

De chien de garde de la démocratie à institution politique

Le rôle des médias dans les démocraties contemporaines
Essai sur *Governing with news* de Timothy Cook

Par Philippe Santerre, 9 janvier 2008

Le politologue Timothy E. Cook a développé sa thèse sur le recadrage des médias en tant qu'institution politique à la fin des années 80, entre autres, lors d'un séminaire donné à la « Kennedy School of Government » à l'université Harvard. En 1998, il publie son œuvre maîtresse *Governing With the News : The News Media As a political Institution*. Tout au long de cet ouvrage, l'auteur soutient que les médias constituent une institution politique cohérente, sans laquelle les trois autres branches du pouvoir - législatif, exécutif et judiciaire - ne pourraient plus fonctionner. Ainsi, les médias deviennent davantage que les chiens de la garde de la démocratie, selon l'expression consacrée. Leurs structures, leurs limites et les éléments qui les constituent modifient la manière de gouverner et les possibilités de la gouvernance de l'État. Ce nouveau paradigme permet d'analyser le processus d'élaboration des politiques publiques sous un angle nouveau.

Médias et démocratie

Pour bien comprendre où se situe Timothy E. Cook, il semble important de faire la genèse de la réflexion portant sur les liens existant entre les médias et le politique.

Dans les années 1850, le développement des médias américains, particulièrement de la presse écrite, est dû à l'essor des journaux associés aux partis politiques. Directement financés par ces derniers, les journaux tiennent la ligne dure et servent principalement à faire la promotion des idées politiques de leurs créanciers. Plus tard, financée par des subventions gouvernementales, la presse gagnera en indépendance et fera des gains majeurs sur le terrain législatif.

En 1959, Douglas Carter publie *The Fourth branch of government*. Cet ouvrage pose la pierre d'assise d'une réflexion, déjà amorcée par Alexis de Toqueville au siècle précédent dans *De la démocratie en Amérique*, sur le rôle des médias dans la gestion et la conception de l'État, notamment sur la place qu'ils occupent dans la vie intellectuelle des sociétés. Pour Douglas Carter, l'individu, dont le métier est celui de journaliste, devient, malgré lui, partie prenante des décisions politiques. Il participe en quelque sorte à l'élaboration des politiques publiques par son rôle de critique et par sa manière d'orienter les débats. Notons que cette représentation du fonctionnement médiatique détonne avec la prétention à l'impartialité de la profession journalistique.

À la même époque, en pleine guerre froide, le philosophe et journaliste Walter Lippman conteste la possibilité d'une véritable démocratie moderne dans ses deux ouvrages clés, *Public Opinion* (1922) et *The Phantom Public* (1925). On peut alors se poser des questions sur ce quatrième pouvoir, non institutionnalisé, qui vient contrebalancer, voire contrecarrer, les trois branches classiques du pouvoir étatique, soit le législatif, le judiciaire et l'exécutif.

Timothy E. Cook et la gouvernance par les médias

Les études du politologue Timothy E. Cook sur le recadrage des médias comme institution politique l'ont amené à examiner plus avant certains critères de production qu'il regroupe sous l'appellation de « valeurs de production ». Le drame, la nouveauté, une histoire facile à raconter, des personnages bien définis, deux points de vue distincts et opposés, du bon visuel et des bonnes clips sonores sont les caractéristiques qui définissent la « valeur » de la nouvelle. Autrement dit, ces éléments définissent les critères de base des chefs de pupitre - les « gatekeepers » de Kurt Lewin (1947) – en ce qui a trait à « l'importance » de la nouvelle et son caractère « intéressant ».

Le sociologue Herbert Hans parle quant à lui des valeurs sûres de l'information, dont l'histoire classique par excellence : « les pauvres individus brusqués et menacés, combattant une bureaucratie sans visage. » D'autres auteurs ont nommé ces constantes, ces critères de sélection de la nouvelle, des « nouveautés sans changements » ou « novelty without change » ¹

Selon Cook, les acteurs politiques, les journalistes et les citoyens, interagissent dans une constante série de négociations implicites à l'égard du contrôle de l'agenda médiatique. Ce contrôle se concrétise par la détermination des questions qui peuvent être posées, comment et où elles peuvent être posées, et finalement quelles seraient la ou les réponses appropriées. Cook reconnaît ainsi le processus de coconstruction de la nouvelle ou plus concrètement un « processus de négociation des valeurs de production de la nouvelle »; (Trad. Lib. Negotiation of newsworthiness).

Il ajoute ainsi une perspective nouvelle aux études sur l'« Agenda setting² » de McComb et Shaw (1972) sur l'affaire du Watergate, qui conclut en somme que les médias ne disaient pas quoi penser, mais à quoi penser. Cook ajoutera également que les processus de négociations des valeurs de production influencent la hiérarchisation des nouvelles et que ces valeurs sont gonflées par la présence d'un « beat » journalistique, soit une nouvelle suivie de près par un seul journaliste dans une période restreinte de temps.

