

Les paratonnerres du ministre

On est passé en trente ans du contrôle du gouvernement sur l'information télévisée à l'ère médiatique, où le journal de 20 heures peut faire ou défaire des carrières ministérielles. Comme un homme politique a beaucoup plus à perdre qu'à gagner lors d'une crise médiatisée, les ministres confient, quand ils le peuvent, les sujets médiatiquement risqués à des structures autonomes. Cette analyse nous offre un élément d'interprétation de la récente prolifération d'agences et d'autorités administratives indépendantes, équivalents politiques du paratonnerre.

**par Francis Bach
et Dimitri Spoliansky**

Un phénomène important est à l'œuvre dans l'administration française : le développement d'agences et d'autorités administratives indépendantes. Nous proposons un lien entre ce processus et la pression médiatique croissante à laquelle sont soumis les ministres.

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

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

De la « Voix de la France » au « pouvoir TF1 »

En principe, dans une démocratie, les ministres gouvernent sous le contrôle

du parlement. Leur action, fondée sur l'intérêt général, est sanctionnée par des élections. Une décision est bonne avant d'être bien médiatisée. De leur côté, les journalistes informent l'opinion sans subir d'influence politique ou économique.

Ces nobles attitudes ne sont plus adaptées à la démocratie télévisuelle. Qu'une image émeuve l'opinion, son objet deviendra la priorité du ministère concerné – toute autre attitude serait suicidaire pour une classe politique qu'on soupçonne déjà assez d'être éloignée des préoccupations des Français. Le journaliste de télévision, lui, n'a pas le temps de se former avant d'informer : il se nourrit de la presse écrite, mais aussi des notes et des dossiers de presse que lui fournissent les services des ministres. Entre les pouvoirs télévisuel et ministériel se nouent des liens complexes, dans lesquels des rapports d'influence s'installent. Depuis la naissance de la télévision de masse, ces rapports se sont progressivement inversés [4,5].

Pour un ministre des années 1960, qui souhaitait présenter son action et sa personne sous un jour flatteur à la télévision, la chose était assez simple : la télévision était sous le contrôle direct du gouvernement, qui visait le script du journal du soir. Ce contrôle extrême de l'information télévisée lui fit perdre sa crédibilité, au moment où le traitement de l'information à la radio trouvait une relative liberté de ton. Le système de contrôle total de l'information télévisée ne survécut pas à son occultation des événements de mai 1968 et à la grève des journalistes qui l'accompagna.

S'ils devaient être plus prudents, les gouvernements des années 1970 n'étaient cependant pas dépourvus d'influence sur la télévision. Les responsables des chaînes et des rédactions étaient choisis parmi les « amis » de la majorité en place. L'information télévisuelle

sée restait sous contrôle, et un ministre n'avait pas grand chose à craindre du journal du soir car l'opposition n'avait qu'un accès limité aux écrans en dehors des périodes électorales.

L'alternance de 1981 fit venir au pouvoir ceux qui avaient critiqué pendant les 25 années précédentes la mainmise du gouvernement sur la télévision. A partir de 1982, l'information télévisée devient progressivement politiquement plus neutre, en s'appuyant sur des organismes régulateurs de plus en plus indépendants. Le ministre va donc voir ses adversaires critiquer son action à la télévision. Il garde cependant un accès facile aux écrans : les hommes politiques sont régulièrement invités aux journaux de 20 heures, et les émissions politiques aux heures de grande écoute restent nombreuses (« L'heure de vérité », « Questions à domicile », « Sept sur sept... »). Les trois chaînes de télévision gratuites sont publiques. La concurrence existe, mais elle n'est un enjeu de survie pour aucune chaîne.

En 1986, TF1 est privatisée et adopte une démarche de programmation commerciale. Les chaînes de télévision privées abandonnent peu à peu leurs émissions politiques car elles n'obtiennent pas d'audiences suffisantes. Les chaînes du secteur public suivent cette évolution aux heures de grande écoute. Seul résistait le créneau historique sur TF1 du dimanche à 19 heures (« Sept sur sept », « Public », puis « 19 heures dimanche »), mais il est abandonné en juin 2000.

