

La télévision et le 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 défaire
des carrières ministérielles.**

**Un homme politique a plus à perdre
qu'à gagner lors d'une crise médiatisée
et les ministres doivent se protéger
de la foudre qui frappe
lors d'orages médiatiques.**

**La récente multiplication
d'agences et d'autorités administratives
indépendantes aurait pour effet
secondaire de leur offrir l'équivalent
politique du paratonnerre.**

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. La critique traditionnelle, qui connaît un regain de popularité, voit en la télévision un instrument d'influence des puissants sur la population¹. Notre mémoire de fin d'études² se risque à la proposition inverse : le journal télévisé est devenu une menace pour les ministres qui risquent chaque jour d'y voir leur action remise en cause. Cette épée de Damoclès médiatique est une contrainte nouvelle qui pèse sur les gouvernants et influence lourdement



leur gestion des affaires publiques. Elle s'est progressivement accrue, accompagnant un renversement des rapports de pouvoir entre monde politique et télévision.

Comment gouverner dans l'ère télévisuelle ? Les ministres gèrent loin des écrans les sujets non télégéniques, et occupent les médias avec ceux qui le sont. Quant à ce qui n'apparaît à la télévision qu'en cas de crise, les ministres voient d'un œil favorable que des organismes autonomes en assument la responsabilité première. Ceci apporte un éclairage neuf sur le recours toujours plus fréquent à des autorités administratives indépendantes.

DU FAIRE ET DU FAIRE SAVOIR

Dans une démocratie, les ministres gouvernent sous le contrôle du Parlement. Leur action est sanctionnée au cours d'élections. La presse, elle, informe l'opinion de façon indépendante. Ces bons principes sont toutefois mis en péril par la démocratie télévisuelle. Qu'une image émeuve l'opinion, son objet deviendra la priorité du ministère concerné, qui serait sinon accusé, du moins soupçonné, d'être éloigné des préoccupations des Français. Le journaliste de télévision, lui, n'a ni l'expertise, ni le temps de se former avant d'informer : il se nourrit de l'AFP et de la presse écrite, mais aussi des notes et des dossiers de presse que lui fournissent les cabinets des ministres.

Cette relation de travail s'accompagne de rapports d'influence qui se sont progressivement inversés entre télévision et gouvernement depuis l'apparition de la télévision de masse dans les années 1960³.

Les années 1960 : la télévision du ministre

Plaçons-nous du point de vue d'un ministre qui souhaite valoriser son action et sa personne à la télévision. Dans les années 1960, la chose était assez simple : l'information télévisée était sous le contrôle direct du gouvernement qui visait le sommaire du journal du soir. Ceci ne pouvait pas durer : l'information télévisée perdait sa crédibilité, au moment où l'information à la radio prenait une relative liberté de ton.

Les années 1970 : la télévision des amis du ministre

S'ils étaient 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 proches du pouvoir et un ministre avait peu à craindre du journal du soir.

Les années 1980 : la télévision prend ses distances

Dans les années 1980, l'information télévisée devint progressivement politiquement neutre, grâce à des organismes régulateurs de plus en plus indépendants. Le ministre voyait son action critiquée à la télévision, mais gardait cependant un accès facile au 20 heures et aux émissions politiques aux heures de grande écoute (*L'heure de vérité, Questions à domicile, Sept sur sept*).

Les années 1990 : la télévision prend son indépendance

La course à l'audience⁴, à partir de 1986, est une mauvaise nouvelle pour le pouvoir : elle incite les chaînes à supprimer leurs émissions politiques trop peu regardées. Dans les années 1990, des mesures de l'audience du journal minute par minute indiquent que l'intervention à l'écran d'hommes politiques coïncide souvent avec des baisses significatives d'audience. Les chaînes cessent alors de les inviter quand l'actualité n'impose pas leur présence, et préfère des témoignages de l'homme de la rue.

S'adaptant à la nouvelle norme du 20 heures (images fortes et courts reportages), les ministres apparaissent dès lors "en action". Leurs conseillers fournissent des dossiers de presse aux journalistes. La contrainte pèse sur le processus de décision gouvernemental, dans les thèmes et dans le calendrier, donc sur le débat politique⁵.

- Les émissions spécifiquement politiques disparaissent. Pour passer dans des émissions plus légères (par exemple *Vivement Dimanche*, de Michel Drucker), les ministres modifient leur style⁶.
- Le journal télévisé touche toutes les classes sociales, qui disposent désormais d'une source d'information commune qui marginalise la presse d'opinion. Ceci uniformise les enjeux politiques.
- On ne parle à la télévision que de ce qui change. Pour mettre son action en valeur, le ministre est incité à proposer de nouveaux projets plutôt qu'à améliorer le fonctionnement de dispositifs existants.