Les caractéristiques de la nouvelle ou valeurs de production mentionnées plus haut sont tributaires de l'identité économique des médias. Selon Daniel Hallin, politologue du département de communication de l'Université de Californie à San Diego, les médias sont aux prises avec une identité sociale double, soit des institutions culturelles productrices de sens et de cohésion sociale, tout en étant des entreprises à la recherche de profit.

« The mass media are an institution with a dual social identity. They are both an economic (or in Western Europe, often political) and a cultural institution); they are profit making business and at the same time a producer of meaning, a creator of social consciousness. »³

Il est intéressant de constater que Stephen Hess, consultant sous les gouvernements Nixon et Eisenhower, pour lesquels il a écrit plusieurs discours, se réfère également aux médias comme à des outils de mise en place de politiques publiques.

Quant aux journalistes eux-mêmes, il dira qu'ils ne sont pas bien entraînés. Pas plus que les organisations médiatiques pour lesquelles ils travaillent. Les entreprises de presse seraient, selon lui, mal équipées pour jauger les problèmes, établir les agendas politiques, examiner les alternatives et étudier leurs implémentations finales. Pourtant, l'influence des médias est significative dans l'élaboration des agendas politique, comme le démontre Timothy E. Cook.

Les principes de gouvernance : gouverner avec les médias

Au cours du 20^e siècle, le processus de gouvernance s'est en quelque sorte inversé. Il faut « faire la nouvelle » pour gouverner, « making the news is the way to govern. », dira Cook. Les politiciens, armée de spécialistes de la communication politique, ont recouru à des orchestrations médiatiques grandioses pour faire passer leurs messages, mais ajustent aussi leurs décisions politiques et l'élaboration des politiques publiques en fonction de leurs « valeurs de production médiatique ». Et les deux côtés y gagnent, médias comme parties politiques. Les équipes politiques passent leur message, connaissant parfaitement bien les valeurs de production médiatique auxquelles se conformer, et préparent un contenu sur mesure pour les médias, qui n'ont alors qu'à l'exploiter, sans trop de frais. Il faut

toutefois y voir des grands perdants, la démocratie, le bien commun et la société civile.

Questionnement et pistes de solutions

Les droits politiques structurant des institutions médiatiques, leur pouvoir légal pour ainsi dire, est dû en partie à la *Loi sur l'accès à l'information* basé sur le principe du droit du public à l'information. L'obtention de ce droit, du moins dans l'histoire des États-Unis d'Amérique dans le premier amendement, a été obtenue afin de donner du mordant aux médias en tant que pouvoir citoyen. Or, toujours selon Timothy E. Cook, la prépondérance récente de l'orientation médiatique « fort profit » provoque une diminution de l'imputabilité envers le public. Ainsi, comme le relate l'éditorialiste André Pratte dans son ouvrage *Les oiseaux de malheur* (2000), la part de l'information destinée aux nouvelles politiques a chuté en 20 ans.

« En 1977, 15% des informations véhiculées par les médias portaient sur des célébrités, des scandales, des phénomènes étranges ou sur les préoccupations de la vie quotidienne; en 1997, cette proportion est passée à 43%. La politique et l'analyse sont les catégories de nouvelles qui ont le plus souffert de cette évolution. En 1977, 34% des informations portaient sur le gouvernement; vingt ans plus tard, 21%. En 1977, 22% des nouvelles portaient sur les affaires étrangères; en 1997, 17% »⁴.

À la lumière de ces chiffres, on constate que le rôle politique des médias a radicalement changé. La place qu'ils occupent demeure primordiale en tant qu'institution politique dans l'élaboration des politiques publiques, par le fait même de ce qu'ils ne disent pas ou ne disent plus. Cook propose diverses

solutions pour balancer les insuffisances de ce quatrième pouvoir, entre autres, par une taxe sur les revenus publicitaires des entreprises à vocation commerciale, destinée à subventionner des médias alternatifs ayant un mandat citoyen et s'adressant aux citoyens et non aux consommateurs.

« Their license to make money should come at a fee that goes towards more economic marginal outlets. »⁵

C'est aussi ce que l'écrivain et journaliste Arthur Charity nomme le « public journalism », ou « journalisme citoyen ». Dans son livre *Doing public journalism* (1995), l'auteur définit le journalisme citoyen comme étant :

« What would make it as easy as possible for citizens to make intelligent decisions about public affairs, and to get them carried out. »

Un journalisme qui faciliterait la capacité des citoyens à faire des choix éclairés dans le domaine des affaires publiques et qui permettrait leur mise en place.

