposition recevaient des informations confirmant les accusations du ministre de l'Intérieur. Ce scandale – dont la démocratie polonaise elle-même est, heureusement, sortie indemne – a été à la fois une épreuve déterminante et une bonne leçon pour les médias : il leur a rappelé avec quelle méfiance il faut traiter les services secrets qui prennent parti dans un combat politique. Les accusations d'espionnage portées contre le Premier ministre se sont révélées sans fondement.

Depuis, je suis convaincu que le plus grand danger qui menace la liberté des médias est de laisser les convictions idéologiques prendre le pas sur la fiabilité des informations. L'aveuglement est un autre ennemi, qui met les

Ce que les médias disent sur les médias

journalistes hors d'état d'aller au-delà des observations les plus banales. Enfin, dernière chose à retenir de ce scandale : dans un pays démocratique, les médias peuvent être tentés d'utiliser des informations exclusives émanant de services secrets à la neutralité douteuse, mais ces fuites ne sont que des tentatives de les influencer et de manipuler l'opinion publique.

À la lumière de tels épisodes, on me demande souvent de quel côté je suis, quel parti ou quelle alliance je soutiens. Je réponds toujours que nous autres journalistes ne nous situons pas par rapport à des allégeances exprimées en ces termes. Ce que nous défendons, c'est une Pologne qui soit un État souverain et légitime, un État de démocratie parlementaire et d'économie de marché, qui fasse preuve d'efforts soutenus pour rejoindre les structures de la civilisation européenne et atlantique tout en restant fidèle à son identité historique. Seule une telle république de Pologne sera capable de s'opposer à tous les extrémismes, quel que soit leur nom : fascisme « noir » ou « rouge », bolchevisme « rouge » ou « blanc ». C'est pourquoi nous ne nous identifions à aucun parti politique, mais nous sommes prêts à les considérer tous comme des composantes normales du pluralisme polonais, dans la mesure où ils appliquent les objectifs de la démocratie polonaise. Nous voulons être un élément constitutif de cette démocratie, l'une de ses institutions. C'est ainsi que nous percevons notre rôle dans la vie publique du pays. Nous voulons également rester fidèles à nos principes fondamentaux. Les voici : ce sont les dix commandements (plus un) d'un bon journaliste après la chute du communisme.

**Premier commandement : « Alors Dieu prononça toutes ces paroles : “C'est moi Yahvé, ton Dieu, qui t'ai fait sortir du pays d'Égypte, de la maison de servitude. Tu n'auras pas d'autres dieux que moi.” »**

Notre dieu, qui nous a fait sortir de la servitude, porte deux noms : Liberté et Vérité. Nous lui devons une obéissance totale. Ce dieu est jaloux. Il exige une loyauté absolue. Si nous adorons d'autres dieux – l'État, la patrie, la famille, la sécurité publique – aux dépens de la liberté et de la vérité, alors notre punition sera la perte de la fiabilité. Et sans fiabilité, on ne peut être journaliste.

Liberté signifie égalité des libertés pour tout le monde, et pas seulement pour moi, mais également pour mes adversaires, pour quiconque ne pense pas comme moi. Nous devons défendre la liberté pour tous, car c'est l'essence même de notre profession et de notre vocation. La seule limite de notre liberté, c'est la vérité. Nous avons le droit de publier tout ce que nous écrivons, mais nous n'avons pas celui de mentir. Le mensonge d'un journa-

liste est non seulement un péché qui viole les principes de notre profession, mais aussi un blasphème contre notre dieu. Le mensonge conduit toujours à l'asservissement. Seule la vérité a un pouvoir libérateur.

Toutefois, cela ne signifie pas que nous devons nous sentir supérieurs, que nous sommes les dépositaires de la vérité ultime et que nous avons le droit, au nom de cette vérité, de faire taire les autres. En clair : nous n'avons pas le droit de mentir, même si cela nous arrange ou arrange nos amis.

**Deuxième commandement : « Tu ne prononceras pas en vain le nom de Yahvé, ton Dieu, car Yahvé ne laisse pas impuni celui qui prononce son nom en vain. »**

Liberté et vérité sont des mots précieux et glorifiés. Il faut les utiliser avec prudence et sérieux, car abuser des mots sacrés les rabaisse et les banalise. On voit cela à longueur de temps en Pologne : le slogan « Dieu – Honneur – Patrie » est galvaudé par son utilisation permanente, que ce soit par un parti candidat aux élections parlementaires, des grévistes ou encore des agriculteurs qui bloquent les routes pour obtenir des baisses d'impôts. Banaliser ces grands mots dans le cadre de luttes électorales ou de campagnes de diffamation à caractère politique, c'est, en fait, se moquer d'eux. Quand on les entend transformés en platitudes politiques, on a l'impression presque physique que « la langue ment à la parole et la parole à la pensée », pour citer Adam Mickiewicz, grand poète polonais du XIX<sup>e</sup> siècle. On se rend bien compte aussi que les mots se vident alors de leur sens. Le langage cesse d'être un moyen de communication et devient un instrument de chantage. Si la servilité peut être qualifiée de courage, la conformité de bon sens, le fanatisme de fidélité aux principes et le nihilisme moral de tolérance, alors un mot devient un moyen de falsifier la réalité. C'est ainsi que naît la langue de bois. L'utiliser, c'est comme payer avec de la fausse monnaie. Nous n'en avons pas le droit.

**Troisième commandement : « Souviens-toi du jour du sabbat pour le sanctifier. Pendant six jours tu travailleras et tu feras tout ton ouvrage, mais le septième jour est un sabbat pour Yahvé, ton Dieu. Tu n'y feras aucun ouvrage. »**

Ton travail s'accomplit dans une pagaille perpétuelle, dans l'urgence, dans une débauche d'activité frénétique. Tu sais que ton journal doit être livré aux kiosques tôt le matin, que tu dois préparer actualités, commentaires, articles de fond et photos, et que tout doit tenir dans un certain nombre de colonnes. Tu fais tout cela à la hâte, sous pression. Souvent, c'est une tâche routinière, mécanique, dont tu oublies le sens. C'est pourquoi tu ne dois pas

Ce que les médias disent sur les médias

oublier le sabbat, le jour pendant lequel tu as le temps de réfléchir. Prends du recul. Détends-toi et pense à ce qui est le plus important. Dis-toi que nous sommes tous pécheurs et que tu devrais peut-être faire preuve de davantage de modération lorsqu'il s'agit de jeter la pierre. Dis-toi qu'il y a peut-être une part de vérité, si petite soit-elle, dans le raisonnement de tes adversaires. Peut-être sont-ils guidés par des raisons, des sentiments ou des intérêts que tu ne comprends pas.

Prends du recul par rapport à ta perspective professionnelle. Tu n'es pas seulement un journaliste, tu es aussi un enfant pour tes parents, un parent pour tes enfants, un ami pour tes amis, un voisin pour tes voisins. Regarde le monde sous un angle nouveau : par en dessous, par au-dessus, de côté. Puis regarde-toi toi-même, ton entêtement et tes phobies, tes habitudes faciles et tes rancunes cachées. L'examen de conscience est un exercice nécessaire ; or, c'est la seule façon de le faire en toute honnêteté.

**Quatrième commandement : « Honore ton père et ta mère, afin d'avoir longue vie sur la terre que Yahvé ton Dieu te donne. »**

Respecte ce que tu as reçu en héritage. Tu ne travailles pas sur une terre vierge ou dans un désert. D'autres ont travaillé ici avant toi et tu es leur descendant, leur héritier, leur élève. Cela ne veut pas dire que tu ne dois pas avoir l'esprit critique, mais cela signifie que le respect et le savoir sont nécessaires pour porter des jugements équitables sur l'histoire de ta patrie, de ta ville, de ton environnement et de ta famille.

Quelle est cette histoire, demandes-tu ? Elle est pleine de grandeur et d'astuce, de compromis et de révolutions, d'héroïsme et de banalité, de tragédie et d'espoir, de complots et de collaborations, d'orthodoxie et d'hérésie. Choisis des fils individuels dans cette histoire et tisse ta propre tradition, une chaîne d'individus, d'idées et d'actions que tu veux continuer. Mais si tu ne veux pas succomber à la tentation de t'idéaliser toi-même, il faut te souvenir de l'ensemble de cet héritage. Tout comme toi, tes adversaires obéissent eux aussi à ce commandement d'honorer leurs prédécesseurs. Essaie de les comprendre.

S'idéaliser conduit à se mentir à soi-même, à la stupidité et à l'intolérance idéologique, ethnique ou religieuse. La communauté humaine est fondée sur la mémoire et le respect de ses propres parents, de leur foi, leur amour et leur espoir, mais aussi sur la mémoire et le respect des parents des autres. Sinon, la pensée humaine tombe dans le piège du mensonge et du narcissisme, ou dans celui de l'amnésie, qui pousse à croire que le passé n'est pas digne d'un jugement moral. Czeslaw Milosz a évoqué un monde

dans lequel rien n'existe réellement et rien n'est vrai, rien n'est définitif, rien n'est digne d'amour ou d'opposition. Mais quel sens ont alors la vie et le travail ?

Avec ce qui n'est pas tout à fait la vérité  
Pas tout à fait de l'art  
Pas tout à fait la loi  
Ni tout à fait la science  
Sous ce qui n'est pas tout à fait le ciel  
Sur ce qui n'est pas tout à fait la terre  
Ceux qui ne sont pas tout à fait sans faute  
Ni tout à fait avilis

**Cinquième commandement : « Jésus a dit : “Tu aimeras ton prochain comme toi-même.” »**

Aime-toi toi-même. Chéris ta dignité, cultive-la. Cultive ta conscience. Pose-toi des questions difficiles et réponds-y honnêtement. Considère-toi comme un sujet et non comme un objet. Prends conscience de ta responsabilité envers ton prochain. Même si tu ne le connais pas, s'il vient d'une autre famille ou d'un autre pays, tu dois le traiter comme tu te traites toi-même.

Rejette le nationalisme. George Orwell a écrit :

Pour moi, “nationalisme”, cela veut d'abord dire l'habitude de considérer que les êtres humains peuvent rentrer dans des classifications, comme les insectes, et que l'on peut tranquillement ranger des populations entières de millions ou de dizaines de millions d'individus sous l'étiquette “bon” ou “mauvais”. Mais, deuxièmement – et c'est beaucoup plus important – cela veut dire l'habitude de s'identifier avec une seule nation ou une autre entité, en plaçant celle-ci en deçà du bien et du mal et en ne se reconnaissant aucun autre devoir que celui d'en promouvoir les intérêts. Il ne faut pas confondre nationalisme et patriotisme... Par sa nature même, le patriotisme implique une attitude défensive, tant militairement que culturellement. Par ailleurs, le nationalisme est inséparable de la volonté de puissance. Le but constant de tout nationaliste est de gagner davantage de puissance et de prestige, non pour lui-même mais pour la nation ou pour une autre entité au sein de laquelle il a choisi de noyer sa propre individualité.

Orwell était un sage. Le Père Janusz Pasierb, spécialiste en histoire de l'art, prêtre, écrivain et poète, l'était aussi quand il parlait de l'amour du prochain et disait à ce prochain : « C'est une bonne chose que tu existes », avant d'ajouter : « C'est une bonne chose que tu sois différent. » Car le prochain est forcément différent. Il a une histoire différente, une nationalité et une

Ce que les médias disent sur les médias

religion différentes. Souvent, celles-ci sont en conflit avec ton histoire, ta patrie et ta foi. Mais, malgré cela, aime-le comme tu t'aimes toi-même. Respecte son droit d'être différent, d'appartenir à une autre culture, d'avoir une autre mémoire, même s'il est ton ennemi. Autrement dit, ne généralise pas. Distingue le péché du pécheur. Essaie de voir dans ton adversaire un partenaire avec lequel tu dois communiquer et non un ennemi que tu dois anéantir.

**Sixième commandement : « Tu ne tueras pas. »**

On peut tuer avec des mots, c'est le charme empoisonné du métier de journaliste. Mais on peut aussi faire le bien avec des mots : on peut réveiller le public de l'ensorcellement totalitaire auquel il a succombé, ouvrir la voie à la tolérance, témoigner de la vérité et de la liberté. On peut analyser les mots. C'est ce qu'ont fait les grands noms du journalisme polonais : Michal Glowinski, Stanislaw Baranczak, Jakub Karpinski et Teresa Bogucka ont été les pionniers d'une analyse rigoureuse à la fois de la langue de bois, du discours des tueurs de mots et du langage de la haine.

Bats-toi avec ta plume, mais bats-toi d'une façon honorable, sans haine. Ne frappe pas plus qu'il n'est nécessaire. Ne crois pas que tu as une recette pour être juste à tous les coups. Et surtout, ne crois pas que tu peux représenter la « main de Dieu » lorsque tu portes un coup fatal à ton adversaire. Quand tu l'accuses de manquer de patriotisme, ou de corruption ou de trahison, n'oublie pas que tu le tues. La vérité sera révélée de toute façon et tu devras payer ta méchanceté, même si ce n'est que devant ta conscience. Ne tue pas. Ne fais pas aux autres ce que tu ne voudrais pas qu'ils te fassent.

**Septième commandement : « Tu ne commettras pas d'adultère. »**

Sois fidèle, au moins aux quelques principes auxquels tu attaches du prix et aux quelques personnes à qui tu dois la loyauté. Ne te comporte pas en mercenaire. Ne dégrade pas ta profession pour le pouvoir, l'argent ou par « je-m'en-foutisme ». Seule la liberté permet d'être fidèle et, en outre, la capacité à être fidèle – à des principes, des valeurs, des personnes – est une preuve de l'aptitude à être libre. La trahison et la haine sont les symptômes d'un vide intérieur qui précède la capitulation et l'asservissement. Rien n'est plus honteux que la trahison.

**Huitième commandement : « Tu ne voleras pas. »**

Pour un journaliste, aucune compromission n'est pire que le plagiat. C'est non seulement un coup porté à quelqu'un d'autre, mais cela porte atteinte au sens collectif de la justice et de l'équité.

Le plagiat introduit la corruption dans la sphère publique. C'est une injustice érigée en méthode, qui détruit l'éthos du journalisme. Manipuler la vérité, abrutir le public – tels sont les symptômes indéniables du vol, de la corruption de la profession de journaliste. « Dieu, honneur, patrie » : de grands mots, qui, sous la plume d'un journaliste corrompu, sont des mots volés, privés de leur signification première. Transformées en emblèmes, les valeurs se flétrissent et meurent. C'est pourquoi il est essentiel pour les journalistes de ne jamais perdre de vue ce commandement : Tu ne voleras pas. En d'autres termes : ne copie pas plus que ce qui t'est absolument nécessaire.

**Neuvième commandement : « Tu ne porteras pas de témoignage mensonger contre ton prochain. »**

Le conflit est une manifestation normale dans une société et un État démocratiques. C'est pourquoi la forme de ce conflit, sa culture et son langage sont si importants. Nous, journalistes, sommes en grande partie responsables de cette forme. Il est utile ici, de nouveau, de bien comprendre certaines évidences : ce commandement de rejeter les mensonges, les « témoignages mensongers » ne signifie pas que tu dois tout dire ; toute vérité ne doit pas être dite immédiatement, à tout moment, sous n'importe quel prétexte. Le poète Mickiewicz a écrit :

Il est des vérités que le sage dit à tout le monde,  
Il en est qu'il murmure à son peuple,  
Il en est qu'il confie aux amis de la maison,  
Il en est qu'il ne peut révéler à personne.

Quelles sont ces vérités qui ne peuvent être dévoilées ? Ce sont celles qui sont liées aux secrets les plus profondément enfouis de la conscience, les vérités dites durant la confession, connues seulement de Dieu et d'un prêtre, mais pas du public qui te lit. Ce sont des vérités sur l'intimité humaine, dont la révélation est une blessure infligée à ton prochain.

Mais, en même temps, ne révéler qu'une partie de la vérité sur son prochain peut constituer un mensonge perfide sur sa vie, comme si l'on écrivait une biographie de saint Paul en relatant uniquement la période durant laquelle il était le serviteur de César et persécutait les chrétiens. La capacité à témoigner fidèlement de notre prochain, en particulier lorsqu'il est notre adversaire, est un test fondamental de notre professionnalisme et de notre humanité.

Ce que les médias disent sur les médias

Quand on a peur de rencontrer les autres à la lumière de la vérité et en toute liberté, on a recours au mensonge. Le témoignage mensonger est toujours un signe de faiblesse et de manque de confiance dans son propre raisonnement. Si la vérité engendre la liberté, le mensonge, lui, engendre la violence. Porter un faux témoignage relève d'une logique meurtrière : cela mène du débat démocratique à une froide guerre civile, transforme un partenaire en adversaire et un adversaire en ennemi mortel. Le langage du faux témoignage est une façon de déshumaniser un adversaire. Un adversaire de l'avortement sera assimilé aux monstres qui ont rendu possible Auschwitz et le Goulag, un défenseur de la séparation de l'Église et de l'État deviendra un ennemi de Dieu, de la bonté, et de la vérité de l'Évangile. Enfin, celui qui refuse d'être complice de la discrimination à l'égard de ceux qui sont « différents » par leur histoire deviendra un traître à la nation.

Un faux témoignage peut faire mal à celui qui en est victime ou même le tuer, mais il blesse aussi son auteur, car le témoignage mensonger est un péché contre son prochain et un blasphème contre Dieu. C'est également un péché capital à l'encontre des principes fondateurs de notre profession.

**Dixième commandement : « Tu ne convoiteras pas la maison de ton prochain. Tu ne convoiteras pas la femme de ton prochain. »**

Tu ne dois rien convoiter, pas même le respect et la popularité. Si ton ambition est d'être populaire et respecté, réalise-la toi-même grâce à ton travail, ton talent et ton courage, et non en détruisant quelqu'un d'autre. Si l'ambition est une force merveilleuse et enrichissante, l'envie, autodestructrice, abêtit et avilit, étouffe toute grandeur et toute capacité à éprouver des sentiments plus nobles.

Envier les biens d'autrui pousse à être lâche, à flatter les puissants et condamner les faibles, à flatter les foules et participer à des campagnes dirigées contre ceux qui sont isolés. La jalousie enfreint le code déontologique de notre profession et la loyauté envers les autres.

**Onzième commandement : « Tu ne feras pas de mélanges. »**

Ce onzième commandement est né d'une recommandation que j'ai souvent entendue de la part d'amateurs d'alcool (même consommé avec modération !) – on m'a toujours conseillé de ne pas mélanger : le vin et la vodka, le cognac et la bière, l'eau-de-vie de prune et le champagne, par exemple... De telles combinaisons provoquent infailliblement de terribles gueules de bois. J'ai donc essayé de ne pas mélanger les genres. Le journalisme n'est ni de la politique, ni de la religion ; ce n'est pas la même chose

que vendre des fleurs ou faire une conférence dans une université ; ce n'est pas une compilation de l'annuaire du téléphone ni un match de foot, même si c'est un peu de tout cela à la fois. Dans la vie, chaque domaine a ses propres caractéristiques, ses propres règles, ses propres critères éthiques. Un homme politique ne doit pas se comporter comme s'il était prêtre, un journaliste ne doit pas faire comme s'il était un homme politique. Un homme d'affaires doit chercher à réaliser un profit convenable ; un journaliste doit rester fidèle à la vérité et à la liberté.

La corruption peut contaminer toutes les sphères de la vie publique. Il existe des hommes politiques qui s'enrichissent alors qu'ils ne le devraient pas, des prêtres qui incitent à la haine, des hommes d'affaires qui volent et distribuent des pots-de-vin. Il existe aussi des journalistes corrompus qui remplacent l'information par la propagande, les descriptions fiables par des publicités déguisées et les discussions raisonnables par de bruyantes campagnes de diffamation.

Suis-je pour autant naïf de dresser cette liste de vœux pieux, à mon intention personnelle et à celle de mes confrères journalistes ? Sans doute. Mais le jour où je perdrai cette naïveté, je changerai de profession. Et je ne sais pas très bien laquelle je choisirai.

## Chapitre 19. Naissance et survie d'une chaîne de télévision locale dans une période tourmentée

**De Boeck Université** | *Culture & Communication*

2005/1

pages 387 à 394

ISSN

---

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/le-droit-d-informer-le-role-des-medias--9782804143183-page-387.htm>

---

---

Pour citer cet article :

" Chapitre 19. Naissance et survie d'une chaîne de télévision locale dans une période tourmentée", *Culture & Communication*, 2005/1 p. 387-394.

---

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Université.

© De Boeck Université. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# Chapitre 19

---

## **Naissance et survie d'une chaîne de télévision locale dans une période tourmentée**

Viktor Muchnik et Yulia Muchnik

Lorsque la Russie a été balayée par une grande vague de démocratisation, en 1990, une nouvelle loi a mis fin au monopole de l'État sur les ondes et ouvert la voie à la création de médias privés. Des journalistes, des entrepreneurs et des techniciens ont alors fondé, avec les moyens du bord, en travaillant chacun de leur côté, sans savoir que d'autres en faisaient autant à quelques milliers – ou dizaines de milliers – de kilomètres de là, de minuscules chaînes de télévision afin de répondre aux besoins de leurs communautés locales. Parmi ces pionniers figurait TV-2, chaîne indépendante implantée à Tomsk, une ville universitaire d'environ 700 000 habitants en Sibérie orientale.

Comme la plupart des autres chaînes de l'époque, TV-2 était partie de rien. Elle a réussi à survivre grâce à la très forte demande d'information qu'elle était la première à satisfaire à Tomsk. Elle se distinguait toutefois des autres chaînes par l'attention quasi obsessionnelle qu'elle accordait à la qualité journalistique. Cette caractéristique n'est devenue apparente que plus tard, lorsque les journalistes de TV-2 ont commencé à rencontrer leurs collègues des autres régions du pays et comparé leurs méthodes de travail. La différence a fini par être unanimement reconnue et récompensée par l'attribution de plusieurs prix nationaux. Il existe aujourd'hui plus de six cent chaînes de télévision locales privées en Russie et les conditions économiques ont considérablement changé. Les auteurs de cet article, qui ont participé à l'aventure de TV-2 depuis le tout début, y travaillent toujours.

## LES DÉBUTS

L'histoire de TV-2 commence en 1990, lorsqu'un jeune journaliste talentueux, Arkadii Maiofis, quitte brusquement son poste à la chaîne de télévision d'État locale de Tomsk pour, dit-il à ses amis, créer une télévision d'un genre nouveau, indépendante et échappant au contrôle de l'État. Pour mieux comprendre la folle audace de cette idée, il faut se rappeler cette époque. La *perestroïka* et la *glasnost* touchaient déjà manifestement à leur fin ; les pouvoirs publics parlaient de plus en plus – et de plus en plus fort – de la nécessité de faire respecter l'ordre ; dans la morosité ambiante, les gens s'échangeaient des coupons de rationnement et l'heure n'était pas à l'optimisme. Le projet de Maiofis avait tout de l'utopie, d'autant qu'à part lui pratiquement aucun des participants à cette aventure n'avait la moindre expérience pratique de la télévision. Mais l'idée était quand même séduisante, car on ne pouvait s'empêcher de penser que le régime finirait par s'effondrer et que l'on pourrait alors dire tout haut ce que l'on pensait tout bas.

Lorsque nous nous sommes lancés dans cette aventure, nous n'avons pratiquement pas évoqué les questions d'argent ou de structure de capital. Nous savions bien entendu que nous allions devoir acheter du matériel et c'est ce que nous avons fait, à crédit. Le garant de notre emprunt était le président du conseil municipal de Tomsk – nous n'avions pas de maire à l'époque –, qui connaissait Maiofis en sa qualité de journaliste. Cela nous a beaucoup aidés d'avoir des relations. Le prêt lui-même nous avait été accordé par une toute jeune banque commerciale – l'une des premières de ce type à Tomsk –, appelée Finist (Phénix) en référence à sa capacité à résister à toutes les difficultés. Cela ne l'a hélas pas empêchée de faire faillite ensuite, sans réussir à renaître de ses cendres. Ce premier prêt d'environ 15 000 dollars était un don du ciel ; il nous a permis d'acheter deux lecteurs de cassettes vidéo, deux téléviseurs et une caméra, l'ensemble étant bien entendu du matériel amateur. C'était là tout notre équipement de départ.

Maiofis avait prévu de rembourser notre prêt grâce à la vente des décodeurs, indispensables pour déchiffrer le signal envoyé par notre chaîne. Il était convaincu que les gens qui voudraient regarder les nouvelles émissions sur TV-2 achèteraient nos décodeurs. Pas très compétent sur le plan technique, il semblait croire sincèrement que nous parviendrions à coder notre signal à l'aide d'une petite boîte noire dont sortaient deux câbles. L'ensemble de la ville y a cru aussi : tout le monde a fait la queue pour acheter nos décodeurs, qui se sont vendus en un rien de temps. Pour comprendre ce phénomène, il faut se rappeler les habitudes d'achat de ces années-là :

dans l'économie soviétique, la rareté était la norme et dire qu'un produit « était arrivé » constituait un argument de vente suffisant. Qu'il s'agisse d'huile, de collants, de matériel de plomberie ou de quoi que ce soit d'autre, tout le monde partait du principe que le produit en question avait été livré en quantités limitées et que, d'ici une journée, deux heures ou un quart d'heure, il n'y en aurait plus. En 1991, la population était persuadée que c'était la dernière fois que les magasins recevaient quelques marchandises et que bientôt il n'y aurait plus rien du tout. Nos décodeurs ont de toute évidence été considérés comme l'un de ces biens éphémères.

La notion d'indépendance n'éveillait sans doute pas le même enthousiasme au cœur de chacun des habitants de Tomsk que dans le nôtre, mais le début, à partir du 15 mai 1991, nous avons commencé à diffuser chaque jour un film américain récent, parfois deux semaines seulement après sa sortie aux États-Unis. Bien entendu, il s'agissait de copies vidéo pirates – à l'époque, en Russie, personne ne se préoccupait vraiment de la protection de la propriété intellectuelle. Les habitants de Tomsk achetaient donc des décodeurs pour regarder des films pirates sur TV-2, tandis que nous remboursions petit à petit notre prêt. À l'époque, nous disions à tous les clients que les derniers tests devant permettre le codage du signal étaient en cours et que la possession du décodeur leur serait bientôt indispensable pour pouvoir continuer à regarder nos programmes, ce qui contribuait à maintenir une demande soutenue. Ce n'est que plus tard qu'il devint évident qu'ils ne décodaient pas le moindre signal, quelle que soit la façon dont ils étaient installés sur les téléviseurs. Au même moment, nous nous rendions compte que nous étions incapables de coder le signal de TV-2, notre expérience technique étant décidément trop limitée. On aurait pu s'attendre à ce que tout cela provoque auprès de la population de Tomsk une certaine baisse d'enthousiasme pour la télévision indépendante. C'était sans compter les événements d'août 1991.

Moscou était le théâtre d'un coup d'État, les chars défilaient dans les rues de la capitale, mais la télévision d'État diffusait inlassablement *Le Lac des cygnes* – et les régions n'avaient pas la moindre information sur les événements. À Tomsk, dès le premier jour du coup d'État, TV-2 était le seul moyen de savoir ce qui se passait à Moscou. Dès sa première émission, et même avant le coup d'État, notre station était devenue le point de ralliement de l'anticommunisme le plus ardent. Le tout premier programme que nous ayons produit, diffusé le 15 mai, était le premier volet d'une série intitulée « Les grands monstres de l'Histoire », consacré au premier empereur chinois Tsin Shi Huandi et insistait sur le fait que tous les empires finissent inévitablement par s'effondrer d'eux-mêmes sous leur propre masse, ce qui

Ce que les médias disent sur les médias

est finalement salutaire. En un mot, TV-2 s'était dès le départ « positionnée » (même si à l'époque, bien entendu, aucun d'entre nous ne connaissait ce terme pseudo-scientifique) comme une chaîne d'opposition. Comme mascotte, nous avons choisi le chat noir des *Histoires comme ça* de Kipling, le plus sauvage et le plus indépendant de tous les animaux, celui qui « s'en va tout seul ». En août 1991, il a tout naturellement escaladé les barricades avec les partisans de la démocratie, puis défilé fièrement sous le nouveau drapeau russe.

Pendant le coup d'État, nous avions une équipe qui filmait à Moscou et nous envoyait les cassettes par le vol quotidien d'Aeroflot. C'était une époque passionnée, qui nous semble maintenant presque irréaliste. Mais nous étions sincères lorsque nous proclamions : « Ils ne l'emporteront pas, la victoire sera à nous. » Pendant ces trois jours, on aurait dit que tout le monde à Tomsk regardait TV-2. Des vétérans de la guerre d'Afghanistan étaient venus spontanément nous offrir leur aide pour défendre la chaîne contre les tentatives de censure. À l'époque, nous travaillions fort à l'étroit dans des locaux loués. Des gens qui écoutaient les radios étrangères nous appelaient pour nous communiquer des informations, que nous diffusions immédiatement. Et, plus touchant encore, on nous apportait de la nourriture et, si nos souvenirs sont exacts, de la bière, sympathique geste de solidarité. Il existait à ce moment-là une union très émouvante entre les journalistes et la population. Le coup d'État a échoué, mais TV-2 y a gagné la confiance de la population de Tomsk.