Dans les années 1990, des mesures de l'audience, minute par minute, indiquent que l'apparition à l'écran d'un homme politique fait souvent baisser l'audience. Les chaînes décident alors de ne plus inviter d'hommes politiques dans leurs journaux du soir quand l'actualité n'impose pas leur présence.

Pour s'adapter au 20 heures – images fortes et courts reportages (pas plus de deux minutes trente secondes) – le ministre va s'efforcer d'apparaître « en action » ou indirectement dans le traitement qui est fait de l'information. Pour cela, ses conseillers créent des événements médiatiques et facilitent le

travail des journalistes. Ainsi s'intègre la contrainte médiatique au cœur du processus de décision ministériel, dans les thèmes et dans le calendrier retenu.

Du faire au faire savoir

En trente ans, la relation de pouvoir entre le gouvernement et l'information télévisée s'est inversée. On est passé d'une époque où les équipes de la télévision étaient aux ordres du ministre à une situation où ce sont les équipes du ministre qui travaillent pour les journalistes de télévision ! On peut dire qu'il ne suffit plus de faire savoir ce qu'on fait, il faut faire ce qu'on pourra faire savoir.

Cette évolution, dans la présentation que nous en avons faite, semble étroitement liée à l'histoire de notre pays. Elle

obéit cependant à un mouvement de fond des sociétés occidentales. Les équivalents du CSA ont gagné en autonomie dans les pays européens à peu près au même rythme qu'en France, et la télévision a pris un rôle essentiel dans la vie politique des démocraties modernes. L'influence de la télévision sur le débat politique est multiforme :

- on assiste au développement de la politique spectacle (les émissions spécifiquement politiques disparaissent des heures de grande écoute ; pour passer dans des émissions plus légères (« Vivement dimanche » de Michel Drucker), un ministre doit adapter son style ;

- le journal de 20 heures touche la population de manière relativement uniforme (toutes les classes sociales ont désormais une source d'information commune) ;

- on ne parle à la télévision que de ce qui change ; pour mettre son action en valeur, un ministre est incité à proposer régulièrement de nouveaux projets plutôt qu'à optimiser les dispositifs existants.

La gestion médiatique du passage du nuage radioactif de Tchernobyl au-dessus de la France illustre les conséquences désastreuses que peut avoir

une mauvaise gestion de crise médiatique. Aujourd'hui encore, treize ans après la catastrophe du 26 avril 1986 en Union Soviétique, oser affirmer que les autorités françaises n'ont pas caché le survol du territoire national par le nuage, c'est perdre toute crédibilité médiatique (1).

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

Des études récentes de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) ont montré qu'il n'y avait eu aucun danger pour les Français, alors que l'alarmisme allemand aurait eu des conséquences dramatiques, notamment une augmentation significative du nombre d'avortements en Allemagne et en Suisse (augmentation de 60 % des interruptions volontaires de grossesse en juin 1986), certaines femmes craignant des malformations de leur

Pour mettre son action en valeur, un ministre est incité à proposer régulièrement de nouveaux projets plutôt qu'à optimiser les dispositifs existants

(1) « Naissance d'un mythe : les retombées de Tchernobyl en France », P. Bacher, *Bulletin de la Société française de physique*, mai 2000.

enfant (2). Cependant, quinze ans plus tard, on constate que c'est la vérité médiatique qui s'est imposée. A cette époque, les problèmes de communication n'étaient pas traités au sommet des organismes publics ou gouvernementaux. Cette attitude n'était plus en phase avec une société déjà entrée dans l'ère du tout médiatique. S'il était confronté à un tel problème aujourd'hui, le directeur de la Sécurité des installations nucléaires s'occuperait personnellement de la communication médiatique et le Premier ministre ou le ministre de l'Environnement s'engageraient sur le terrain télévisuel.