Les équipes de la télévision ne sont plus aux ordres, ce sont les équipes du ministre qui répondent aux besoins de la télévi-

sion. En France, comme ailleurs⁷, il ne suffit plus de faire savoir ce qu'on fait, on fait ce qu'on pourra faire savoir.

Un exemple : Tchernobyl

Le cas du passage du nuage radioactif de Tchernobyl au-dessus de la France est un exemple de mauvaise gestion d'une crise médiatique. À l'époque, le service central de protection contre les rayonnements ionisants (SCPRI) a peu communiqué. Jugeant inutile de fournir au public les mesures de radioactivité, il se contenta d'affirmer qu'il n'y avait aucun risque pour la population française. La presse de l'époque rendit compte du passage d'un nuage radioactif⁸. Tandis que les autorités françaises n'imposèrent aucune mesure particulière au public, les Allemands interdisaient la consommation de certains aliments. Il n'en fallut probablement pas plus pour que, dix jours plus tard, apparût le mythe selon lequel on avait prétendu que le nuage contournait les frontières⁹ !

Des études récentes indiquent qu'il n'y aurait eu aucun danger pour les Français¹⁰. En revanche l'alarmisme allemand n'a pas été sans impact¹¹. C'est donc la vérité médiatique qui s'est imposée. Le directeur du SCPRI n'a pas communiqué, tandis que la communication officielle restait à un niveau subalterne. Cette attitude n'était pas en phase avec une société déjà entrée dans l'ère médiatique. Aujourd'hui, le directeur de la direction de la sûreté des installations nucléaires (la DSIN) s'occuperait lui-même de la communication de crise et le Premier ministre s'exprimerait personnellement.

Les moyens du ministre

L'impact émotionnel des images force les gouvernements à prendre des décisions rapides. Selon M. Michel Rocard, il est difficile 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* »¹². Un ministre dispose pourtant d'armes sur le front médiatique. Des décisions spectaculaires, pas nécessairement corrélées à son action technique, lui permettent de présenter son action sous un jour favorable : dans la lutte contre la pollution de l'air, on parla plus de la journée sans voiture que d'une directive européenne pour la diminution des rejets des moteurs¹³, pourtant plus efficace. Le gouvernement est aussi maître du calendrier des annonces de projets de lois, qui détermine souvent le calendrier médiatique. Le cabinet est chargé d'élaborer la stratégie médiatique de son ministre.

Le ministre recherche l'appui public des relais d'opinion et doit vérifier que le moment est propice pour eux. Il évite les périodes d'élections syndicales ou les congrès des partis pour annoncer une décision socialement difficile. Cette contrainte est intégrée pour juger de l'opportunité d'une annonce.

Enfin, il arrive qu'un événement en occulte un autre en donnant au gouvernement le temps de la réflexion. Ainsi, lors de l'accident du Tunnel du Mont-Blanc, le Kosovo occupait les premiers titres des journaux télévisés et le gouvernement a pu prendre le temps d'élaborer ses mesures dans la concertation.

DÉTOURNER LA FOUDRE

Un ministre a deux visages : gestionnaire et homme politique. Un gestionnaire préfère prendre ses décisions dans la discrétion. Au contraire, un homme politique doit médiatiser son action. Comment concilier ces impératifs ?

« L'image télévisée ne s'adresse pas aux mêmes neurones que le texte... elle obéit à une logique contraire à celle de la politique » (Michel Rocard)



Des sujets diversement médiatiques

On peut distinguer à cet effet les sujets gouvernementaux selon leur importance audiovisuelle, évaluée par les temps de parole des ministres concernés aux journaux télévisés du soir, que nous a communiqués le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA).

Des pans entiers de l'action publique, parfois importants en termes budgétaires, n'intéressent pas la télévision. Ainsi, le Secrétaire d'État chargé des Anciens combattants a parlé 30 secondes à la télévision en 1999, alors que le budget de son ministère dépasse 30 milliards de francs (six fois plus que l'Environnement). Un ministre dispose alors d'une grande liberté d'action puisque ses décisions ne seront pas relayées par les médias. Toutefois sa notoriété en pâtit.

Viennent ensuite les sujets donnant lieu à des communications fréquentes et régulières, comme l'emploi (temps de parole : 1h30 en 1999, budget : 170 milliards de francs) et l'éducation (temps de parole : 1h30 en 1999, budget : 230 milliards de francs). Ces sujets sont au cœur de l'action du gouvernement qui occupe le terrain médiatique avec des annonces fréquentes. Ainsi, chaque mois, Mme Martine Aubry commente les chiffres du chômage. Par ailleurs, elle fixe l'attention sur ce sujet avec la loi sur les 35 heures : comme le script du journal télévisé tient sur une page d'un quotidien, il n'y a pas de place pour tout et, sur un sujet donné il n'y a de place que pour une seule information.

