

JULIA CAGÉ • BENOÎT HUET

**L'INFORMATION
EST
UN BIEN PUBLIC**

Refonder la propriété des médias

Seuil

L'information est un bien public

Refonder la propriété
des médias

Du même auteur
Julia Cagé

Sauver les médias
Capitalisme, financement participatif et démocratie
Seuil/La République des idées, 2015

L'Information à tout prix
(avec Nicolas Hervé et Marie-Luce Viaud)
INA, 2017

Le Prix de la démocratie
Fayard, 2018 et Folio Gallimard, 2020

Libres et égaux en voix
Fayard, 2020

Julia Cagé
Benoît Huet

L'information est un bien public

Refonder la propriété
des médias

Seuil



ISBN 978-2-02-148318-5

© Éditions du Seuil, février 2021

Le Code de la propriété intellectuelle interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.seuil.com

À mes parents, Marie-Diane et Didier
(Julia Cagé)

À mon grand-père, Jean Agius
(Benoît Huet)

Sommaire

Introduction	11
I. Crise économique, indépendance, et modèle de propriété.	21
II. Des médias déterminés par leur forme juridique.	63
III. La sanctuarisation du capital des médias	117
IV. Indépendance des rédactions : quelles protections à l'heure actuelle ?	153
V. Pour une loi de démocratisation de l'information	183
Conclusion	235
Notes	243
Index	253

Introduction

Demain, il sera trop tard.

Le paysage médiatique n'a jamais été aussi désolé.

Aux annonces de fermetures de titres se succèdent presque quotidiennement les coups portés contre tel ou tel journaliste, les plans de sauvegarde de l'emploi qui vident les rédactions de leurs effectifs, et les révélations sur des industriels aux aguets qui placent leurs pions aux avant-postes.

Échec et mat ? Nous pensons au contraire qu'il est encore temps de se battre pour des médias indépendants et de qualité, mais qu'il est urgent d'aiguiser nos arguments. C'est à nous citoyens d'être aujourd'hui aux avant-gardes, de refuser la voie de la lâcheté comme celle du silence. « Non récupérables ! » nos grands médias d'information ? Bien au contraire, car il n'est pas si difficile de changer la loi ; encore faut-il avoir l'audace de s'y attaquer. Or le politique est peu téméraire quand il s'agit d'information. En campagne, pourquoi prendre le risque d'aller effrayer les grands patrons de chaîne ou les éditeurs de presse en brandissant le spectre de la déconcentration ? Une fois élu, bien sûr chacun s'émeut des atteintes à la déontologie, mais quand a-t-on véritablement mis sur la table

pour la dernière fois la question de la gouvernance des médias et de leur propriété ? En France, c'était en 1944 – une éternité.

Pour nous citoyens, il ne s'agit plus seulement d'être dans un rôle de sentinelle ; de constater année après année que dix personnes, puis seulement neuf, possèdent 90 % des médias. Demain peut-être, ils ne seront plus que deux, nous n'aurons alors que nos yeux pour pleurer. L'intérêt particulier de neuf propriétaires de médias ne doit en aucun cas prévaloir sur celui de 67 millions de Français, et sur leur droit de pouvoir accéder à une information indépendante et plurielle, ce qui est une condition essentielle du bon fonctionnement de la démocratie.

Il nous faut dépasser la défiance et comprendre, éclairer, proposer. Proposer de nouveaux modèles et de nouveaux médias : les journalistes ne manquent pas d'idées et on ne peut que se féliciter des innovations des dernières années. Mais proposer également de nouvelles règles : des règles qui visent à démocratiser la gouvernance des médias et leur actionnariat. Des règles qui visent à faire en sorte que, face aux attaques répétées, les journalistes ne soient plus seuls lorsqu'ils se retourneront demain. Ce n'est pas sur l'altruisme des « mécènes » qu'il nous faut parier – chacun joue aujourd'hui sa partition et dans le fond pourquoi s'en priveraient-ils puisque nous laissons libre cours à leurs aspirations ? –, mais sur notre intelligence collective, celle qui devrait nous conduire à poser un cadre législatif et réglementaire adapté au paysage médiatique actuel et à ce que nous voulons en faire.

Chaque jour de nouvelles annonces, un observateur attentif des médias pourrait presque se laisser déborder. En France, Bertelsmann informe qu'il vend Prisma à Vivendi piloté par un Vincent Bolloré qui a également des vues sur l'empire Lagardère mais est en concurrence ici avec Bernard Arnault qui vient lui de monter au capital de *Challenges* encore propriété d'un Claude Perdriel dont l'empire médiatique est vendu à la pièce à commencer par l'*Obs* acheté par le trio Bergé, Niel et Pigasse aujourd'hui Niel, Pigasse et Kretinsky, ce dernier ayant en France fait l'acquisition de *Marianne*... Bref, arrêtons-nous ici ; n'est pas Proust qui veut. Mais une chose est sûre : aucun de ces mouvements ne devrait nous prendre par surprise. Car dans le fond, c'est l'histoire qui se répète – a-t-on oublié les soubresauts de l'empire Hersant dans les années 1980 et 1990 ? Un empire qui a en partie fini entre les mains d'un certain Serge Dassault. Notre erreur, c'est de ne pas avoir appris à les anticiper. De constater chaque fois – quelle naïveté ! – que l'on aurait pu faire mieux. Et d'accepter chaque fois – quelle impuissance ! – qu'il en soit ainsi. Abandonnant au passage des journalistes sur le carreau et enterrant sans cérémonie des médias vieux de plusieurs décennies.

Aujourd'hui, de Mediapart à *Libération* en passant par *Le Monde*, le futur des médias semble se dessiner autour d'un nouveau concept : celui de « fondation », c'est-à-dire la détention d'un média par un organisme à but non lucratif (fondation, fonds de dotation, association, etc.). Alors même que l'idée de « fondation » dans le secteur de l'information semblait encore « incongrue » ou « idéaliste »

il y a quelques années, elle est vue comme « la » solution, celle qui permettrait tout à la fois de préserver pour toujours l'indépendance des médias et de garantir la production d'une information de qualité.

Sur le papier, la perspective peut sembler réjouissante. Dans un contexte où de nombreux actionnaires imposent des coupes drastiques aux effectifs de leurs rédactions, présentant comme « ambitieux » des plans de relance qui privent les journalistes des moyens de faire leur travail, la détention par un organisme à but non lucratif a comme premier avantage de sortir les médias de la seule logique du marché et de la maximisation des dividendes. Le deuxième avantage, au moins dans la façon dont ce modèle est le plus souvent affiché, est de protéger les médias contre toute volonté d'acquisition de la part d'actionnaires extérieurs et potentiellement mal intentionnés. C'est ce qui avait poussé par exemple le journal *Ouest-France* à transmettre son capital à une association au début des années 1990, à une époque où l'appétit insatiable du papivore Hersant faisait craindre qu'il puisse en prendre le contrôle. Quand on étudie aujourd'hui les discussions autour du futur des médias détenus par le groupe Lagardère, en particulier Europe 1, *Paris Match* et *Le Journal du dimanche*, dont les journalistes semblent avoir comme seul horizon de se retrouver sous la coupe de Vincent Bolloré ou celle de Bernard Arnault, on se dit en effet qu'un média à l'abri de jeux d'actionnaires n'est pas un avantage négligeable.

Mais le diable est dans les détails, et c'est pourquoi dans le contexte actuel il nous semble urgent de faire toute la lumière sur les conséquences concrètes des différentes formes de détention des médias. Savez-vous par exemple que dans le cadre du montage adopté par *Libération* il y a quelques mois – montage dont SFR a très probablement retiré un avantage fiscal de plusieurs millions d'euros –, rien n'empêche le « Fonds de dotation pour une presse indépendante » mis en place par Patrick Drahi de revendre le titre qui n'est ainsi nullement à l'abri d'un nouveau tour de passe-passe actionnarial ? De même, la détention par un fonds de dotation ou un autre organisme à but non lucratif ne garantit nullement une gouvernance démocratique des médias, dans la mesure où elle n'implique pas nécessairement la participation des journalistes et autres salariés des titres.

Il ne s'agit ici aucunement pour nous de dire que le modèle de la « fondation » est moins bon, par exemple, que celui de la société par actions, mais d'entrer dans les détails concrets des implications et des caractéristiques de chacune de ces possibilités, afin d'éclairer les choix qui seront faits dans le futur tant par des journalistes qui souhaiteraient créer une nouvelle structure, par des citoyens qui voudraient les accompagner, que par le régulateur qui devrait enfin se saisir de la question de l'indépendance des médias et de la liberté d'informer sous l'angle de la question actionnariale¹. Les journalistes sont bien

1. Depuis l'ordonnance du 26 août 1944 sur l'organisation de la presse française, et les lois de 1984 et 1986 visant à encadrer la concentration

trop souvent laissés seuls face aux coups portés par leurs actionnaires, que l'on pense à la rédaction d'i-Télé en grève pendant plusieurs semaines en 2016 alors même que Vincent Bolloré refusait jusqu'à la signature d'une charte déontologique (rédaction qui a au final perdu son bras de fer et pour de nombreux journalistes leur emploi, le lancement de CNews entérinant définitivement le virage éditorial réactionnaire de la chaîne d'« opinion » en continu), ou aux journalistes du magazine *Science & Vie* qui viennent de déposer une motion de défiance contre leur direction alors que Reworld Media a décidé, contre la rédaction, de prendre la main sur les contenus en ligne, brisant ainsi la relation de confiance patiemment bâtie avec les lecteurs.

L'histoire des médias s'est faite par à-coups, sans que personne ne s'interroge vraiment sur ce qu'implique la structure de leur propriété. C'est ce que propose de faire ce livre, écrit à quatre mains par une économiste et un juriste, qui vise à décortiquer les expériences françaises et internationales et à en tirer les leçons pour les prochaines années en proposant un modèle idéal de gouvernance et d'actionnariat des médias. Une sorte d'« idéal-type », fruit d'une analyse minutieuse, d'une part, des conditions économiques de la production de l'information à l'ère du numérique et, d'autre part, des règles juridiques encadrant la détention des médias. Un « idéal-type » qui a comme

des médias, peu de régulations importantes ont été introduites sur le sujet, et les dispositifs encadrant la détention des médias s'avèrent aujourd'hui obsolètes comme nous le détaillons dans ce livre.

point de départ une vision commune de ce qu'est l'information : un bien public indispensable au bon fonctionnement de nos démocraties.

Cet « idéal-type » repose sur quatre principes fondamentaux que nous déclinons sous forme de règles précises qui devraient selon nous être inscrites dans une « loi de démocratisation de l'information » : une gouvernance démocratique à tous les niveaux ; la généralisation du droit d'agrément (le droit pour les journalistes de se prononcer sur un changement de contrôle majoritaire de leur média et de présenter un ou plusieurs investisseurs alternatifs) ; une transparence de la gouvernance et de l'actionnariat ; une taille minimum des rédactions et une obligation de mettre en réserve une partie significative des bénéfices. Pour que ces principes ne restent pas lettre morte, nous proposons de conditionner au respect de ces critères, d'une part, l'accès au régime économique de la presse – c'est-à-dire dans les faits l'accès à toutes les subventions publiques pour les entreprises de presse (y compris par exemple la TVA à taux réduit) –, et, d'autre part, l'octroi ou le maintien des fréquences audiovisuelles pour les stations de radio et les chaînes de télévision privées.

De plus, nous défendons l'idée d'une refonte totale des aides à la presse avec la mise en place de « Bons pour l'indépendance des médias » qui permettront de donner aux citoyens un rôle central dans l'écosystème médiatique. Enfin, après avoir démontré que les modèles d'organisme à but non lucratif existants, et en particulier celui du fonds de dotation, ne sont pas adaptés au secteur des médias, nous proposons un statut alternatif : le « fonds de pérennité

pour les médias ». Le fonds de pérennité se caractérise par l'apport gratuit et irrévocable des titres de capital d'une société commerciale : il permettrait aux propriétaires de médias de sanctuariser le capital de ces médias, tout en évitant les écueils des associations, fondations et fonds de dotation, et sans représenter un coût pour l'État – c'est-à-dire l'ensemble des contribuables – puisque l'apport n'est pas éligible à réduction fiscale. Nous adaptons ce système innovant au secteur de l'information.

L'objectif de ce livre est donc multiple. D'abord, essayer de comprendre les véritables raisons pour lesquelles la détention par un organisme à but non lucratif semble être devenue une nouvelle norme dans le secteur des médias, une tendance qui s'est brutalement accélérée au cours des derniers mois et qui charrie avec elle les dérives fiscales du mécénat. Deuxièmement, tirer les leçons des différentes expériences, en France comme à l'étranger, de détention des médias, et améliorer ainsi notre compréhension de ce qu'implique le modèle de la société par actions, de la coopérative, de l'association ou encore de la fondation. Troisièmement, étudier les règles qui protègent aujourd'hui l'indépendance des rédactions, et leurs limites, quelle que soit la forme juridique retenue, et souvent indépendamment de cette dernière. Enfin, forts de cette enquête, poser les bases légales d'un nouveau modèle de propriété des médias. Ce modèle, nous le fournissons sous forme d'une proposition de loi de démocratisation de l'information. Notre désir est bien évidemment d'ouvrir la discussion mais également que des changements concrets puissent avoir lieu rapidement. Nous en posons les bases

en formulant une proposition précise, afin que chacun puisse se faire son opinion et contribuer à l'améliorer.

*

Un dernier mot : comme citoyenne ou citoyen, vous vous interrogez peut-être sur les raisons pour lesquelles vous devriez vous préoccuper du fonctionnement de l'actionnariat des médias. La principale est la suivante : l'actionnariat et la gouvernance des médias ne sont pas simplement des questions « techniques ». Il s'agit des fondements même de l'indépendance des médias et de la possibilité pour les journalistes de nous informer au mieux et en toute liberté. S'interroger sur les règles concrètes de prise de décision à l'intérieur des journaux, c'est s'interroger sur la façon dont est produite l'information que nous consommons, cette information si indispensable au bon fonctionnement de la démocratie.

Si nous avons fait le choix d'écrire ce livre à quatre mains, celles d'une économiste et celles d'un juriste, c'est pour mieux comprendre et tenter de faire toute la lumière sur le fonctionnement concret de nos médias d'information. « Qui possède les médias ? » Cette question a été posée de nombreuses fois. Mais il nous reste à répondre aux questions suivantes, plus complexes et plus importantes encore : Qui prend réellement quelles décisions ? Quel est l'espace de liberté des journalistes à l'intérieur des rédactions ? Les lecteurs ont-ils leur mot à dire ? L'indépendance est-elle garantie et si oui jusqu'à quand ? Le média auquel vous êtes abonné peut-il être racheté du jour au lendemain et si oui

avec quelles conséquences ? L'indépendance d'un média ne tient-elle qu'au fil de la bonne volonté de ses actionnaires ?

Il n'y a pas de sujet qui soit purement « technique » ; les choix que nous ferons demain détermineront pour les années à venir les conditions concrètes dans lesquelles les journalistes pourront nous informer. C'est pour cela qu'il s'agit d'un sujet qui devrait tous nous interpeller comme citoyens. C'est également la raison pour laquelle, tout au long de l'écriture de ce livre, nous avons été extrêmement attentifs à toujours proposer deux niveaux de lecture. Vous pouvez le parcourir en évitant les détails et les notes de bas de page et en vous interrogeant simplement sur les grands principes qui devraient encadrer selon vous la propriété des médias. Ou vous pouvez vous y plonger comme dans une boîte à outils, à la recherche d'informations techniques qui vous permettront d'éclairer les choix à faire si vous décidiez demain de créer votre média ou de changer les règles du jeu. Nous espérons également que les femmes et les hommes politiques n'y resteront pas insensibles et que cet ouvrage éclairera leur travail parlementaire à venir. Car ce qui est certain, c'est qu'au nom de la liberté d'informer, nous ne pouvons nous satisfaire de la situation actuelle.

I

Crise économique, indépendance, et modèle de propriété

La meilleure façon de comprendre les implications des différents modèles de gouvernance et d'actionnariat est sans aucun doute de se plonger dans l'histoire récente des médias et d'étudier de près leurs modalités de fonctionnement. Au cours des dernières années, en Europe comme aux États-Unis, nombreux sont les médias qui sont passés sous l'égide d'organismes à but non lucratif, en premier lieu des fondations. Un choix salué parfois mais qui est, dans la réalité de ses motivations comme de ses implications, beaucoup plus complexe qu'on ne le croit souvent, et qui peut dissimuler le meilleur comme le pire suivant le modèle de gouvernance et de transparence réellement adopté. C'est sous cet angle, et en nous arrêtant pour commencer sur les conditions économiques dans lesquelles l'information est produite, que nous allons entamer notre enquête.

Comment expliquer l'importance croissante du modèle de la fondation dans le secteur des médias ?

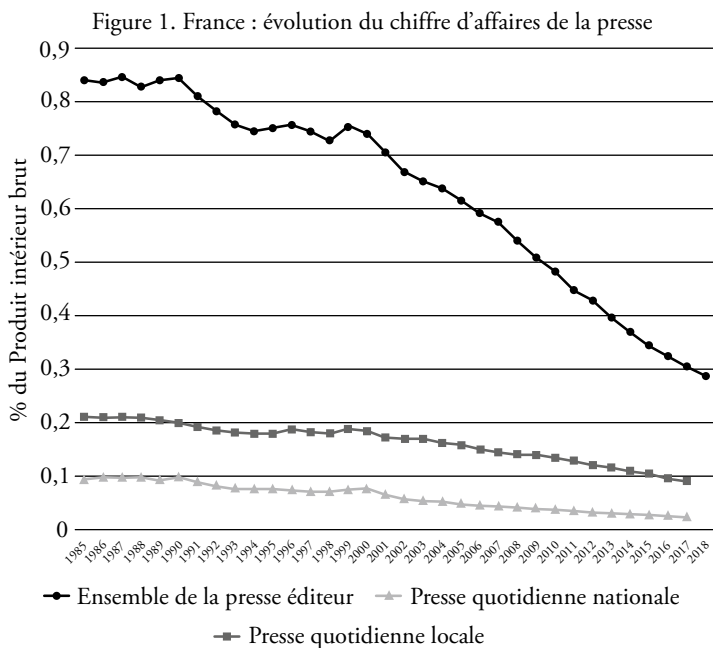
Nous aurons dans ce livre l'occasion de revenir sur les nombreux avantages que peut offrir pour un média la détention par une entité à but non lucratif, telle une fondation – à commencer par le fait que ce modèle est adapté à l'idée de l'information comme bien public. Mais est-ce vraiment la prise de conscience de ces avantages qui explique un peu partout dans le monde l'émergence de fondations de médias ? L'existence de fondations détenant des médias est loin d'être nouvelle ; ce qui a changé pour la presse au cours des dernières années, c'est le contexte économique. En quelques mots : les dernières décennies ont été caractérisées par un effritement de la rentabilité des médias, une tendance qui s'est accélérée au cours des dernières années.

Un chiffre d'affaires en berne

Il suffit pour le voir de se pencher sur l'évolution du chiffre d'affaires du secteur. Au cours des quarante dernières années, la diffusion totale annuelle de la presse papier (quotidiens, hebdomadaires, mensuels, etc.) en France a été divisée par près de deux¹ ; si en euros cou-

1. La diffusion totale annuelle est passée de 6,6 milliards d'exemplaires en 1985 à 3,6 milliards en 2016 (soit l'équivalent d'environ un

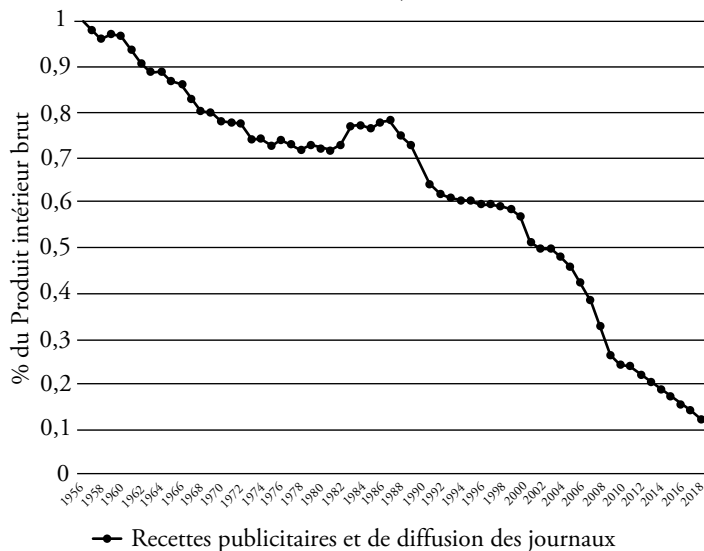
rants, son chiffre d'affaires peut donner l'illusion de la stabilité, ramené au Produit intérieur brut (PIB), il a été réduit par trois au cours de la même période (figure 1). La chute a été particulièrement marquée pour la presse quotidienne nationale dont le chiffre d'affaires représentait près de 0,1 % du PIB en 1985 et seulement 0,026 % aujourd'hui.