Les moyens du ministre

L'impact émotionnel des images est si violent qu'il force les gouvernements à apparaître déterminés et à prendre des décisions rapides. Michel Rocard a écrit qu'il devenait presque impossible de gouverner dans ces conditions (« L'image télévisée ne s'adresse pas aux mêmes neurones que le texte [...] elle obéit à une logique contraire à celle de la politique ») (3).

Un ministre n'est toutefois pas dépourvu d'armes sur le front médiatique : contrairement à ses opposants, il dispose de nombreux moyens d'action sur l'agenda médiatique. Des événements sans corrélation directe avec les mesures techniques lui permettent de mettre en valeur son action. Par exemple, la lutte contre la pollution de l'air avec la journée sans voiture, spectaculaire, mais d'une efficacité contestée, au moment où « auto-oil », directive importante pour la diminution des rejets des moteurs, était décidée à Bruxelles dans l'indifférence médiatique. Le gouvernement est aussi maître du calendrier des annonces de projets de lois, qui détermine dans une large mesure le calendrier médiatique.

Enfin, il arrive qu'un gouvernement ait de la chance. Si les médias s'étaient emparés de l'accident du Tunnel du Mont-Blanc, le gouvernement aurait probablement dû prendre des décisions hâtives, pour ne pas être discrédité sur la scène médiatique, mais inopérantes techniquement. Mais le Kosovo occupait déjà les premiers titres des journaux télévisés, et le gouvernement a pu

prendre le temps d'élaborer des mesures. C'est à l'occasion du premier anniversaire de l'accident que la télévision s'est à nouveau intéressée au problème et que le ministre des transports a dévoilé son plan d'action.

Des sujets diversement médiatiques

Comment gouverner dans l'ère télévisuelle ? Tout ministre est face à un dilemme. En effet, il est à la fois gestionnaire et homme politique. Pour un gestionnaire, le secret est nécessaire à la prise de décision. Au

contraire, un homme politique doit médiatiser son action. Quelle stratégie les ministres adoptent-ils afin de concilier ces deux impératifs a priori contradictoires ?

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

Il y a des pans entiers de l'action gouvernementale, dont la télévision ne parle jamais. Ces sujets sont parfois importants, et les budgets concernés élevés. Ils n'ont simplement, par nature, aucun attrait pour la télévision. Ainsi, le Secrétaire d'Etat chargé des Anciens Combattants, M. Masseret, a parlé 30 secondes à la télévision en 1999, alors que le budget de son ministère dépasse 30 milliards de francs (6 fois plus que l'Environnement). Un ministre dispose alors d'une large marge de manœuvre puisque ses décisions n'apparaîtront pas sur la scène médiatique.

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

get : 230 milliards de francs). Ces sujets sont au cœur de l'action républicaine d'aujourd'hui et le gouvernement occupe leur terrain médiatique, à l'aide d'annonces fréquentes ou d'une réforme importante. Ainsi, chaque mois, le ministre ne manque pas d'annoncer et de commenter les chiffres du chômage. Cette stratégie est d'autant plus efficace que le script du journal de 20 heures tient sur une page d'un quotidien ; il n'y a donc pas de place pour tous les sujets et, sur un sujet donné, il n'y a de place que pour une seule information. Le manque de temps de préparation dont souffrent les journalistes de télévision explique l'utilisation des dossiers et communiqués de presse fournis par les ministères.

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

Orages médiatiques et paratonnerres

Quelle est la dynamique d'un orage médiatique tel que la crise de la marée

(2) « Tchernobyl, 10 ans après », publication de l'IPSN.

(3) *Le Monde*, 18-19 juillet 1999.

noire de l'Erika, symptomatique des crises environnementales ou sanitaires ? Au début d'un orage, il y a forcément un événement majeur, une catastrophe, avec des dégâts importants, financiers, écologiques ou humains. Ici,

c'est l'arrivée de la marée noire sur les côtes bretonnes le jour de Noël. Comme nous l'indiquons plus haut, la presse a besoin d'un bouc émissaire, telle la foudre qui cherche un point d'impact. On ne peut savoir à l'avance qui elle va frapper, mais on est toujours sûr qu'elle frappera et qu'elle frappera fort. Une phrase malheureuse peut la déclencher. Une fois un bouc émissaire désigné, tous les médias concourent à le foudroyer. La télévision est souvent la plus puissante dans cet acharnement, notamment grâce au pouvoir émotionnel de ses images. Il faut beaucoup de temps et d'habileté pour réparer les dommages ainsi causés. La seule stratégie valable semble d'admettre avec compassion et regret les fautes commises.