Certains sujets passent à la télévision par vagues, lors de crises, comme l'environnement et la santé. Leur temps d'antenne, plus d'1h30 en 1999, est concentré sur quelques semaines. Moins que l'importance de leur budget, c'est le risque de catastrophe qui les singularise. En cas de crise, un ministre est exposé aux effets des orages médiatiques¹⁴.

Orages et paratonnerres

Ceux-ci naissent d'événements marquants. La presse recherche des responsables et une phrase malheureuse, isolée de son contexte, peut les désigner. La marée noire de l'Erika a illustré ce phénomène.

Un ministre est forcément exposé lors des crises. Ne pouvant pas refuser le dialogue, il doit se protéger de la foudre médiatique. Les agences indépendantes, qui fleurissent depuis une vingtaine d'années, jouent parfois un rôle de paratonnerre.

Les agences et autorités administratives indépendantes

L'État dispose de deux types de structures jouissant d'une assez large autonomie : les agences et les autorités administratives indépendantes¹⁵. Il y avait une seule autorité indépendante en 1978, la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL). Il y en a aujourd'hui plus d'une vingtaine. Indépendantes du Gouvernement et du Parlement, les plus connues sont les instances de régulation comme l'Autorité de Régulation des Télécommunications, la Commission des Opérations de Bourse ou le CSA. Certaines autorités ont des pouvoirs réglementaires¹⁶. Quant aux agences, elles ne sont pas juridiquement indépendantes, mais elles ont souvent dans la pratique une indépendance et un pouvoir réels : l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Produits de Santé, sous tutelle de la Direction Générale de la Santé, est en pratique indépendante. Ces organismes permettent aux ministres de fonder leur action sur l'avis d'experts et, parfois, d'éviter un risque de mise en cause judiciaire. Ils servent aussi de paratonnerres médiatiques dans diverses situations :

- prendre ses distances : le CSA a autorisé la publicité à la télévision pour les sites internet. Cette décision, économiquement rationnelle, fera perdre des ressources à la presse écrite. Non directement impliquée, la ministre de la Culture et de la Communication a pu faire contrepoids en prenant la défense de la presse ;
- se défendre : dans le cas de l'embarco de la France contre la viande de bœuf britannique, le gouvernement était dans une position délicate, contradictoire avec ses engagements européens. L'intervention de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments, comité d'experts indépendants, a donné une crédibilité bien supérieure à la position française, et a rendu difficile une remise en cause de ces décisions ;
- déléguer : depuis Tchernobyl, le nucléaire est un sujet risqué. La DSIN n'est certes pas juridiquement indépendante, mais elle jouit d'une rare autonomie, notamment dans sa politique de communication. Son intervention allège sensiblement le poids qui pèserait sinon sur les épaules ministérielles.

Autres paratonnerres

Il existe d'autres paratonnerres médiatiques : le gouvernement ne se prive pas de critiquer les grandes entreprises, dont celles anciennement publiques, comme Totalfina pour l'Erika. À l'inverse, il a pu être mis en cause lors de la fermeture de l'usine de Vilvorde par Renault, car il était l'actionnaire majoritaire de cette entreprise.

Après la destruction d'établissements scolaires par les tempêtes de décembre 1999, les régions ont été mises en cause pour la sûreté des bâtiments scolaires construits sous leur responsabilité.

Enfin l'Union Européenne est une cible fréquente lorsqu'il faut prendre des mesures peu populaires auxquelles le gouvernement s'est pourtant engagé dans le processus communautaire. On peut citer les exemples de la libéralisation des télécommunications ou de l'énergie, qui auraient pu donner lieu à des conflits sociaux importants sans le paratonnerre de l'Europe.

Conclusion

Comme l'a dit M. Nicolas Sarkozy, « le référendum, c'est tous les soirs à 20 heures ».

Les agences et autorités administratives indépendantes aident les ministres à gérer le risque médiatique, leur permettant ainsi d'éviter de prendre des mesures de circonstances, pas nécessairement les plus pertinentes. Cependant, un jour sera probablement posé publiquement le problème du pouvoir de ces institutions indépendantes des autorités élues. Par ailleurs, les dirigeants des agences restent encore dans l'ombre. Le jour où ils en sortiront, accepteront-ils encore de jouer les paratonnerres sur la scène médiatique ?