hebdomadaire par semaine et par habitant, sachant que certains n'en consomment aucun quand d'autres achètent six exemplaires par semaine de leur quotidien préféré), d'après les données publiées par le ministère de la Culture.

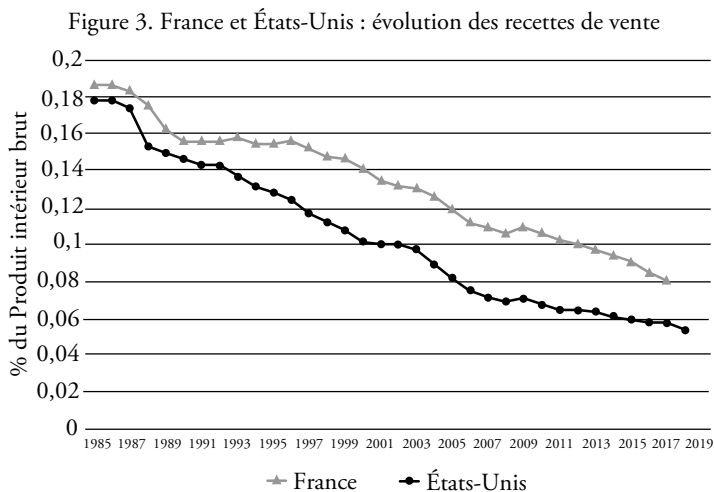
Cette chute s'explique tout à la fois par la baisse de la circulation des titres – en partie compensée par l'augmentation du prix de vente – et par l'effondrement des recettes publicitaires. La France, de ce point de vue, est loin d'être un cas à part. Aux États-Unis, les recettes publicitaires et de diffusion des journaux quotidiens représentaient plus de 1 % du PIB en 1956 ; leur part s'élève à seulement 0,12 % aujourd'hui (figure 2).

Figure 2. États-Unis : évolution des recettes publicitaires et de diffusion des journaux



Dans les deux pays, les recettes de vente des journaux quotidiens, ramenées en pourcentage de PIB, n'ont cessé de diminuer depuis la fin des années 1980, avec une chute plus marquée dans les années 1990 et au début des années 2000

aux États-Unis qu'en France (figure 3). Notons toutefois qu'un observateur optimiste pourrait anticiper un ralentissement voire une inversion de cette tendance du fait de la hausse récente des abonnements numériques au moins pour un certain nombre de titres, à l'image en France du *Monde* et de Mediapart ou du *New York Times* de l'autre côté de l'Atlantique. Les éditeurs ont su tirer les leçons de l'échec qu'a constitué, au début des années 2000, le choix de mettre gratuitement en ligne de nombreux contenus, en faisant le pari de pouvoir les monétiser grâce à la publicité.

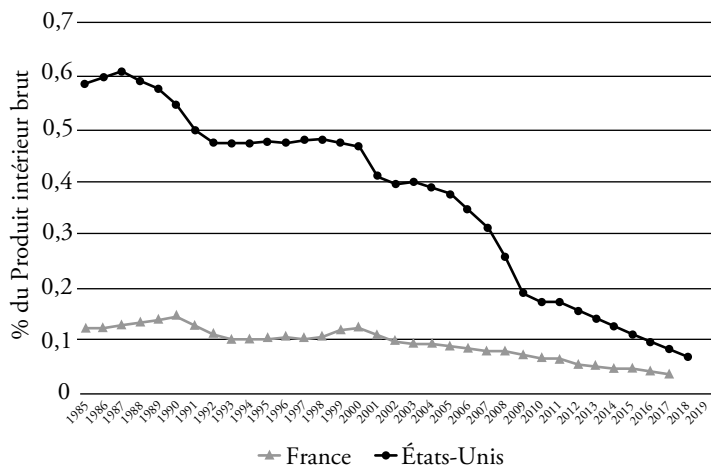


La fin de la publicité

La baisse des recettes publicitaires s'avère, elle, beaucoup plus inéluctable ; une baisse d'ailleurs davantage marquée aux États-Unis, où l'équilibre financier des journaux a

pendant longtemps reposé majoritairement sur les recettes d'annonces, qu'en France (figure 4).