Le pouvoir législatif

Le premier amendement de la constitution américaine, portant sur la liberté d'expression et la liberté de presse, a permis la mise en place de ce quatrième pouvoir : les médias. Une institution en dehors du gouvernement, qui agit comme chien de garde pour les trois autres branches. Or, les médias sont aujourd'hui utilisés par les gouvernements, les fonctionnaires et les sources officielles, au moins autant que les médias « utilisent » les politiciens dans le but de maintenir le fameux principe du « check and balance ».

En 1969, le juge américain Byron White revisite le premier amendement en cour suprême lors de l'affaire judiciaire « Red Lion Broadcasting Co. v. Federal Communications Commission », qui mène au retrait des licences de diffusion de la RLB. Dans son jugement, le juge White conclut : « Il est du droit public de recevoir un accès approprié aux idées sociales, politiques, esthétiques et morales. » Ce jugement historique moderne renverse la tendance lourde dans

l'interprétation du premier amendement sur la liberté d'expression et les principes de liberté de presse. Ainsi, dans ce jugement, l'emphase est mise sur la primauté du droit du citoyen à l'information, plutôt que sur le droit des médias à disséminer ce que bon leur semble. Du moins, était-ce l'intention du jugement d'un point de vue légal.

Pourtant, *a contrario*, dans les années qui suivent, la Federal Communications Commission (FCC) décide de déréglementer plusieurs aspects des lois ayant un impact sur la gestion des entreprises médiatiques. D'abord, en ce qui a trait à la convergence et aux monopoles médiatiques, mais également en ce qui concerne l'imposition des quotas de contenu. Par exemple, dès 1981, les stations de radio n'étaient plus tenues de fournir un niveau minimum de programmation de type « service public ». À la même époque, la FCC déréglemente la publicité. Il est maintenant possible de diffuser autant de minutes de publicités sur les ondes que souhaité par le diffuseur. En 1984, la même déréglementation est appliquée aux télévisions, accentuant par le fait même la place faite à la publicité au détriment, entre autres, de l'information citoyenne ou politique. Le sociologue des médias et spécialiste du marketing, Leo Bogart, dira des lois et politiques régissant les médias qu'elles ressemblent à une courtepoinTE incohérente si on les juge en vertu du rôle que les médias sont censés jouer, d'un point de vue légal.

Rappelons que selon Timothy E. Cook, les « nouvelles » sont coproduites par les médias et les acteurs du gouvernement. Les politiques publiques établies sont les résultantes de la collaboration et des conflits entre les acteurs de l'information, les fonctionnaires et les acteurs politiques. Il remet également sur la table la question de la prétendue objectivité journalistique. Selon les études faites auprès des chefs de pupitres, journalistes et autres « gatekeepers », le choix de la nouvelle se fait selon deux critères de base : est-ce « important »? Et ensuite, est-ce « intéressant »?

Deux critères hautement subjectifs qui renvoient à certaines « valeurs de production », normes communes des faiseurs de nouvelles, qui permettent, entre autres, d'assurer les fonctions commerciales de l'entreprise par l'atteinte de niveaux optimaux d'audimat. Le dernier arbitre sur ce qui doit être jugé « intéressant » ou « important » : le journaliste, dira Cook.

La thèse de Cook présente les médias comme occupant un rôle de premier plan en tant qu'institution politique par procuration. Les lois devraient selon lui tenir compte de cet aspect. À l'origine, les pouvoirs donnés aux médias visaient le droit du public à de l'information citoyenne. La primauté des intérêts mercantiles, la tendance vers une information destinée aux consommateurs, la concentration des médias dans de grands conglomérats, pour ne nommer que ces facteurs, influencent les modalités de la gouvernance de l'État qui doit maintenant gouverner en tenant compte de l'impact de ses décisions dans les médias. Ainsi, toujours selon Cook, les gouvernements n'ont d'autres choix que de se tourner vers les médias pour assurer une partie centrale de leur tâche. Les médias deviennent donc le barème sur lequel se basent les priorités, les options et les décisions du gouvernement.

Les médias jouent aussi un rôle particulier comme acteur politique dans l'orientation eu égard à l'élaboration des politiques en santé publique et aux décisions politiques relatives à ce secteur et sur lesquelles nous aurons l'occasion d'élaborer davantage.

Mort le en août 2006, Cook nous lègue une série de questions sur l'impact et la gestion des médias auxquels il nous faudra répondre pour le bien de nos sociétés.

¹ E. Barbara Phillips, *What Is News? Novelty without change*; *Journal of Communication* 26, no.4 (1976) : 87 -92

² Miller, K. (2005). *Communication theories: perspectives, processes, and contexts* (2nd ed.). New York, NY: McGraw-Hill.

³ Daniel C. Hallin, *The America News Media : A Critical Theory Perspective*, in John Forester, Ed. *Critical Theory and Public Life* (Cambridge, MA : MIT Press, 1985 : 121-146.

⁴ Pratte, André; *Les oiseaux de malheur, VLB* : 207

⁵ Cook, Timothy E.; *Governing with News : the news media as a political institution*; The university of Chicago Press :187