## L'APPRENTISSAGE DU MÉTIER

Quand nous avons commencé, nous ne savions pas comment nous y prendre pour produire une émission de télévision, et encore moins comment gagner de l'argent. Il n'y avait personne pour nous l'apprendre : le département de journalisme de l'université de Tomsk et la télévision d'État locale, vestiges de l'ère soviétique, n'étaient pas des exemples à suivre. Nous répétions tous que notre objectif était de créer une télévision « différente », mais que recouvrait au juste ce mot ? Au cours de ses deux premières années d'existence, TV-2 a produit une multitude de programmes : des émissions pour les enfants, les passionnés de jardinage, les fous de voitures ou les amoureux des chiens, ou encore les fans de cinéma indépendant ou du groupe *heavy metal*. En un mot, le contenu de notre chaîne était varié et insolite. Notre première salle de montage a été un lieu d'expérimentation intrépide, où nous apprenions les règles du métier sur le tas.

Nous n'avions pas d'argent, que ce soit pour améliorer nos moyens techniques ou pour payer des salaires. Mais nous avons sans cesse de nouvelles idées, toutes plus ambitieuses les unes que les autres. Dans un entretien accordé à la presse, Maiofis annonça que TV-2 avait déjà ouvert un bureau en Allemagne et que bientôt nous serions aussi présents à Moscou et aux États-Unis, ainsi que dans d'autres villes de Sibérie. La conjonction de ces projets ambitieux et de l'absence totale de gestion financière de la station aurait dû nous conduire tout droit à une crise financière. Ce n'est que deux ou trois ans plus tard que TV-2 a embauché son premier directeur financier : comparant nos recettes – qui avaient fini par se matérialiser – et nos dépenses, celui-ci ne cessait de nous annoncer l'effondrement imminent de la chaîne – une affaire de mois, disait-il, car elle ne pourrait survivre beaucoup plus longtemps de la sorte, c'était une simple réalité économique. Incapable de supporter cette absurdité économique, il finit par s'en aller, manquant ainsi l'occasion de voir nos chiffres s'améliorer.

Aujourd'hui, il est difficile de ne pas se dire que si l'équipe qui a lancé TV-2 avait su ce qu'impliquait réellement la gestion d'une chaîne de télévision, ils ne se seraient jamais embarqués dans cette galère. Tous autant que nous étions, les membres de l'équipe, les annonceurs ou le public, nous ignorions comment une chaîne commerciale et professionnelle était censée fonctionner et nous ne connaissions pas mieux les règles élémentaires de l'économie de marché, ce qui en fait a été pour nous une source supplémentaire de liberté : ne connaissant pas ces règles, nous ne nous sentions pas obligés de les appliquer. La chaîne a donc construit courageusement son propre savoir-faire, contractant régulièrement des dettes importantes, puis les remboursant petit à petit... Sauf une fois, où notre créancier a fait faillite avant que nous n'ayons pu le rembourser et ne s'est jamais plus manifesté par la suite. À l'époque, nous ne savions pas qu'une entreprise doit impérativement avoir une « mission ». Nous n'avions jamais entendu le mot, mais dans les faits si TV-2 avait une chose, c'était bien une mission : nous étions tous rassemblés derrière la même idée. Nous ignorions l'existence d'une multitude d'interdits, aussi l'avenir nous semblait-il regorger de possibilités.

Avec le temps, nous avons quand même progressivement appris les grandes règles du métier. TV-2 vendait de la publicité à des annonceurs, que ce soient de petits magasins, au début – les petits kiosques qui proliféraient alors en Russie comme les champignons après la pluie –, ou même, pendant un certain temps, à une agence d'hôtesse, secteur du marché en plein essor à l'époque. Nous avons également un grand nombre de publicités de particuliers, l'équivalent des petites annonces dans les journaux : ils vendaient

Ce que les médias disent sur les médias

des machines à coudre, achetaient des carreaux de salle de bain, échangeaient des appartements. Notre premier annonceur fut un Ouzbek de la vallée de la Fergana qui avait apporté des sacs de noix à Tomsk et voulait les vendre rapidement.

Grâce à l'implantation d'Internews en Russie au début des années 1990, nous avons commencé à voir arriver des consultants américains à Tomsk. Robert Campbell nous a aidés à mettre en place le programme d'informations « Chas Pik » (« L'heure de pointe »), Meg Gaydosik nous a expliqué le fonctionnement de la vente d'espace publicitaire. Nous leur sommes infiniment reconnaissants à tous deux. Travailler avec nous leur a sûrement posé quelques problèmes, mais ils avaient la délicatesse de ne pas le montrer. Ils se sont toujours montrés très patients, malgré le fossé qui existait entre nous en termes de compétences techniques – jamais nous n'avons eu à souffrir des fameuses « différences culturelles » dont on parle tant. Ils avaient une mission : ils aimaient construire des chaînes de télévision indépendantes à partir de rien. Nous aussi.

C'est à ce moment-là que le bruit a commencé à courir que nous étions financés par les États-Unis. Ce n'était absolument pas vrai : nous survivions – modestement – grâce aux revenus – en roubles – que nous rapportaient nos publicités. Mais cette rumeur s'est en fait avérée utile : tout le monde était convaincu que nous étions puissants et qu'il valait sans doute mieux éviter de se mêler de nos affaires, de peur de voir un jour, qui sait, la Sixième Flotte américaine débarquer sur les rives de l'Ushaika.

## LA TÉLÉVISION À LA MODE DE TOMSK

Nous avons beaucoup appris au fil des années : à faire des plateaux, à enregistrer nos reportages en son naturel, mais aussi à ne pas changer d'axe de tournage en filmant des vidéos et à éviter, au montage, de faire se succéder deux plans américains. Nous avons aussi appris à obtenir des informations, à structurer un journal télévisé, à planifier un budget, à négocier avec les annonceurs ; enfin, nous avons découvert ce qu'est une « marque », les avantages que cela représente et comment cela se construit. Nous avons surtout appris à garder nos distances avec le gouvernement et les partis politiques. L'un dans l'autre, il semble que nous ayons appris à faire de la télévision de manière plus ou moins professionnelle. Nous avons abandonné des dizaines de programmes qui n'étaient pas rentables afin de concentrer nos efforts sur des projets qui, recevant un accueil favorable, étaient susceptibles

de nous rapporter de l'argent. Nous avons fait construire notre propre immeuble, créé deux stations de radio et une agence de publicité, et nous sommes actuellement en train de nous familiariser avec Internet. Depuis la fin des années 1990, plusieurs émissions et plusieurs journalistes de TV-2 ont remporté des concours prestigieux récompensant les meilleures chaînes de télévision nationales (les « Informations locales », « Toute la Russie », « L'Étoile de Lazurnaya »). En 2000, le journal de TV-2 a gagné un TEFI, l'équivalent russe des « 7 d'or ». D'une manière général, le bilan est honorable.

Durant ces années, nous sommes restés fidèles à quelques grandes idées. Tout d'abord, la conviction profonde qu'une chaîne de télévision locale doit avoir sa personnalité propre : la télévision de Tomsk ne doit pas se calquer sur celle de Moscou, ni même sur celle d'Ekaterinbourg. Nous seuls pouvions dire à nos concitoyens ce qui se passait chez eux ou à côté, en utilisant des mots qu'ils comprenaient, sans agitation ni tristesse, mais avec une pointe d'humour, car rien ne vaut un ton légèrement ironique pour évoquer les multiples facettes de la réalité russe à une époque marquée par des changements aussi profonds.

Ensuite, ayant appris à garder nos distances avec les hommes politiques, nous n'avons jamais caché que, depuis le départ, au début des années 1990, nous sommes viscéralement attachés à l'idée d'une télévision libre, qui ne dépende de personne. Le journalisme « de commande » (au service des intérêts politiques), devenu si courant en Russie, ne s'est jamais installé à TV-2, Dieu merci. Nous reconnaissons volontiers que nous n'avons pas tout de suite su prendre nos distances avec la classe politique : comme toute la presse libre en Russie au début des années 1990, nous étions contre les communistes et pour les « partisans de la démocratie ». Nous participions activement à la vie politique du pays et il nous a fallu quelque temps pour comprendre que défendre une idée était une chose, mais que former des alliances avec des personnalités politiques en particulier en était une autre.

Enfin, sur le plan économique, nous avons toujours été des adeptes de l'idéologie du Juche, théorie nord-coréenne de l'autosuffisance : lorsque vous frappez, vous ne devez compter que sur vos propres forces. Nous avons ainsi appris à ne dépenser que ce que nous gagnions sur le marché publicitaire local et à ne pas tableur sur des injections massives de capitaux en provenance de l'extérieur. Nous avons fêté notre dixième anniversaire en mai 2001. À l'échelle de Tomsk, cela a été une fête particulièrement somptueuse, mais nous en avons maintenant les moyens.

## AUJOURD'HUI

En 2001, peu après ces célébrations, l'oligarque moscovite Mikhail Khodorkovsky, l'homme le plus riche de Russie et le propriétaire de la compagnie pétrolière Yukos, a pris une participation majoritaire dans TV-2. Yukos, qui exploite le gisement de Tomsk depuis des années, représentait près de la moitié du budget de la ville. Au cours des négociations précédant la vente, des désaccords sérieux se sont fait jour entre les membres du groupe initial de frères spirituels qui avaient fondé TV-2. Ceux qui étaient à l'origine de la vente soutenaient que la télévision est une activité commerciale comme une autre et que, de ce point de vue, vendre une partie de notre capital représentait une fantastique opportunité. Ils affirmaient que l'enveloppe que nous allions recevoir nous permettrait de faire un formidable bond technologique et que l'on n'était pas près de nous proposer une somme comparable à celle que Khodorkovsky nous offrait. Au même moment, la fermeture de NTV défrayait la chronique et, face aux mésaventures de nos confrères, nous nous demandions tous si une chaîne de télévision indépendante pouvait encore exister en Russie sans « parapluie » politique, c'est-à-dire sans protecteur.

Ceux d'entre nous qui étaient contre la vente étaient convaincus que celle-ci allait transformer TV-2 en instrument politique, que cette opération était contraire à tous les idéaux sur lesquels TV-2 avait été bâtie. Ils firent cependant preuve de bon sens en n'allant pas trop loin, c'est-à-dire en ne dépassant pas les limites qui auraient inéluctablement conduit à l'implosion de TV-2. Cette étape de l'histoire de la petite chaîne de télévision de Tomsk se terminait donc par la rupture triste et définitive d'un groupe de collègues talentueux et autrefois unis. Nous avons tout fait pour l'éviter. Quand il est devenu évident que l'accord avec Yukos ne pouvait plus être évité, TV-2 a ratifié des statuts éditoriaux qui rendaient difficile toute ingérence des propriétaires dans la politique éditoriale de la chaîne et a élu un rédacteur en chef, comme l'exigeait la loi russe sur les médias. Khodorkovsky lui-même est venu rencontrer l'équipe de la chaîne, dans le but de nous convaincre qu'il n'avait pas la moindre intention de toucher à la politique éditoriale en place et qu'il était aussi attaché aux valeurs libérales que les journalistes de TV-2. L'accord a donc finalement été conclu et TV-2 est entrée dans une nouvelle phase de son histoire. Ce qu'elle lui réserve, seul le temps le dira, comme aiment à l'écrire les jeunes journalistes inexpérimentés en conclusion de leurs articles.



## Pages de fin

**De Boeck Université** | *Culture & Communication*

2005/1

pages 395 à 406

ISSN

---

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/le-droit-d-informer-le-role-des-medias--9782804143183-page-395.htm>

---

Pour citer cet article :

"Pages de fin", *Culture & Communication*, 2005/1 p. 395-406.

---

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Université.

© De Boeck Université. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

## Les auteurs

Ce livre est le prolongement des travaux réalisés dans le cadre de l'élaboration du *World Development Report 2002 : Building Institutions for Markets*. Il a été rédigé sous la direction de Roumeen Islam, par une équipe comprenant notamment Simeon Djankov et Caralee McLiesh. Le manuscrit a été corrigé par Alice Faintich et John Didier a supervisé l'ensemble du processus de fabrication.

Mahfuz Anam est rédacteur en chef du *Daily Star*, journal bangladais.

Timothy Besley est professeur d'économie à la London School of Economics et directeur du STICERD (Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines).

Robin Burgess est maître de conférences en économie à la London School of Economics et directeur du Programme for the Study of Economic Organisation and Public Policy au STICERD.

Tim Carrington est spécialiste de l'information publique à l'Institut de la Banque mondiale à Washington.

Mark Chavunduka est l'ancien rédacteur en chef du *Standard*, le plus grand journal indépendant du Zimbabwe.

Kavi Chongkittavorn est rédacteur en chef de *The Nation*, le plus important journal en langue anglaise de Thaïlande.

Simeon Djankov est économiste financier en chef au Service de conseil au secteur privé de la Banque mondiale.

Alexander Dyck est professeur associé de management et de sciences politiques à la Harvard Business School.

Le droit d'informer

Gabriel García Márquez, lauréat du prix Nobel de littérature en 1982, est journaliste et écrivain.

Edward Herman est professeur honoraire de finances à Wharton, MBA de l'université de Pennsylvanie.

Roumeen Islam est directrice de la Poverty Reduction and Economic Management Unit (PREM), à l'Institut de la Banque mondiale.

Hisham Kassem est rédacteur en chef du *Cairo Times*, magazine égyptien d'information en langue anglaise.

Peter Krug est professeur en droit de la communication à l'université d'Oklahoma.

Caralee McLiesh est économiste au Service de conseil au secteur privé de la Banque mondiale.

Adam Michnik est rédacteur en chef de *Gazeta Wyborcza*, le plus grand quotidien polonais.

Viktor Muchnik est rédacteur en chef de la chaîne de télévision TV-2 à Tomsk, en Russie.

Yulia Muchnik est journaliste à la chaîne de télévision TV-2 à Tomsk, en Russie.

Mark Nelson est directeur de programmes au bureau parisien de l'Institut de la Banque mondiale.

Tatiana Nenova est économiste financier au Service de conseil au secteur privé de la Banque mondiale.

Bruce Owen est président d'Economists Incorporated, société de conseil spécialisée dans l'analyse microéconomique.

Andrea Prat est maître de conférences en économie à la London School of Economics et membre du comité de rédaction de la *Review of Economic Studies*.

Monroe Price est fondateur et codirecteur du Programme in Comparative Media Law and Policy à l'université d'Oxford, au Royaume-Uni, et professeur de droit à la faculté de droit Benjamin Cardozo de l'université Yeshiva à New York.

Robert Shiller est professeur d'économie à l'université de Yale.

Andrei Shleifer est professeur d'économie à l'université de Harvard et lauréat du prix John Bates Clarke 1999.

*Les auteurs*

Joseph Stiglitz, lauréat du prix Nobel d'économie 2001, est professeur de finance et d'économie à la Graduate School of Business, à la School of International and Public Affairs et au département d'économie de l'université de Columbia.

David Strömberg est chercheur à l'Institute for International Economic Studies de Stockholm.

Ruth Walden est professeur et directeur des études de la faculté de journalisme et de communication de l'université de Caroline du Nord à Chapel Hill.