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

Les agences et les autorités administratives indépendantes (AAI) ont des natures juridiques différentes, mais leur utilisation comme paratonnerres médiatiques est très proche.

Les AAI sont une catégorie d'organismes relativement floue [6]. Selon la force que l'on donne aux mots « autorité » et « indépendante », leur nombre passe de sept à plus d'une trentaine. L'appellation d'AAI est apparue dans le texte de loi créant la CNIL en 1978 et, depuis 25 ans, beaucoup ont été créées, la mission de la plupart d'entre elles étant d'assurer la régulation de

secteurs sensibles : la communication avec le CSA, les télécommunications avec l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), par exemple.

Des AAI, comme la CNIL ou la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) veillent aussi au respect de certains droits des administrés.

L'indépendance des AAI est assurée par la composition de ses membres, choisis suivant une procédure qui respecte le pluralisme, l'impartialité et l'indépendance, le plus souvent sur le modèle du Conseil constitutionnel. Dans le cas du CSA, trois d'entre eux sont désignés par le président de la République, trois par le président de l'Assemblée nationale et trois par le président du Sénat.

Les AAI sont au centre d'un débat sur leur nature et leur utilité. Les raisons évoquées pour justifier leur création en marge de l'administration classique s'appuient sur les difficultés de l'administration à gérer les problèmes modernes : manque d'indépendance de l'administration face au politique, lenteur, difficile dialogue avec les citoyens et les groupements d'intérêt, manque de transparence, délais. Les AAI répondent à ces défauts, notamment grâce à leur autonomie de gestion.

Cependant, elles sont critiquées [6]. Elles créent la confusion entre les trois pouvoirs : elles peuvent négocier, légiférer, enquêter, instruire et sanctionner, ce qui va à l'encontre de principes de base du droit et de la séparation des pouvoirs.

Enfin, les rôles respectifs du gouvernement et d'une autorité indépendante sont complexes. Il est difficile de les restituer correctement à la télévision.

Les agences n'ont pas l'indépendance juridique des AAI. Elles sont sous tutelle d'un ou de plusieurs ministères et n'émettent que des avis consultatifs. Elles ont une totale indépendance dans la délibération de ces avis et dans leur médiatisation. De fait, leurs avis ont souvent le poids d'une décision.

Calmer les esprits et de gagner du temps après l'émoi médiatique

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

Dans les années 1970, la CNIL a été créée à la suite de l'émotion suscitée dans l'opinion publique par l'annonce du système SAFARI (système automatisé pour les fichiers administratifs et le répertoire des individus) qui autorisait l'interconnexion de tous les renseignements recueillis sur les administrés. Le gouvernement Messmer dut reculer et annoncer la création d'une commission chargée de rechercher les moyens de protéger les administrés contre les risques des fichiers informatisés sur la vie privée et les libertés publiques. Le rapport Tricot suggéra de créer au sein de l'Etat une instance largement indépendante qui soit, en quelque sorte, l'organe de la conscience sociale face à l'emploi de l'informatique. La loi du 6 janvier 1978 créa la CNIL sur ces bases. Dans les années 1980, le précurseur du CSA, la Haute Autorité, est né après l'élection de François Mitterrand en 1981, alors que l'allégeance des chaînes de TV au pouvoir en place était largement dénoncée. Depuis lors, la régulation de l'audiovisuel est confiée à des autorités administratives autonomes, dont l'indépendance politique s'est accrue avec le temps pour être à présent presque incontestée. On a assisté à une autonomie grandissante de ces instances de régulation - par conséquent de l'information télévisée - notamment sur les chaînes publiques. Le soupçon de mainmise politique sur la télévision est devenu si dangereux pour le gouvernement qu'il a préféré confier la tutelle de l'audiovisuel à un organisme sur lequel il n'a aucun pouvoir.