Francis Bach et Dimitri Spoliatsky
(*ingénieurs des Mines*)

NOTES

1. Pierre Bourdieu, *Sur la télévision*, Liber éditions, 1995. Voir aussi Serge Halimi, *Les nouveaux chiens de garde*, Liber éditions, 1997.
2. Francis Bach et Dimitri Spoliatsky, ingénieurs des Mines, *Les paratonnerres du ministre*, juin 2000. Mémoire de fin d'études de l'Ecole des Mines de Paris, réalisé pendant l'année scolaire 99-2000 et fondé sur des entretiens avec des hommes politiques, des journalistes et des conseillers ministériels. Tout au long de cette étude, ils ont bénéficié de l'appui de M. David Kessler, conseiller auprès du Premier ministre pour la Culture et la Communication.

3. Christopher Nick et Pierre Péan, *TF1, un pouvoir*, Fayard, 1997 et M.E. Chamard et P. Kieffer, *La télé, 10 ans d'histoires secrètes*, Flammarion, 1992.
4. Déclenchée par la privatisation de TF1 et par le choc frontal de TF1 et de la Cinq.
5. Roland Cayrol, *Médias et politique : la dérive*, Presses de Sciences Po, 1997.
6. Sandrine Quiska, "On les applaudit bien fort !", *Télérama* n° 2626, 10 mai 2000, pp.114-118.
7. Edmund Stoiber (Ministre-Président de Bavière) : « Il se trouve que, dans nos sociétés médiatiques, la superficialité l'emporte souvent sur les projets de longue haleine susceptibles de transformer la société », *Politique Internationale*, n°86, p. 211.
8. *Le Figaro, Le Matin* : "La France touchée à son tour", 2 mai 1986.
9. *Le Matin* : "Le mensonge radioactif", 12 mai 1986.
10. Philippe Renaud et al, *Les retombées en France de l'accident de Tchernobyl*, EDP Sciences - IPSN, 1999.
11. Luc Rosenzweig : « Les manifestations à la limite de l'hystérie collective auxquelles on a pu assister à la suite de l'accident de Tchernobyl - avortements de femmes craignant que leurs enfants soient anormaux... - ne sont que l'expression exacerbée d'un pessimisme général face à l'avenir », dans "La peur de l'avenir", *Le Monde*, 25 avril 1989.
12. *Le Monde*, 18-19 juillet 1999. Voir aussi Michel Rocard, "Servitude et grandeur politiques", *Études* n°3916, pp 611-625.
13. Directive du 22 avril 1999.
14. *Panoramiques* n°35, "Le lynchage médiatique", pp 7-20.
15. Michel Gentot, *Les autorités administratives indépendantes*, deuxième édition, Montchrestien 1994.
16. C'est le cas par exemple de l'ART (Cour d'Appel de Paris, arrêt du 28 avril 1998).



Dans les démocraties modernes, l'opinion publique et les médias interviennent en permanence dans les choix de l'État. Mais aujourd'hui, les sujets se bousculent et l'information souffre de lacunes et dépend souvent d'idées toutes faites. Pendant ce temps, des travaux de qualité et qui pourraient éclairer l'opinion de façon pertinente sont insuffisamment connus.

La Gazette de la Société et des Techniques a pour ambition de les faire connaître, sans prendre parti dans les débats politiques et sans être l'expression d'un quelconque point de vue officiel. Elle développe un thème unique par numéro, mais elle pourra donner écho à des réactions suscitées par des numéros précédents et susceptibles de nourrir le débat public.

Elle est tirée à 20 000 exemplaires et diffusée par abonnements gratuits. Vous pouvez nous demander des exemplaires supplémentaires ou suggérer des noms de personnes ou institutions que vous estimez bon d'abonner. Nous pouvons vous faire parvenir des numéros précédents :

- N°1 *L'ouvrier enthousiaste : Taylor et Marx revisités*
- N°2 *La voiture en ville*

RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS : Juillet 2000 - Dépôt légal juillet 2000

La Gazette de la société et des techniques est éditée par les **Annales des mines**, 20 avenue de Ségur, 75007 Paris. Tél : 01 42 79 40 84. Fax : 01 43 21 56 84. E-mail : mberry@paris.ensmp.fr - N° de commission paritaire : 0305 B 05495 N° ISSN en cours.

Directeur de la publication :
Gérard Piketty.
Rédacteur en chef : Michel Berry.
Conception graphique et réalisation : Catherine Le Troquier.
Illustrations : Véronique Deiss.
Impression : Sager, 1^{er} route de Verneuil, 28240 - La Loupe.
Route : APR, 33-35 rue Claude Jean Romain, 94170 Le Perreux-sur-Marne



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE