

# Chapitre 1

---

## Politiques publiques de communication et diversité de l'information aux États-Unis

David PRITCHARD<sup>1</sup>  
Christopher TERRY<sup>2</sup>

Les nouvelles et l'opinion jouent un rôle de premier plan dans la création d'espaces d'action politique et sociale. C'est pourquoi le fonctionnement des médias d'information, et la façon dont ils sont en mesure d'offrir un large éventail d'information et d'opinions aux citoyens, constituent une importante question de régulation dans toutes les sociétés modernes.

Cela dit, ce que les gouvernements peuvent faire pour veiller à ce que les médias d'information offrent cette diversité de nouvelles et d'opinion, surtout dans les démocraties comme les États-Unis où les nouvelles sont essentiellement fournies par des entreprises privées, n'est pas entièrement clair. Dans ces pays, le travail des médias est crucial – peut-être plus que les travaux de tout autre secteur de l'industrie privée – vis-à-vis du bon déroulement des processus démocratiques. Toutefois, les médias ne peuvent bien jouer leurs rôles politiques que s'ils sont indépendants du gouvernement.

Il en résulte une sorte de dilemme régulateur. D'un côté, les médias d'information doivent être indépendants du contrôle de l'État pour constituer un forum ouvert à des critiques vigoureuses du gouvernement et jouer ainsi

- 
1. Professeur, Université du Wisconsin à Milwaukee, USA.
  2. Maître de conférences (*Lecturer*), Université du Wisconsin à Milwaukee, USA.

un rôle de vigie. De l'autre côté, les médias sont des institutions puissantes dont les actions influent de multiples façons sur le cours de la vie sociale et politique. Si l'on accepte comme un principe fondamental de la démocratie que le pouvoir doit être surveillé et que les produits des entreprises privées doivent être encadrés pour s'assurer qu'ils ne sont pas dangereux, alors les sociétés démocratiques doivent trouver le moyen d'obliger les médias à rendre compte de leur fonctionnement. En d'autres termes, même si des principes démocratiques et des garanties constitutionnelles de liberté de la presse empêchent le gouvernement de dicter aux médias ce qu'ils doivent couvrir et comment le faire, celui-ci cherche néanmoins toujours des moyens d'encourager la diversité des informations et des opinions.

La pensée états-unienne sur la diversité des médias (*media diversity*) a été marquée par la métaphore du marché des idées (*marketplace of idea*) pendant presque tout le dernier siècle. Elle suggère que les meilleures idées émergeront d'une concurrence entre différentes idées.<sup>3</sup> C'est d'abord la Cour suprême des États-Unis qui a utilisé cette métaphore en 1919<sup>4</sup>. Elle a ensuite été reprise à plusieurs occasions par les tribunaux et les responsables publics américains.<sup>5</sup> Ces derniers considèrent qu'ils doivent mettre en place des conditions garantissant une grande variété d'informations et d'opinions au sein du marché médiatique afin que les citoyens puissent comparer différents comptes rendus et points de vue, et ainsi déterminer lequel « acheter ».

On a toutefois remis en question la sagesse de cette métaphore au cours des dernières années. Bon nombre d'études ont mis en doute la supposition qu'un marché libre et dérégulé permet de maximiser la diversité des contenus médiatiques. Un nombre croissant de chercheurs suggèrent que la métaphore du marché des idées n'est pas une image très utile pour ceux qui cherchent à améliorer la démocratie. Selon un spécialiste des médias : « *Public life needs to be recognized not as a market but as a forum where reasoned discourse is the goal, where citizens seek to achieve understanding rather than expressive victory* » (Allen, 2005, p. 157).<sup>6</sup> Un professeur de politiques publiques a quant à lui noté que « *[t]he metaphor of news coverage as a marketplace of ideas generates more questions than answers* » (Hamilton, 2004, p. 30).<sup>7</sup>

3. Pour comprendre comment la métaphore du marché des idées s'est développée dans les cercles juridiques et politiques américains, voir (Bosmajian, 1992).

4. *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616, 630 (1919), dissenting opinion of Justice Oliver Wendell Holmes, Jr.

5. Pour un aperçu de l'utilisation de la métaphore par la Cour suprême des États-Unis, voir (Hopkins, 1996). Pour l'utilisation de la métaphore par la Federal Communications Commission, voir (Napoli, 1999).

6. Traduction libre : « La vie publique doit être reconnue non pas comme un marché, mais bien comme un forum où un discours raisonné est tenu et où des citoyens cherchent à comprendre plutôt qu'à crier victoire ».

7. Traduction libre : « la métaphore de la couverture médiatique comme un marché des idées suscite plus de questions que de réponses ».

De plus, bien que la diversité des contenus constitue un objectif d'importance pour les responsables publics, cette notion s'applique de façon si vaste qu'elle en est devenue « *an end in itself* » (McQuail, 1992, p. 142)<sup>8</sup>. Une chercheuse est même allée jusqu'à dénoncer « *the fetishization of diversity as a policy principle* » (Braman, 2007, p. 139).<sup>9</sup> Un autre a souligné que la Federal Communications Commission (FCC) et le Congrès américain « *usually soft-pedaled the conceptual difficulties associated with diversity, sticking to generic praise of the policy* » (Horowitz, 2005).<sup>10</sup> On a mis l'accent sur la diversité comme un objectif des politiques de télécommunications pendant des décennies et pourtant, ni le Congrès ni la FCC n'ont tenté de la définir. Les entreprises médiatiques, les chercheurs et les tribunaux ont aussi échoué dans leur tentative de livrer une définition opératoire de la diversité (Einstein, 2004, p. 6). Pour reprendre les mots d'un chercheur : « *Diversity is a meaningless and even harmful policy objective. The problem is that diversity is not firmly linked to any fundamental economic or political principle* » (Owen, 2009, p. 5).<sup>11</sup>

Alors que les chercheurs et les responsables publics débattent des problèmes conceptuels et empiriques du marché des idées et de la diversité des médias, presque tout dans l'environnement médiatique est en train de rapidement évoluer. Le modèle économique axé sur la publicité qui a soutenu les organisations médiatiques états-uniennes pendant plus d'un siècle est en train de s'écrouler, ce qui provoque le renvoi massif de journalistes et une baisse de la production d'actualités. Les citoyens accordent de moins en moins de leur attention à la presse écrite et aux médias audiovisuels, choisissant désormais de se tourner vers des agrégateurs en ligne pour obtenir des nouvelles. Les blogues et autres formes de journalisme citoyen prolifèrent, contribuant supposément à la diversité des informations et des opinions, rendues disponibles à n'importe qui pouvant se connecter à l'internet.

La prochaine section du présent chapitre dresse un bref portrait de l'histoire des politiques publiques de diversité des médias aux États-Unis, en portant une attention particulière à la FCC, l'agence chargée de réguler la diffusion audiovisuelle. La section suivante résume la recherche empirique qui s'est penchée sur les politiques de la FCC pour en évaluer l'efficacité en termes de diversité des contenus médiatiques. Enfin, le chapitre se termine sur quelques réflexions à propos de la diversité des contenus médiatiques et des politiques de communication états-uniennes pour le futur.

8. Traduction libre : « une fin en soi. Un article largement cité cerne au moins huit définitions distinctes de la diversité dans l'arène des politiques publiques ». Voir (Napoli, 1999).

9. Traduction libre : « la fétichisation de la diversité comme principe de politique ».

10. Traduction libre : « ont habituellement modéré les difficultés conceptuelles de la diversité, se contentant de louer cette politique de manière générique ».

11. Traduction libre : « La diversité est un objectif de politique publique dénué de sens et même nuisible. Le problème est que la diversité n'est pas fermement liée à des principes politiques ou économiques fondamentaux ».

## 1 LES POLITIQUES DE DIVERSITÉ DES MÉDIAS : UN RAPIDE HISTORIQUE

Aux États-Unis, le premier amendement de la Constitution, qui interdit au gouvernement de limiter la liberté de la presse, n'est pas favorable à la régulation des médias imprimés. Historiquement, la radio et la télévision ont fait l'objet d'une régulation plus poussée en raison des contraintes du spectre audiovisuel, qui ne permet qu'à un nombre limité de stations d'émettre dans une localité donnée. La Cour suprême des États-Unis a explicitement tenu compte de cet argument dit de rareté pour approuver en 1943 la régulation de l'audiovisuel. La Cour a commencé sa justification par une prémisse de faits :

*« Certain basic facts about radio as a means of communication – its facilities are limited ; they are not available to all who may wish to use them ; the radio spectrum simply is not large enough to accommodate everybody. There is a fixed natural limitation upon the number of stations that can operate without interfering with one another » (NBC v. United States, 319 U.S. 190, 1943, p. 213).<sup>12</sup>*

Elle a ensuite ajouté ceci : *« The facilities of radio are not large enough to accommodate all who wish to use them. Methods must be devised for choosing from among the many who apply. And since Congress itself could not do this, it committed the task to the (Federal Communications) Commission » (Idem, p. 216).<sup>13</sup>* La Cour a réaffirmé l'argument de la rareté pour justifier la régulation de l'audiovisuel jusque dans les années 1970.

Il était fréquent que plus d'une entité veuille diffuser sur une fréquence donnée au sein d'une même communauté. La FCC a donc commencé à tenir compte des questions de diversité pour déterminer à qui accorder des licences de diffusion. En 1939, la station de radio WAAB à Boston au Massachusetts était détenue et exploitée par le Yankee Network. Sa licence arrivait à échéance et l'entreprise fit une demande de renouvellement. Mais une nouvelle entreprise (la Mayflower Broadcasting Corporation) demanda à la FCC de plutôt lui octroyer la licence, affirmant que le Yankee Network (qui était aussi propriétaire d'une autre station de radio à Boston) avait utilisé ses stations pour critiquer plusieurs candidats se présentant à des fonctions publiques en 1937 et 1938 (Shubert, 1967). Prétendant que le Yankee Network avait mal servi

12. Traduction libre : « Voici certains faits élémentaires à propos de la radio comme moyen de communication : ses installations sont limitées ; elles ne sont pas accessibles à tous ceux qui pourraient vouloir les utiliser ; son spectre n'est simplement pas assez grand pour accommoder tout le monde. Il existe donc une limite naturelle fixe du nombre de stations qui peuvent être exploitées sans empiéter l'une sur l'autre ».

13. Traduction libre : « Les installations de radio ne sont pas assez grandes pour accommoder tous ceux qui pourraient vouloir les utiliser. Il faut trouver le moyen de choisir parmi les nombreux candidats et puisque le Congrès ne peut pas s'en charger, il a confié la tâche à la (Federal Communications) Commission ».

l'intérêt public, Mayflower émit une requête auprès de la FCC pour qu'elle révoque la licence de son concurrent et lui accorde la station et la fréquence.

La démarche de Mayflower ne fut pas couronnée de succès, mais la FCC ne renouvela la licence de Yankee qu'après l'engagement du diffuseur de cesser ses éditoriaux. Dans sa décision, la FCC déclara que la programmation d'un diffuseur « *cannot be devoted to the support of principles he happens to regard most favorably. In brief, the broadcaster cannot be an advocate* » (FCC, 1940, p. 340).<sup>14</sup> Elle ajouta qu'il incombait aux détenteurs de licence de diffusion de « *presenting all sides of important public questions, fairly, objectively, and without bias. The public interest – not the private – is paramount* » (*Ibid.*).<sup>15</sup>

La décision de la FCC ne s'appliquait qu'à la contestation de la licence de la WAAB par Mayflower. Cependant, les diffuseurs états-uniens interprétèrent celle-ci comme une interdiction de présenter des éditoriaux sur les ondes. La *Mayflower Doctrine* était née. Les diffuseurs n'étaient pas contents des contraintes imposées par une telle doctrine, mais l'affrontement entre la régulation pour garantir la diversité des contenus et la liberté des diffuseurs d'adopter un parti pris durant les campagnes politiques dut être reporté suite à la participation des États-Unis à la Deuxième Guerre mondiale, à la fin de 1941. Les tensions entre la régulation de l'audiovisuel et la liberté des diffuseurs firent de nouveau surface après la guerre.

En 1946, la FCC publia un rapport intitulé *Public Service Responsibility for Broadcast Licensees*. Couramment appelé le *Blue Book* à cause de la couleur de sa couverture, le rapport exposait un ensemble de lignes directrices qui obligeaient les stations à présenter une programmation équilibrée. La FCC informa les diffuseurs qu'à l'avenir, les audiences de renouvellement de licence impliqueraient un examen détaillé des activités passées des stations.

Les diffuseurs furent outrés, voyant les lignes directrices comme une tentative du gouvernement de contrôler l'audiovisuel, contrevenant ainsi clairement au droit constitutionnel de liberté d'expression des diffuseurs.<sup>16</sup> Le président de la National Association of Broadcasters (NAB), un groupe de lobbying de l'industrie, accusa la FCC d'essayer d'imposer une censure. Il déclara que la FCC « *desires to impose artificial and arbitrary controls over what people of this country shall hear* »<sup>17</sup>, ajoutant que « *government controls strike at*

14. Traduction libre : « ne peut pas être dévouée au soutien de principes qu'il considère d'un œil des plus favorables. En bref, le diffuseur ne peut pas agir comme un militant ».

15. Traduction libre : « présenter tous les aspects des enjeux publics importants de manière juste, objective et impartiale. L'intérêt public passe avant l'intérêt privé ».

16. La Constitution des États-Unis d'Amérique interdit au gouvernement de limiter la liberté d'expression ou la liberté de la presse. Pour plus d'information, voir (Pitts, 2005).

17. Traduction libre : « souhaite prescrire des contrôles arbitraires et artificiels sur ce que les habitants de ce pays peuvent entendre ».

*the very heart of our system of broadcasting* »<sup>18</sup>. La contestation de la NAB réussit à convaincre la FCC de reconsidérer la *Mayflower Doctrine*, et, en 1949, elle créa la *Fairness Doctrine*<sup>19</sup>.

Sans interdire les éditoriaux politiques, la *Fairness Doctrine* exigeait une grande diversité de contenu dans les informations et dans les programmes concernant les affaires publiques. La *Fairness Doctrine* comprenait deux volets : le premier obligeait les détenteurs de licences de diffusion à couvrir des questions d'importance publique et le second à livrer des points de vue contrastés au moment de présenter une opinion sur une question controversée d'intérêt public. En 1967, la FCC ajouta deux nouvelles règles à la *Fairness Doctrine*. La première s'appelait la *Personal Attack Rule* et dictait que les diffuseurs qui « attaquaient » sur les ondes « l'honnêteté, le caractère, l'intégrité ou [d']autres caractéristiques personnelles similaires d'une personne ou d'un groupe » (« *honesty, character, integrity, or like personal qualities of a person or group* ») devaient permettre à la personne ou au groupe ciblé de répondre. La seconde, intitulée la *Political Editorial Rule*, comprenait deux facettes : les diffuseurs qui soutenaient un candidat à une élection publique dans un éditorial devaient permettre aux autres candidats de réagir à l'éditorial ; les diffuseurs qui s'opposaient à un candidat dans un éditorial devaient donner l'occasion à celui-ci de se défendre.

Dans l'ensemble, la *Fairness Doctrine* avait pour but d'empêcher les diffuseurs de déformer le marché des idées. En 1969, la Cour suprême des États-Unis a réaffirmé la constitutionnalité de la doctrine en déclarant que les règles s'y rattachant « *enhance rather than abridge the freedoms of speech and press protected by the First Amendment* » (*Red Lion Broadcasting v. FCC*, 395 U.S. 367, 1969, p. 375).<sup>20</sup> Elle poursuivit en disant : « *It is the right of the viewers and listeners, not the right of the broadcasters, which is paramount* » (*Ibid.*, p. 390).<sup>21</sup> Malgré cette approbation de la *Fairness Doctrine* par la Cour Suprême, la FCC ne l'imposa jamais de manière vigoureuse et le nombre de plaintes diminua rapidement dans les années 1970.

Au milieu des années 1970, l'époque de la régulation fondée sur les contenus tirait à sa fin. Les réflexions sur les politiques publiques ont alors davantage porté sur les modèles économiques et la logique antitrust. En 1975, la FCC interdit à une seule société d'être propriétaire à la fois d'un quotidien

18. Traduction libre : « les contrôles gouvernementaux frappent au cœur même de notre système audiovisuel ».

19. Traduction libre : « Doctrine de l'équité (des points de vue dans les médias) ».

20. Traduction libre : « favorisent plutôt qu'elles ne limitent la liberté d'expression et la liberté de la presse qui sont garanties par le premier amendement ».

21. Traduction libre : « C'est le droit des téléspectateurs et des auditeurs, non celui des diffuseurs, qui est primordial ».

et d'une station de radio ou de télévision dans une même communauté<sup>22</sup>. En apparence, la régulation renvoyait à des questions de propriété, mais l'objectif établi de la FCC était de garantir la diversité des points de vue dans des groupes de médias en propriété commune au niveau local. L'idée était que la diversité de la propriété entraînerait automatiquement une diversité au niveau des informations et des opinions. Les entreprises médiatiques contestèrent la nouvelle régulation, mais en 1978, la Cour suprême décréta que limiter la propriété commune constituait une méthode raisonnable pour encourager la diversité des points de vue.

Cette décision ne réussit pas à clarifier l'ambiguïté du concept de diversité, que les responsables publics employaient de plusieurs façons. La FCC identifia quatre dimensions de la diversité des médias : la diversité des points de vue, la diversité des sources, la diversité des programmes et la diversité de la propriété.

- La diversité des points de vue renvoie au nombre et à l'éventail des points de vue exprimés dans le contenu d'informations et d'opinions d'un média. La difficulté à définir ce qui constitue un « point de vue » n'est pas triviale, et les efforts pour mesurer la diversité des points de vue sont par conséquent souvent soupçonnés d'être subjectifs. Les jugements subjectifs rendus nécessaires pour évaluer cette diversité placent la FCC dans une position délicate. Le premier amendement dicte que le gouvernement ne doit pas limiter la liberté de la presse, ce qui explique pourquoi la FCC hésite à porter des jugements subjectifs sur des contenus médiatiques. À cause de ces difficultés, la FCC a souvent dû recourir à d'autres types de diversité comme substituts de la diversité des points de vue, qui demeure un objectif important des politiques publiques.
- La diversité des programmes évalue le nombre de formats de programmation disponibles au sein d'un marché médiatique donné. Elle a été utilisée comme instrument de la diversité des contenus, au même titre que la diversité des sources. La FCC doit émettre des hypothèses concernant le contenu de la programmation en fonction du format dans lequel un programme s'inscrit. La diversité est mesurée programme par programme en plaçant les programmes dans des catégories spécifiques. On a critiqué la catégorisation des programmes établie par la FCC en la décrétant subjective.
- La diversité des sources implique simplement de compter le nombre de producteurs de contenus avec lesquels un diffuseur fait affaire. La FCC a argumenté qu'il serait possible de promouvoir la diversité des points de vue grâce à un *melting-pot* d'options de production et de programmation qui serait offert par une série de fournisseurs de contenus indépendants.

---

22. Docket 18110, In the Matter of Amendment of Sections 73.34, 73.240 and 73.636 of the Commission's Rules Relating to Multiple Ownership of Standard, FM and Television Broadcast Stations, 50 F.C.C 2d 1046 (1975).

La diversité des sources s'applique autant aux programmes de divertissement qu'aux nouvelles et aux programmes concernant les affaires publiques.

- *Outlet diversity*<sup>23</sup> est l'appellation donnée par la FCC à sa politique de limitation du nombre de stations de radio ou de télévision détenues en propriété commune. La logique sous-tendant cette politique réside dans l'idée qu'octroyer des licences à un ensemble varié de propriétaires de stations stimulera la concurrence pour les audiences et donnera lieu à une diversité des contenus au niveau de la programmation. La FCC est depuis longtemps convaincue que chaque propriétaire au sein d'un marché médiatique présentera un point de vue particulier et que plus le nombre de propriétaires sera grand, plus il y a aura de diversité au niveau des contenus.

Dans les années 1980, la FCC commença à poursuivre une philosophie de libre marché reposant sur l'idée que l'absence de régulation représentait le meilleur moyen d'atteindre l'objectif d'une politique de diversité de points de vue. À cette époque, Mark Fowler assurait la présidence de la FCC, après avoir été nommé par le Président Ronald Reagan, et avait notamment déclaré : « *TV is just a toaster with pictures* »<sup>24</sup>. Fowler avança l'idée qu'une concurrence économique non régulée serait préférable à des contrôles axés sur les contenus ou des restrictions à la propriété médiatique dans l'optique d'encourager la diversité des points de vue. Les adeptes de cette approche soutenaient que la radiodiffusion et la télédiffusion étaient un commerce comme un autre dans le cadre duquel on créait des produits dans le but de les vendre de manière concurrente sur un marché. C'est pourquoi ils proposèrent d'assouplir les limites à la propriété médiatique pour permettre aux entreprises de l'audiovisuel de réaliser des économies d'échelle. Selon la FCC et ses alliés, la maximisation des bénéfices était un objectif à la fois valable, motivant et socialement bénéfique.

L'adoption d'une philosophie de dérégulation par la FCC eut deux répercussions importantes dans le domaine de la diversité. Une série de mesures fût d'abord mise en place pour assouplir les restrictions sur le nombre de stations pouvant être détenues par une seule société. Puis, la FCC décida d'abolir la *Fairness Doctrine*. Ces deux gestes – le rejet de limites strictes au niveau de la propriété et la réduction correspondante des obligations au niveau de la régulation des contenus – préparèrent le terrain pour l'adoption de la loi sur les télécommunications de 1996 (*1996 Telecommunications Act*). Adoptée par le Congrès, signée par le Président Bill Clinton, cette loi a constitué une promulgation législative d'un modèle de diversité axé sur la concurrence. Elle venait conclure un processus visant à reléguer au second plan les enjeux des

23. Traduction libre : « Diversité de la propriété ».

24. Traduction libre : « Une télévision n'est qu'un grille-pain avec des images ».



politiques comme l'intérêt du public au profit des intérêts financiers des grands groupes de médias. Ces derniers étaient ainsi amenés à servir de substituts pour déterminer l'intérêt public.

Les partisans du *Telecommunications Act* défendirent, avec une ferveur quasi religieuse, l'idée qu'un marché concurrentiel non régulé représentait la solution à tous les problèmes. La nouvelle loi a transféré la charge de la preuve relative aux règles sur la propriété médiatique, cela dans le but de réduire la capacité de la FCC à limiter ce type de propriété. Avant l'adoption de la loi de 1996, les règles de la FCC en matière de propriété ne pouvaient être contestées que si le plaignant réussissait à prouver que la décision rendue par la Commission était « arbitraire et capricieuse ». Par contraste, la nouvelle loi obligeait la FCC à examiner chacune de ses règles sur la propriété médiatique et à « *determine whether any of such rules are necessary in the public interest as the result of competition* » (*Telecommunications Act*, 1996, alinéa 202(h))<sup>25</sup>. Le texte de loi contenait aussi l'énoncé suivant : « *The Commission shall repeal or modify any regulation it determines to be no longer in the public interest* » (*Telecommunications Act*, 1996, alinéa 202(h))<sup>26</sup>. En d'autres termes, il n'incombait plus aux plaignants de prouver qu'une règle de propriété des médias était arbitraire ou capricieuse, mais bien à la FCC de montrer de manière affirmative que la décision rendue était nécessaire pour l'intérêt public.

La diversité des informations et des opinions demeure un objectif de premier plan des politiques publiques, mais la FCC s'est montrée hésitante à évaluer de manière directe le niveau de diversité des contenus au sein de l'environnement médiatique. Elle a plutôt choisi d'utiliser les principes des lois antitrust pour analyser les propositions d'acquisition de stations de radio ou de télévision. Par contre, comme elle a été incapable de prouver que ces principes se rapportaient à la diversité des informations et des opinions, les tribunaux ont annulé les décisions rendues, ou les ont contestées pour que les régulateurs puissent tenter de créer une base empirique adéquate justifiant leurs décisions.