Ce mouvement de délégation est allé très loin : c'est le CSA qui attribue les licences d'émission aux médias privés et qui désigne les présidents des sociétés d'audiovisuel publiques, alors que

les présidents des autres entreprises publiques sont nommés au Conseil des ministres. La crainte médiatique a conduit au dessaisissement du gouvernement de prérogatives importantes. Sur certains sujets ponctuels, l'utilisation du CSA comme paratonnerre est manifeste : il a autorisé, le 22 février 2000, la publicité à la télévision pour les sites Internet. Cette décision était rationnelle économiquement, mais très impopulaire dans la presse écrite et à la radio, car elle brise indirectement le monopole de publicité qu'elles avaient dans les domaines de l'édition, du cinéma et de la distribution (4) et pouvait leur faire perdre ainsi une bonne partie de leurs ressources. Critiquant ouvertement la décision du CSA, la ministre de la Culture et la Communication a pu faire un coup médiatique en s'affichant en défenseur de la presse.

Dans les années 1990, la création du Conseil de prévention et de lutte contre le dopage, adoptée en mars 1999, a été accélérée par le scandale du Tour de France cycliste de juillet 1998. Alors que le projet de Guy Drut, ministre des Sports jusqu'en 1997, s'enlisait, l'écho médiatique des perquisitions, des gardes à vue et des mises en examen, l'a relancé et a permis au gouvernement de montrer qu'il s'occupait des problèmes de dopage, devenus alors enjeu national.

Agences techniques utiles en cas d'orage

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

La santé est désormais un sujet politique majeur. L'exigence de responsabilité des autorités en matière de santé est démesurée. En pratique, les sujets de santé sont devenus des sujets intermi-

nistériels, ce que la Direction générale de la santé (DGS) n'est pas toujours en position d'assumer correctement.

Les agences permettent de recueillir l'avis d'experts sur des problèmes situés aux frontières de la connaissance scientifique. Certains estiment que la France a trop longtemps mêlé expertise et décision – en particulier dans le cas de la transfusion sanguine. La désignation d'agences permet de définir des lieux d'expertise bien distincts de la DGS, qui reste un lieu de décision (5).

Si leur caractéristique consultative rend leur utilisation comme paratonnerre délicate d'un point de vue légal, en pratique il est difficile d'aller contre l'avis d'une telle agence. Le poids médiatique de l'expertise est trop fort.

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

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

On peut aussi évoquer le rôle des agences dans le domaine économique. Les décisions ministérielles dans le domaine économique obéissent essentiellement à des considérations techniques. L'utilisation de tel ou tel organisme comme paratonnerre médiatique ne peut être qu'un effet de second ordre. Il est cependant manifeste dans bien des cas. On peut penser au Conseil de la concurrence dans le refus de la vente d'Orangina à Coca-Cola en

1999, ou à la Commission de privatisation, qui offrit une porte de sortie honorable au gouvernement lors de la privatisation manquée de Thomson Multimédia en 1997.

Autres paratonnerres

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

C'est le cas des entreprises privées : l'un des effets secondaires des privatisations est de permettre à l'Etat de se poser en critique et non en acteur lors d'annonces difficiles ou de crises vécues par des entreprises anciennement publiques. Même lorsqu'une influence existe encore, le gouvernement n'est plus directement responsable. Dans la crise de la marée noire de l'Erika, le gouvernement a pu jouer un rôle d'observateur critique à l'encontre de TotalFina, ce qu'il n'aurait pas pu faire si TotalFina était encore une entreprise publique. A l'inverse, lors de la fermeture de l'usine Renault de Villevorde, le gouvernement français, actionnaire majoritaire de Renault, a été directement mis en cause. Jamais le gouvernement belge n'aurait demandé des justifications à Monsieur Jospin pour une entreprise privée.