Figure 4. France et États-Unis :
évolution des recettes publicitaires des journaux



Pourquoi ? Parce qu'avec la démultiplication des médias – c'est-à-dire des espaces publicitaires – et des innovations technologiques, donc de l'efficacité de certains supports en termes de ciblage du consommateur, le prix de la publicité s'est petit à petit effrité et la presse papier en particulier a été prise de vitesse. D'une certaine façon, on pourrait dire que l'on est sorti d'une parenthèse de cent cinquante ans, parenthèse ouverte dans les années 1830 aux États-Unis avec les premiers *penny papers*¹ qui

1. Le premier *penny paper*, le *New York Sun*, apparaît en 1833, et sa circulation devient la plus importante de tous les journaux de New York

ont marqué le développement des journaux de masse – médias indépendants alors qu'ils étaient auparavant possédés par de grands industriels ou des partis politiques –, et l'apparition d'une information objective financée en grande partie par la publicité, puisque son seul prix de vente ne couvrait pas les charges d'exploitation.

Ce sont la radio et la télévision qui ont porté les premiers coups à la presse écrite ; l'ironie veut d'ailleurs que les journaux se soient historiquement beaucoup plus inquiétés de la concurrence de la radio – les quotidiens étatsuniens refusaient dans les années 1930 de publier les programmes radio, de peur de renforcer ce nouvel entrant – que de celle de la télévision, qui les a pourtant au final bien autrement affectés¹. L'arrivée de la télévision aux États-Unis dans les années 1940 et l'introduction de la publicité sur le petit écran en France en 1967-1968 ont en effet conduit non seulement directement à une baisse du prix et de la quantité de publicité dans les journaux mais également, conséquence directe de ce choc publicitaire, à une diminution de la taille des rédactions et à une baisse de la quantité d'information produite².

en seulement quelques mois. Voir en particulier M. Schudson, *Discovering the News. A Social History of American Newspapers*, Londres, Basic Books, 1981.

1. Voir en particulier J. Cagé, *Sauver les médias*, Paris, Seuil, « La République des idées », 2015.

2. C. Angelucci et J. Cagé, « Newspapers in Times of Low Advertising Revenues », *American Economic Journal: Microeconomics*, 11(3), 2019, p. 319-364. C. Angelucci, J. Cagé et M. Sinkinson, « Media Competition and News Diets », NBER Working Paper #26782, 2020.

<i>Les aides à la presse : quelles règles ?</i>	167
<i>Les aides à la presse : quels montants ?</i>	171
<i>Les mécanismes visant à encourager les dons à la presse</i>	174
<i>Le fonds Google : quelle légitimité ?</i>	176
V. Pour une loi de démocratisation de l'information	183
Sortir des mystères de Bercy	186
Pourquoi, seul, le fonds de dotation ne suffit pas ?	189
<i>Un régime du mécénat inadéquat</i>	190
<i>Des médias à but non lucratif ?</i>	193
Pour une gouvernance démocratique des médias : des principes fondamentaux	195
<i>Une gouvernance démocratique à tous les niveaux</i>	196
<i>La généralisation du droit d'agrément</i>	202
<i>Une transparence de la gouvernance et de l'actionnariat</i>	207
<i>Un investissement conséquent dans les rédactions</i>	211
Un nombre minimum de journalistes	212
Une limitation stricte des dividendes	216
Conditionner l'accès au régime économique de la presse et l'octroi de fréquences audiovisuelles au respect de ces conditions	217
Une nécessaire réforme des aides à la presse : les Bons pour l'indépendance des médias	222
Pour un fonds de pérennité pour les médias	227
Conclusion	235
Notes	243
Index	253