Luigi Zingales est professeur d'entrepreneuriat et de finance au MBA de l'université de Chicago.



# Table des matières

<b>Avant-propos</b> .....	5
<b>Sommaire</b> .....	7
<b>Chapitre 1 Gros plan : ce que disent les médias et pourquoi..... Roumeen Islam</b>	9
<b>INDÉPENDANCE ET QUALITÉ</b> .....	13
La structure du capital des groupes de médias.....	14
Structure économique et financement .....	18
Structure juridique.....	22
Politiques gouvernant les secteurs liés aux médias .....	26
Formation et compétences des professionnels des médias.....	27
Mécanismes de contrôle .....	28
L'audience .....	30
<b>LES MÉDIAS D'INFORMATION ÉTRANGERS</b> .....	34
<b>CONCLUSION</b> .....	36
<b>RÉFÉRENCES</b> .....	38
<b>Première partie COMMENT LES MÉDIAS SOUTIENNENT LES MARCHÉS</b> .....	39
<b>Chapitre 2 Gouvernement et transparence</b> .....	41
<i>Joseph Stiglitz</i>	
<b>LA LOGIQUE DE L'OUVERTURE</b> .....	44
<b>L'OUVERTURE, CLÉ DE VOÛTE DES PROCESSUS DÉMOCRATIQUES</b> .....	48
<b>LES RAISONS DU SECRET</b> .....	50
<b>LES RETOMBÉES NÉGATIVES SUR L'ÉCONOMIE</b> .....	51
	<b>399</b>

LES EXCEPTIONS QUI CONFIRMENT LA RÈGLE : LES INFORMATIONS À NE PAS RÉVÉLER .....	52
Crier « au feu ! » dans un théâtre bondé .....	52
Faut-il « laver son linge sale en famille » pour conserver son autorité ? .....	55
TRANSPARENCE ET MÉDIAS .....	56
CONCLUSION .....	60
RÉFÉRENCES .....	61
<b>Chapitre 3 Les médias et la responsabilité politique.....</b>	<b>63</b>
<i>Timothy Besley, Robin Burgess et Andrea Prat</i>	
CADRE THÉORIQUE .....	66
Les problèmes d'agence dans le domaine politique .....	66
Les médias et l'agence politique .....	68
La confiscation des médias ( <i>media capture</i> ) .....	70
OBSERVATIONS EMPIRIQUES .....	74
Le cas de l'Inde .....	74
Les autres pays.....	78
CONCLUSION .....	81
RÉFÉRENCES .....	82
<b>Chapitre 4 Les médias et les marchés aux États-Unis.....</b>	<b>85</b>
<i>Edward Herman</i>	
UN MODÈLE PROPAGANDISTE ET « PRO-MARCHÉ » .....	86
La structure du capital, le contrôle et la priorité accordée au profit .....	89
La publicité .....	91
Les sources .....	92
Les réactions critiques .....	92
L'idéologie .....	93
LA CONTESTATION DU MODÈLE PROPAGANDISTE .....	94
ÉTUDES DE CAS .....	97
La défense nationale et son budget.....	97
La mondialisation et le libre-échange .....	98
Le libre-échange et la démocratie .....	100
L'industrie chimique.....	102
CONCLUSION .....	109
RÉFÉRENCES .....	110

<b>Chapitre 5</b>	<b>L'exubérance irrationnelle des médias</b> .....	113
	<i>Robert Shiller</i>	
	LES MÉDIAS PLANTENT LE DÉCOR DES GRANDS MOUVEMENTS DE MARCHÉ.....	114
	LA CULTURE DU DÉBAT .....	115
	QUAND LA PRESSE ÉVOQUE L'AVENIR DES MARCHÉS .....	116
	UNE AVALANCHE DE RECORDS .....	117
	LES TITRES DE LA PRESSE ONT-ILS UNE INCIDENCE DIRECTE SUR LES COURS DE WALL STREET ? .....	117
	CAUSE OU EXPLICATION ?.....	119
	FORTES VARIATIONS DE COURS SURVENANT EN L'ABSENCE DE NOUVELLES IMPORTANTES.....	120
	LES EFFETS DE CASCADE .....	122
	RÉFÉRENCES.....	125
<b>Chapitre 6</b>	<b>Information et influence politique</b> .....	127
	<i>David Strömberg</i>	
	LA THÉORIE.....	127
	LES FAITS OBSERVÉS .....	130
	Le programme étudié .....	130
	Résultats .....	132
	DISCUSSION.....	134
	Extension : la télévision, 1950-1960 .....	136
	CONCLUSION .....	137
	RÉFÉRENCES.....	139
<b>Chapitre 7</b>	<b>Le rôle des médias dans le gouvernement d'entreprise</b> .....	141
	<i>Alexander Dyck et Luigi Zingales</i>	
	QUELQUES EXEMPLES DE L'INFLUENCE DES MÉDIAS SUR LA POLITIQUE D'ENTREPRISE.....	146
	Stratégie écologique des entreprises.....	147
	Le gouvernement d'entreprise et la presse.....	148
	<i>Les actionnaires activistes et la presse</i> .....	148
	<i>Les investisseurs institutionnels</i> .....	149
	<i>Les régulateurs privés et publics</i> .....	150
	<i>L'importance comparative de la presse et d'autres mécanismes     face aux problèmes de gouvernement d'entreprise</i> .....	152

<i>Le gouvernement d'entreprise appliqué aux MBA     et le classement de Business Week</i> .....	153
<i>Une expérience contrôlée</i> .....	154
LE CADRE THÉORIQUE .....	154
Où les médias obtiennent-ils leurs informations ? .....	157
Couverture sélective et crédibilité des médias .....	158
Demande des consommateurs et couverture sélective .....	160
Sanctions affectant la réputation et normes sociales .....	161
DONNÉES SUR LA POLITIQUE D'ENTREPRISE ET L'IMPORTANCE DE LA PRESSE .....	162
Variable dépendante : sensibilité du secteur privé aux problèmes écologiques .....	163
Mesures de l'importance de la presse .....	163
Autres facteurs institutionnels .....	167
<i>Environnement juridique</i> .....	167
<i>Contexte en termes d'information</i> .....	169
RÉSULTATS EMPIRIQUES .....	170
Quels facteurs déterminent la diffusion de la presse ? .....	171
CONCLUSION .....	177
RÉFÉRENCES .....	178
Deuxième partie <b>QUEL ENVIRONNEMENT POUR LES MÉDIAS ?</b> .....	181
Chapitre 8 <b>Médias publics ou privés ? Les incidences sur la prospérité</b> .....	183
<i>Simeon Djankov, Caralee McLiesh,     Tatiana Nenova et Andrei Shleifer</i>	
LES DONNÉES .....	186
Construction de la base de données .....	186
Exemples de structure du capital d'entreprises de médias .....	193
Construction des variables .....	196
LES CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DE LA STRUCTURE DU CAPITAL DES ENTREPRISES DE MÉDIAS .....	197
Statistiques descriptives .....	197
Les déterminants de la structure du capital des médias .....	200
CONSÉQUENCES DE L'EMPRISE DE L'ÉTAT SUR LES MÉDIAS ...	203
Liberté de la presse .....	204
Les marchés politiques .....	205
Le système économique .....	208