## 2 LA RECHERCHE SUR LA PROPRIÉTÉ ET LA DIVERSITÉ

La FCC a fait preuve de réticence pour évaluer la diversité des points de vue au moyen d'études empiriques portant sur les contenus d'informations et d'opinions. Elle continue néanmoins d'affirmer qu'un plus grand nombre de

25. Traduction libre : « déterminer si certaines de ces règles sont nécessaires à l'intérêt public au-delà de ce qui découle de la concurrence ».

26. Traduction libre : « La Commission devra revoir ou modifier toute réglementation qu'elle détermine comme n'étant plus profitable à l'intérêt public ».

propriétaires médiatiques entraînera une plus grande diversité de points de vue. Un nombre croissant d'études universitaires viennent toutefois ébranler l'affirmation qu'il existe un lien entre la diversité de la propriété et la diversité des points de vue. Aucune des études sur un tel sujet ne peut être exempte de critiques, mais elles se rejoignent pour réfuter l'hypothèse émise de longue date que la diversité des points de vue dépend de la diversité de la propriété. Une revue complète de toute cette littérature dépasse largement la portée du présent chapitre, mais voici quelques exemples qui pourront être instructifs.

En 1995, une recension des démonstrations empiriques disponibles portant sur la propriété et la diversité, dans le domaine de la radio et de la télévision aux États-Unis, en arrivait à la conclusion suivante : « *Within the commercial sectors of the United States broadcasting industry, it is very difficult to point to how ownership has been the cause of specific programming. We cannot say that group owned stations are programmed differently than independently owned stations. We cannot say that stations owned by racial minorities, by specific ethnic groups, or by a specific gender behave, in aggregate, differently from one another* » (Compaine, 1995, p. 779).<sup>27</sup> Une analyse de la couverture médiatique de la campagne présidentielle américaine de 2004 ne permit d'observer aucune différence notable entre un groupe de journaux, de stations de radio et de stations de télévision en propriété commune et un groupe de médias semblables qui n'entretenaient aucun lien de propriété (Prichard *et al.*, 2008). Par ailleurs, une étude a examiné 207 marchés de journaux états-uniens entre 1993 et 1999 afin d'évaluer les conséquences de la diminution du nombre de propriétaires. On put constater que le nombre de secteurs couverts par les journalistes au sein d'un marché augmentait au fur et à mesure que le nombre de propriétaires diminuait. L'auteur de cette analyse concluait ainsi : « *Increases in ownership concentration lead firms to increase content variety available in daily newspapers* » (George, 2002, p. 247)<sup>28</sup> Les auteurs d'une étude de plus de 1 600 prises de positions éditoriales dans 25 grands journaux américains entre 1988 et 2004 en vinrent à affirmer que leurs résultats « *fundamentally challenge extant empirical regulatory assumptions* » (Ho *et al.*, 2008, p. 782).<sup>29</sup> Selon James T. Hamilton, un spécialiste des politiques publiques à l'Université Duke, la concurrence peut « *decrease diversity in situations*

27. Traduction libre : « Il est très difficile de cerner dans quelle mesure la propriété a donné lieu à une programmation précise dans le secteur commercial de l'industrie audiovisuelle aux États-Unis. Il est impossible d'affirmer que la programmation des stations détenues par un groupe diffère de celle des stations indépendantes. Il est aussi impossible d'affirmer que des stations agissent, dans l'ensemble, différemment les unes des autres selon qu'elles sont détenues par des minorités raciales ou des groupes ethniques précis, ou en fonction du genre du propriétaire ».

28. Traduction libre : « Une hausse de la concentration de la propriété incite les entreprises à augmenter la variété des contenus présentés dans les quotidiens ».

29. Traduction libre : « ... s'opposent fondamentalement aux hypothèses empiriques existantes concernant la régulation ».

where separate ownership of outlets leads to the duplication of news offerings » (Hamilton, 2004, p. 23).<sup>30</sup>

La plupart des Américains ont accès à l'internet, ce qui leur permet d'obtenir des informations et des opinions sur des questions nationales et internationales en provenance de sources en apparence illimitées, incluant les organisations médiatiques les plus prestigieuses des États-Unis et d'ailleurs. En outre, les sources d'information locale ont augmenté de manière significative dans les villes américaines au cours des dernières décennies. Une étude orientée uniquement sur les médias locaux disponibles dans des quartiers typiques de cinq communautés aux États-Unis, entre 1942 et 2002, a permis de constater une hausse considérable de l'étendue des contenus médiatiques (Pritchard, 2002).<sup>31</sup> Dans toutes les villes à l'étude, l'augmentation annuelle moyenne du nombre de médias locaux s'est élevée régulièrement d'une période à l'autre, et ce, jusqu'en 1995 (c'est-à-dire de 1942 à 1962, de 1962 à 1982 et de 1982 à 1995). Après l'adoption du *Telecommunications Act* de 1996 et la concentration massive qui en a résulté au sein de l'industrie des médias aux États-Unis, le taux d'augmentation du nombre de sources d'information locale augmenta alors brusquement dans les cinq villes étudiées, qui allaient d'une petite ville dans l'État rural du Dakota du Nord à la grande métropole de New York. La mise à disposition d'informations locales sur l'internet peut expliquer en partie, mais non en totalité, l'augmentation observée entre 1995 et 2002. La hausse touchait aussi les magazines et les journaux spécialisés, les stations de radio et de télévision (certaines de faible puissance), et la programmation locale sur le câble.

Un accroissement plus important encore de la diversité des informations et des opinions présentées aux citoyens pourrait venir de la télévision numérique. Les téléspectateurs pourront en effet accéder à toutes les chaînes existantes aux États-Unis en simultané sur six canaux. Un aperçu publié dans la *Columbia Journalism Review*, une publication faisant autorité dans le domaine, adoptait un ton optimiste à propos de la télévision numérique : « *A new and potentially promising day has dawned. This tectonic shift will profoundly transform the TV news service we've known, and sometimes loved, since the 1940s. Besides local twenty-four-hour all-news and all-weather channels, stations will be able to devise local versions of C-SPAN<sup>32</sup> covering state legislatures and city councils, public hearings, community board meetings, court trials, school board sessions, school lunch menus, school closings, public event schedules, updates on terror alert levels, and disaster warnings, along with documentaries on issues of local concern, free air time for office seekers,*

30. Traduction libre : « ... réduire la diversité dans des situations où la propriété distincte des médias mène à la duplication de l'offre de nouvelles ».