C'est également le cas de l'Europe (un paratonnerre qui a trop servi ?). Longtemps, les institutions européennes ont servi de paratonnerre aux gouvernements nationaux : ils attribuaient souvent à la technocratie bruxelloise des décisions impopulaires. Ainsi, la réforme des aides à l'agriculture, la libéralisation des télécommunications et celles à venir de l'électricité et des postes ont été imputées à des direc-

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

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

tives européennes forçant la France à libéraliser ces secteurs. Il est probable que, sans cela, elles auraient été l'occasion de grèves et de manifestations, toujours impressionnantes à la télévision. Plus anecdotiquement, la directive « chocolat », autorisant l'ajout de matières grasses d'origine végétale autres que le beurre de cacao dans le chocolat a été présentée par les médias français comme une décision imposée par la Commission de Bruxelles contre la volonté du gouvernement français. Ce n'est que partiellement exact : si le sujet a effectivement été imposé par Bruxelles, les détails de l'accord ont tenu largement compte des positions françaises.

La fonction paratonnerre de l'Europe tend à être moins ouvertement utilisée par les responsables nationaux depuis l'émergence d'un courant anti-européen dans l'opinion. A force d'attribuer à l'Union européenne les décisions difficiles, les ministres ont fini par la rendre impopulaire et, surtout, par en faire un sujet médiatique à part entière. Les responsables de la Commission et des Européens tels que Jacques Delors ont publiquement mis les gouvernements nationaux devant leurs responsabilités. Il convient désormais de trouver de nouveaux paratonnerres, moins médiatiques et plus discrets qui pourront protéger l'Europe, paratonnerre usé. C'est chose faite : la Commission européenne, à son tour, découvre les attraits des agences indépendantes, pour les affaires de sécurité alimentaire par exemple (6).

Enfin, face à des problèmes toujours plus globaux, on voit apparaître des paratonnerres à l'échelle mondiale : les institutions internationales. Les gouvernements ont recours à des institutions internationales qui leur permettent de gérer ensemble des sujets complexes : diplomatie (ONU), guerre (OTAN), aide au développement (UNESCO et FMI), commerce (OMC). Ces institutions lointaines sont aussi de bons paraton-

nerres potentiels : par un mécanisme proche de celui que nous avons décrit pour l'Union européenne, des décisions impopulaires sont attribuées au FMI dans des pays en voie de développement ou à l'OMC dans les pays développés. Certains responsables de ces organisations commencent à se plaindre publiquement de cette tendance (7).

Vers le retour de la démocratie idéale selon Platon ?

Compte tenu de cette pression médiatique et de l'influence de leur image sur leur carrière politique, tout laisse à penser que les ministres continueront à déléguer les sujets médiatiquement risqués à des paratonnerres.

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

La gestion médiatique des crises sera modifiée par le développement de moyens d'information à la carte, que ce soit Internet ou les chaînes thématiques

de télévision. Cette évolution permettra aux hommes politiques de délivrer un message mieux adapté, sur mesure, en fonction du médium devant lequel ils s'expriment. Cependant, elle rendra plus difficile l'accès au Français que la vie politique n'intéresse pas a priori.

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

(6) *Le Monde*, 12 janvier 2000, "Bruxelles en faveur d'une agence alimentaire indépendante".

(7) « *Against globophobia* », Philippe Legrain, *Prospect*, mai 2000.

BIBLIOGRAPHIE

- [1] Pierre Bourdieu, *Sur la télévision*, Liber éditions, 1995.
- [2] Régis Debray, *L'État séducteur*, Gallimard 1994.
- [3] Roland Cayrol, *Médias et politique : la dérive*, Presses de Sciences Po, 1997.
- [4] M.E. Chamard et P. Kieffer, *La télé, 10 ans d'histoires secrètes*, Flammarion, 1992.
- [5] Jean-Noël Jeanneney, *L'écho du siècle*, dictionnaire historique de la radio et de la télévision en France, Hachette 1999.
- [6] Michel Gentot, *Les autorités administratives indépendantes*, deuxième édition, Montchrestien 1994.