Les incidences sociales .....	208
Contrôle ou monopole ?.....	210
CONCLUSION .....	213
RÉFÉRENCES.....	213
<b>Chapitre 9. L'industrie des médias : les fondements économiques des communications de masse ..</b>	<b>215</b>
<i>Bruce Owen</i>	
CARACTÉRISTIQUES ÉCONOMIQUES DES PRODUITS DES MÉDIAS .....	216
Le contenu .....	216
La publicité .....	220
STRUCTURE DES MÉDIAS ET TARIFS.....	222
ÉTAPES DE LA PRODUCTION DES MÉDIAS ET INTÉGRATION VERTICALE.....	224
LES TECHNOLOGIES DE PRODUCTION DES MÉDIAS .....	229
Les réseaux .....	230
L'imprimerie .....	231
La diffusion terrestre .....	231
La distribution vidéo multicanal .....	232
La diffusion par satellite .....	233
Internet .....	234
LA RÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE.....	235
LES QUESTIONS DE POLITIQUE .....	237
CONCLUSION .....	240
RÉFÉRENCES.....	240
<b>Chapitre 10 L'environnement juridique des médias .....</b>	<b>243</b>
<i>Peter Krug et Monroe Price</i>	
LA COLLECTE DE L'INFORMATION .....	244
L'accès à l'information .....	245
<i>Liberté de l'information et institutions publiques.....</i>	<i>246</i>
<i>Les exceptions au droit d'accès .....</i>	<i>246</i>
<i>La responsabilité pénale, civile et administrative .....</i>	<i>247</i>
<i>Une application concrète .....</i>	<i>247</i>
La protection des sources confidentielles .....	248
La profession de journaliste doit-elle être soumise à une accréditation officielle ?.....	249
LA RÉGLEMENTATION DIRECTE DU CONTENU DES MÉDIAS...	250

Les formes de réglementation du contenu .....	253
<i>Les systèmes d'enregistrement</i> .....	253
<i>Le contrôle avant publication</i> .....	253
<i>Les sanctions a posteriori</i> .....	254
La protection des intérêts de l'État .....	255
<i>La sécurité nationale</i> .....	255
<i>La prévention des troubles, en particulier la répression</i> <i>des propos virulents</i> .....	256
<i>Les lois destinées à protéger l'honneur du gouvernement,</i> <i>des institutions, des personnages officiels et des symboles</i> .....	257
<i>Les lois électorales</i> .....	257
<i>La protection de l'administration judiciaire</i> .....	259
La protection des intérêts collectifs .....	260
La protection des intérêts individuels .....	261
<i>La législation régissant la diffamation</i> .....	262
<i>La protection de la dignité individuelle</i> .....	262
<i>La protection de la vie privée</i> .....	263
<i>Le droit de réponse ou de rectification</i> .....	263
LA RÉGLEMENTATION NEUTRE PAR RAPPORT AU CONTENU ET LE RISQUE DE MANIPULATION .....	264
LA PROTECTION DES MÉDIAS D'INFORMATION CONTRE LES ACTES PRIVÉS .....	265
La liberté interne de la presse .....	265
La protection physique .....	265
CONCLUSION .....	266
<b>Chapitre 11. Les lois sur l'injure</b> .....	267
<i>Ruth Walden</i> .....	
LES LOIS SUR LA « DIFFAMATION CRIMINELLE » ET L'INJURE ...	268
LES ORIGINES DES LOIS SUR L'INJURE .....	270
LES LOIS SUR L'INJURE EN ACTION .....	272
QUELQUES NOUVELLES ENCOURAGEANTES .....	277
CE QUI RESTE À FAIRE .....	279
APPENDICE : QUELQUES EXEMPLES DE LOIS SUR L'INJURE ...	282
La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse en France .....	282
La loi sur la diffamation séditionnelle en Ouganda .....	285
La loi sur le <i>desacato</i> au Salvador .....	287
Les lois sur l'injure au Koweït .....	287
Les lois sur l'injure en Thaïlande .....	288
Les lois sur l'injure en Biélorussie .....	289
RÉFÉRENCES .....	289

<b>Chapitre 12. Les médias en transition : l'hégémonie de l'économie</b> .....	291
<i>Tim Carrington et Mark Nelson</i>	
LA RECHERCHE DE L'INDÉPENDANCE FINANCIÈRE.....	292
L'EUROPE CENTRALE, UN LABORATOIRE.....	300
LA RUSSIE : UN ÉPANOUISSEMENT QUI TOURNE COURT .....	306
QUAND LES PROBLÈMES ÉCONOMIQUES SONT EN FAIT POLITIQUES .....	309
UN MODÈLE PARFOIS DIFFICILE À TRANSPOSER.....	311
COMMENT LES MÉDIAS PEUVENT EXPLOITER DE NOUVELLES OPPORTUNITÉS.....	312
L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA CRÉATION DE MARCHÉS D'INFORMATION .....	314
RÉFÉRENCES.....	317
<b>Troisième partie. CE QUE LES MÉDIAS DISENT SUR LES MÉDIAS</b> .....	319
<b>Chapitre 13. Le plus beau métier du monde</b> .....	321
<i>Gabriel García Márquez</i>	
<b>Chapitre 14. Les médias et l'accès à l'information en Thaïlande</b> .....	329
<i>Kavi Chongkittavorn</i>	
LA PRESSE ÉCRITE .....	330
LA RADIO ET LA TÉLÉVISION .....	332
L'ACCÈS À L'INFORMATION.....	333
LES OBSTACLES À L'APPLICATION DE LA LOI SUR L'INFORMATION.....	337
L'ACCÈS À L'INFORMATION DANS LES RÉGIONS.....	338
CONCLUSION .....	340
ANNEXE .....	340
Extraits de certaines sections de la Constitution thaï de 1997 concernant les droits et les libertés du peuple et des médias .....	340
RÉFÉRENCES.....	342

Le droit d'informer

<b>Chapitre 15</b>	<b>Les médias et le développement au Bangladesh</b>	<b>343</b>
	<i>Mahfuz Anam</i>	
	LE RÔLE DES MÉDIAS DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LA DÉFENSE DES DROITS DE L'HOMME...	346
	CONTRAINTES ET DÉFIS .....	351
	RÉFÉRENCE .....	352
<b>Chapitre 16</b>	<b>Comment le <i>Cairo Times</i> en est venu à être publié depuis Chypre</b>	<b>353</b>
	<i>Hisham Kassem</i>	
<b>Chapitre 17</b>	<b>Le rôle des médias au Zimbabwe</b>	<b>361</b>
	<i>Mark Chavunduka</i>	
	LA RELATIVE INSTABILITÉ DES ANNÉES 1990 .....	363
	LE CADRE LÉGISLATIF .....	364
	LE HARCÈLEMENT DES JOURNALISTES POUR INFLUENCER LES INFORMATIONS PUBLIÉES .....	366
	LES CONTRIBUTIONS DES MÉDIAS AU DÉVELOPPEMENT .....	368
	LA NÉCESSITÉ D'UNE ÉVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT POLITIQUE.....	371
	RÉFÉRENCE .....	373
<b>Chapitre 18</b>	<b>Le journalisme après le communisme : les dix commandements d'un bon journaliste</b>	<b>375</b>
	<i>Adam Michnik</i>	
<b>Chapitre 19</b>	<b>Naissance et survie d'une chaîne de télévision locale dans une période tourmentée</b>	<b>387</b>
	<i>Viktor Muchnik et Yulia Muchnik</i>	
	LES DÉBUTS .....	388
	L'APPRENTISSAGE DU MÉTIER .....	390
	LA TÉLÉVISION À LA MODE DE TOMSK.....	392
	AUJOURD'HUI .....	394
<b>Les auteurs</b>	.....	<b>395</b>
<b>Table des matières</b>	.....	<b>399</b>