31. Les cinq villes étudiées étaient : New York et Syracuse dans l'État de New York ; Rockford dans l'Illinois ; Florence en Caroline du Sud et Lisbon dans le Dakota du Nord.

32. <http://fr.wikipedia.org/wiki/C-SPAN>.

*children's news and educational shows, and almost anything else station owners can dream up – with simultaneous translation into other languages for the benefit of local non-English-speaking minorities* » (Hickey, 2004).<sup>33</sup>

Il est vrai qu'il existe des arguments purement économiques pour justifier le maintien des restrictions à la propriété médiatique.<sup>34</sup> Cependant, la prolifération des sources d'informations et d'opinions sur des questions locales, nationales et internationales à la suite de la concentration qui a découlé de l'adoption du *Telecommunications Act* dans l'industrie américaine des médias, ainsi que la possibilité d'une variété encore plus grande avec l'avènement de la télévision numérique, sapent sérieusement toute justification axée sur la diversité des contenus pour limiter la propriété médiatique. Certains observateurs vont même jusqu'à affirmer que la diversité des contenus serait maximisée si les seules restrictions de propriété étaient des restrictions antitrust (Levi, 2000).

Somme toute, tenter d'obtenir une diversité de points de vue en limitant la concentration de la propriété des stations de radio et de télévision est une idée du xx<sup>e</sup> siècle qui est mal adaptée à l'environnement mouvant de l'information du xxi<sup>e</sup> siècle. Malgré l'inquiétude du public face à la concentration de la propriété médiatique, les études qui se sont penchées sur la question n'ont pas réussi à cerner de répercussions négatives sur la diversité des contenus. Il semble en revanche évident que les tentatives visant à favoriser la diversité des contenus en régulant la propriété des médias ont manqué leur cible. Par conséquent, la régulation future pourrait devoir être dirigée davantage vers la demande – c'est-à-dire vers les nouvelles pratiques en matière d'accès aux actualités et aux informations – plutôt que vers l'offre, si un objectif clé des politiques publiques de communication est de garantir que les Américains soient exposés à une grande variété d'informations et d'opinions.

---

33. Traduction libre : Un jour nouveau et potentiellement prometteur est arrivé. Ce mouvement tectonique va transformer profondément le service d'informations télévisées que nous connaissons, et apprécions parfois, depuis les années 1940. En plus de chaînes locales présentant des actualités ou la météo 24 heures sur 24, les stations pourront concevoir des versions locales de C-SPAN et couvrir les activités parlementaires, les conseils municipaux, les audiences publiques, les réunions de conseil de quartier, les procès des tribunaux, les séances des commissions scolaires, les menus et les fermetures d'écoles, les horaires d'événements publics, les mises à jour concernant le niveau des alertes terroristes et les avertissements en cas de catastrophe. Elles pourront aussi présenter des documentaires sur des questions d'intérêt local, offrir du temps d'antenne aux candidats à des fonctions publiques, présenter des émissions éducatives et de l'information pour les enfants, et toute autre chose que pourraient imaginer les propriétaires de station, le tout avec une traduction simultanée en d'autres langues pour les minorités locales ne parlant pas l'anglais.

34. La FTC (*Federal Trade Commission*) administre les lois antitrust aux États-Unis. Il est considéré illégal pour une entreprise de restreindre le commerce de manière non raisonnable, de maintenir ou d'atteindre une position de monopole grâce à des méthodes déraisonnables et de se lancer dans une concurrence inéquitable. De plus, le *Clayton Act* interdit les fusions et acquisitions pouvant « *substantially to lessen competition, or to tend to create a monopoly* » (traduction libre : « réduire considérablement la concurrence ou visant à créer un monopole »).

### 3 L'AVENIR DE LA DIVERSITÉ DES MÉDIAS

Le débat sur la diversité des médias aux États-Unis est embourbé dans un marais conceptuel (*conceptual bog*<sup>35</sup>). Les responsables publics et les chercheurs ont éprouvé des difficultés à opérationnaliser ou mesurer le concept de manière cohérente. La diversité de la propriété est facile à mesurer, mais elle ne semble pas liée à la diversité des contenus, qui constitue une préoccupation plus centrale dans les politiques publiques. Cette diversité des contenus est cependant très difficile à définir et à mesurer. Si des émissions de divertissement mettent en vedette des acteurs de races, de genres et d'âges différents, la diversité démographique représente-t-elle la diversité des idées, des informations ou des opinions ? La diversité des contenus renvoie-t-elle tout simplement à une comptabilisation du nombre de points de vue distincts ou d'autres indicateurs, ou s'agit-il plutôt d'évaluer la qualité de différents types de contenus ?

L'hésitation de la FCC à évaluer la qualité des contenus a fait de la philosophie du libre marché le moyen de régulation par défaut. Dans les confins de celle-ci, il est difficile de conclure à un manque de diversité au niveau des contenus. Après tout, les Américains ont accès à des centaines de chaînes de télévision (par câble, satellite ou mode de diffusion traditionnel), encore plus de stations de radio (par satellite, sur l'internet ou par mode de diffusion traditionnel), des milliers de journaux et de magazines, et littéralement des millions de sites web. Publier un journal ou exploiter une station de radio exige un investissement énorme, mais grâce aux coûts peu élevés de l'internet, pratiquement n'importe qui peut créer un média pour divulguer de l'information et exprimer des opinions. Plusieurs responsables publics considèrent cette multiplication phénoménale des médias comme la conséquence logique de la dérégulation du marché médiatique.

Cependant, on peut douter que le nombre élevé de médias qui caractérise l'ère de l'internet aide réellement les citoyens à obtenir des informations et des opinions plus diversifiées. Un nombre élevé, et peut-être même la majorité des médias actuels ciblent des publics de niche qui se sont montrés intéressés par des points de vue homogènes et restreints ou un sujet très spécialisé. Et bien sûr, la présence de nombreux médias ne signifie pas que les contenus présentés par ces derniers sont de grande qualité.

En fait, les contenus médiatiques élaborés par des non-professionnels créent le risque accru de ce qu'un chercheur a appelé la « *ruinous fragmentation of audiences* » (Cramer, 2012, p. 294).<sup>36</sup> Il s'agit d'un phénomène où les différences entre des groupes et des individus augmentent au lieu de diminuer. Cette fragmentation a été bien documentée dans le domaine de la télévision par câble aux États-Unis. Au lieu d'offrir des contenus multiples à un seul public,

35. L'expression « *conceptual bog* » est empruntée à (Schultz, 2005).

36. Traduction libre : « ... la fragmentation dévastatrice des audiences ».

les téléspectateurs sont divisés en groupes en fonction d'intérêts personnels et de caractéristiques démographiques (Wu, 2010, p. 73). Un spécialiste des politiques de télécommunications a résumé ce phénomène ainsi :

« *A medium that delivers a large quantity of options, like cable TV, may appear to provide diversity of content but can actually fragment audiences as viewers retreat away from information overload and toward compartments of selective information that conform to their existing interests* » (Cramer, 2012, p. 294).<sup>37</sup>

En d'autres termes, si les gens peuvent facilement trouver ce qu'ils savent déjà et qu'ils veulent entendre, ils consacreront moins de temps et seront moins motivés à passer le fouillis médiatique au peigne fin dans le but de trouver des points de vue contraires aux leurs. Cela explique pourquoi certains observateurs ont suggéré que les discussions et les débats sérieux deviennent plus rares à l'ère de l'internet, même si le nombre de médias continue d'augmenter rapidement (Wu, 2010, p. 213). On trouve en effet tous les points de vue possibles sur le World Wide Web, mais des études ont montré que les utilisateurs cherchent rarement des perspectives qui s'écartent de la leur. Dans l'étude au titre inspiré *A Mile Wide and an Inch Deep*<sup>38</sup>, le chercheur Matthew Hindman en est arrivé à la conclusion suivante : « *Online diversity is astonishingly shallow. Despite the vastness of online content – or more accurately because of it – Web users cluster tightly around a small number of successful sites* » (Hindman, 2007, p. 329).<sup>39</sup> Les citoyens semblent s'isoler, jusqu'au point de ne consulter que des points de vue avec lesquels ils sont déjà d'accord. Ceci crée une plus grande polarisation du public américain à un moment où une compréhension partagée des problèmes politiques, sociaux, culturels et environnementaux est essentielle.

Les moteurs de recherche comme Google viennent exacerber cette fragmentation des publics médiatiques. En effet, ils recommandent des sites en fonction des consultations précédentes, un processus qui réduit sans aucun doute la visibilité – et par conséquent la taille du public – de sites sérieux qui ne jouissent pas encore d'une grande audience (Parmalee *et al.*, 2011). Au-delà de leur capacité à orienter les publics vers des sites plébiscités, les moteurs de recherche peuvent organiser les résultats de la recherche comme l'ont relevé les observations d'une enquête de deux ans menée par le gouvernement

37. Traduction libre : « Un medium qui offre une vaste quantité d'options, comme la télévision par câble, peut sembler fournir une certaine diversité de contenu mais, en réalité, il peut contribuer à fragmenter les audiences à mesure que les téléspectateurs se mettent en retrait de la surcharge d'information et s'orientent vers une information sélective conforme à leurs centres d'intérêt préalables ».

38. Traduction libre : « Un *mile* de large et un *pouce* de profondeur ».

39. Traduction libre : « La diversité en ligne est étonnamment peu profonde. Malgré l'étendue des contenus en ligne, ou plus précisément à cause de celle-ci, les utilisateurs du Web se regroupent autour d'un petit nombre de sites à succès ».

américain pour déterminer si les méthodes utilisées par Google violaient les lois antitrust ou anticoncurrence des États-Unis. En 2013, la U.S. Federal Trade Commission a rendu une décision unanime autorisant Google à continuer de présenter des résultats de recherche qui favorisent ses propres services. Cette décision pourrait permettre à Google de renforcer sa position déjà dominante sur l'internet (Wyatt, 2013).

Une autre menace importante pesant sur la diversité à l'ère de l'internet réside dans la capacité des opérateurs à large bande d'établir des discriminations en faveur, ou en défaveur, de certains types de contenus. Malgré la tenue de débats passionnés, les États-Unis n'ont pas encore adopté de législation relative à la « neutralité du Net » (*net neutrality*) qui obligerait les fournisseurs d'accès et les gouvernements à traiter toutes les données de l'internet sur un pied d'égalité. Les opérateurs à large bande peuvent donc agir de façon discriminatoire, selon plusieurs modalités. La discrimination adopte généralement la forme d'une différenciation de prix ou de vitesse de transmission plutôt qu'une censure directe (c'est-à-dire le refus de transmettre certains contenus). Aucune loi n'interdit cependant aux opérateurs de procéder à une censure. Le Premier amendement limite la capacité du gouvernement à restreindre la liberté d'expression, mais aucune loi n'impose de restrictions similaires aux sociétés privées, comme le sont la majorité des fournisseurs d'accès à l'internet.

En attendant, les fournisseurs d'accès à l'internet défendent avec vigueur l'idée qu'ils ne doivent pas être considérés comme de « simples transporteurs » (*common carriers*), un statut qui leur interdirait d'agir de manière discriminatoire. Les défenseurs de la neutralité du Net souhaitent de manière générale que les FAI soient classés ainsi, puisque cela empêcherait la discrimination des contenus. Mais jusqu'ici, c'est l'argument des fournisseurs qui a été entendu et leur a permis d'éviter ce statut de « simple transporteur ».

## 4 CONCLUSION

Les politiques en matière de diversité de l'information aux États-Unis ont évolué depuis l'adoption massive de la radio dans les années 1920. L'accent initialement mis sur le contrôle des contenus s'est transformé en un ensemble de politiques limitant la propriété des entreprises médiatiques, politiques appuyées sur la théorie selon laquelle une diversité de propriétaires entraînerait une grande diversité de points de vue. Dans les années 1980, et encore plus dans les années 1990, les philosophies de la dérégulation ont pris l'ascendant au fur et à mesure que l'internet se développait.

La promesse d'une diversité illimitée à l'ère de l'internet s'est toutefois heurtée à la réalité apparente que la plupart des Américains n'ont ni le temps ni l'envie de rechercher différents points de vue, que ce soit sur l'internet ou un autre médium. Toute approche future dans le domaine de la diversité de l'information

devra donc tenir compte de cette réalité. Les responsables publics doivent donc moins se concentrer sur les grands groupes de médias et davantage sur les questions de réception de l'information. Présenter un large éventail de points de vue aux citoyens ne présente guère d'intérêt si la plupart d'entre eux sont en partie ou totalement indifférents aux opinions qui diffèrent des leurs. Au <sup>xxi</sup> siècle, les processus démocratiques pourraient être mieux servis par le développement de formations à la littératie de l'information. Ces formations mettraient en valeur le fait d'accéder à des points de vue distincts, et il faudrait s'assurer qu'elles soient dispensées dans les écoles américaines.

À l'ère de l'internet, l'enjeu premier ne concerne plus l'offre d'information et la diversité des opinions ; il s'agit plutôt de stimuler la demande des citoyens en ce sens.

## RÉFÉRENCES

- Allen D., 2005, *Democracy, Inc. : The Press and Law in the Corporate Rationalization of the Public Sphere*, Urbana, University of Illinois Press, p. 157.
- Bosmajian H., 1992, *Metaphor and Reason in Judicial Opinions*, Carbondale, Southern Illinois University Press.
- Braman S., 2007, « The Limits Of Diversity », dans Napoli P. (dir.), *Media Diversity and Localism : Meaning and Metrics*, Mahwah, New Jersey, Lawrence Erlbaum, p. 139.
- Compaine, B., 1995, « The Impact of Ownership on Content : Does It Matter ? » *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal*, 13, pp. 755-80, 779.
- Cramer, B.W., 2012, « Unasked Questions and Unquestioned Answers : The Perils of Assuming Diversity in Modern Telecommunications Policy », *Communication Law & Policy*, 17, pp. 265-298.
- Einstein M., 2004, *Media Diversity : Economics, Ownership and the FCC*, Mahwah, New Jersey, Lawrence Erlbaum, p. 6.
- FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION, 1940, *Mayflower Broad. Corp., Proposed Findings of Fact and Conclusions*, 8 F.C.C. 333, p. 340.
- George, L., 2002, « Ownership Concentration and Product Variety in Daily Newspaper Markets », dans CRanor, L., Greenstein, S. (dir.), *Communications Policy and Information Technology : Promises, Problems, Prospects*, Cambridge, MIT Press, pp. 235-254.
- Hamilton, J.T., 2004, *All the News That's Fit to Sell : How the Market Transforms Information into News*, Princeton, N.J. : Princeton University Press, p. 23.
- Hickey, N., « TV on Steroids », *Columbia Journalism Review*, mars/avril.
- Hindman, M., 2007, « A Mile Wide and an Inch Deep : Measuring Media Diversity Online and Offline », dans *Media Diversity and Localism : Meaning and Metrics*, Napoli, P. (dir.).



- Ho, D.E., Quinn, K.M., 2008, « Viewpoint Diversity and Media Consolidation : An Empirical Study », *Stanford Law Review*, 61, pp. 781-865.
- Hopkins W., 1996, « The Supreme Court Defines the Marketplace of Ideas », *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 73, pp. 40-52
- Horowitz R., 2005, « On Media Concentration and the Diversity Question », *The Information Society* 21, pp. 181-204.
- Levi, L., 2000, « Viacom-CBS Merger : Reflections on the FCC's Recent Approach to Structural Regulation of the Electronic Mass Media », *Federal Communications Law Journal*, 52, pp. 581-617.
- McQuail D., 1992, *Media Performance : Mass Communication and the Public Interest*, Thousand Oaks, California, Sage, p. 142.
- Napoli P., 1999, « The Marketplace of Ideas Metaphor in Communications Regulation », *Journal of Communication*, 49, pp. 151-169.
- Napoli P., 1999, « Deconstructing the Diversity Principle », *Journal of Communication*, 49, pp. 7-34.
- Owen B., 2009, *Old Media Policy Failures, New Media Policy Challenges*, Stanford Law School, document de travail n° 378, p. 5.
- Parmalee, J.H., Perkins, S.C., 2011, « Exploring Social and Psychological Factors that Influence the Gathering of Political Information Online », *Telematics and Informatics*, 29, pp. 90-98.
- Pitts, D., 2005, « Le premier amendement à la Constitution et la liberté de la presse aux États-Unis », <http://iipdigital.usembassy.gov/st/french/article/2005/05/20050503152948clhgih0.1935236.html#ixzz2KiGl3RKZ>.
- Pritchard, D., 2002, *The Expansion of Diversity : A Longitudinal Study of Local Media Outlets in Five American Communities*, rapport de recherche commandé par Viacom, Inc. et présenté à la FCC (commentaires de Viacom, Inc., annexe A, MM Rôle d'audience n°s 01-317 et 00-244).
- Pritchard, D., Terry, C., Brewer, P.R., 2008, « One Owner, One Voice ? Testing a Central Premise of Newspaper-Broadcast Cross-Ownership Policy », *Communication Law & Policy*, 13, pp. 1-27.
- Schultz, R., 2005, *Measuring Media Diversity : Problems and Prospects*, Shorenstein Center on Press, Politics and Public Policy, Université Harvard, document de travail 2005-7, p. 2. [http://www.ksg.harvard.edu/presspol/research\\_publications/papers/working\\_papers/2005\\_7.pdf](http://www.ksg.harvard.edu/presspol/research_publications/papers/working_papers/2005_7.pdf).
- Shubert, 1967, *The Mayflower Decision : A Study of the Events Leading Up to the Ruling by the Federal Communications Commission to Ban Broadcast Editorializing, the Hearings on the Ruling and the Hearings on the Reversal of the Ruling*, thèse de maîtrise rédigée à l'Université de Miami.
- Wu, T., 2010, *The Master Switch : The Rise and Fall of Information Empires*, New York, Knopf, p. 73.
- Wyatt, E., 2013, « A Victory for Google as F.T.C. Takes No Formal Steps », *New York Times*, édition du 4 janvier 2013.