

### 3

## Une régulation démocratique problématique

Marc Raboy  
Université de Montréal

La mondialisation ne date pas d'hier. Les médias non plus. Depuis au moins cinq millénaires, l'humanité évolue au gré des techniques de communication, et chaque innovation la conduit d'un pas vers un monde unifié. Des penseurs ont décrit les phases successives de l'histoire de l'humanité selon la spécificité des systèmes de communication qui les caractérisent (Innis, 1972 ; Mattelart, 1994 ; Tehranian, 1994). Je m'inscris dans cette approche, en portant une attention particulière aux mécanismes de régulation que les sociétés mettent en place pour combler les attentes que l'on a à leur égard.

Prenons comme cas d'espèce le rôle des médias à l'époque de l'État-providence. Cette époque fut caractérisée par l'émergence et l'épanouissement de monopoles nationaux de service public en radio-diffusion et télécommunication. À maints égards, ces institutions n'ont eu aucun sens en dehors du contexte de l'État-providence, comme forme de *gouvernance* et de distribution de la richesse collective. Dans les sociétés sociales-démocrates les plus évoluées, les institutions de service public, ainsi qu'un secteur privé réglementé dans l'intérêt public, furent considérés – par consensus social – comme des créations

légitimes de la volonté politique du public. Un demi-siècle à peine après l'implantation définitive d'une presse libre d'entraves étatiques, l'intervention de l'État par rapport aux nouveaux médias (télégraphie, téléphonie, radio, puis plus tard, télévision) fut justifiée par les impératifs de l'intérêt public. Là où le développement des médias fut laissé aux forces du marché, l'État-providence fut relativement moins évolué ; là où les médias furent laissés sous le contrôle d'un État autoritaire, les économies « de commande » ont empêché la fourniture des biens et des services promis par l'État-providence.

Cette analogie relativement simple est utile lorsque nous tentons de comprendre le rôle de la communication dans la transition vers une prochaine phase de l'histoire. Elle est utile également dans la mesure où les institutions de communication en émergence ont souvent tendance à augurer de l'avenir. Historiquement, le moment de l'introduction d'une nouvelle technologie de communication a toujours servi à indiquer les choix sociaux possibles, puisque les usages possibles se disputent ensuite la reconnaissance et l'implantation en tant que modèle dominant. Ce n'est qu'une fois que le modèle dominant est en place que l'on s'aperçoit de l'usage qui sera associée à la nouvelle technologie ainsi que de son impact social. Donc, dans quel type de société vivrons-nous à l'ère de la mondialisation ?<sup>1</sup> Rappelons que cela a pris des siècles après la parution du système étatique mondial pour que les droits démocratiques soient universellement acquis – et même là seulement dans une poignée d'États (Bruck et Raboy, 1989). Si l'histoire peut nous servir de balise, il faut s'attendre à ce que l'ère de la mondialisation engendre ses propres structures de gouvernance – dont des mécanismes institutionnels de régulation des technologies de communication.

Le passage de l'État-providence coïncide donc non seulement avec un certain contexte politique, idéologique ou économique ; il annonce également un nouvel âge de communication. Quoiqu'on pense d'une formulation telle que la « société d'information », il faut reconnaître

---

1. Par mondialisation, j'entends le contexte général caractérisé par le rôle diminué des États nationaux, la concentration transnationale du pouvoir économique capitaliste, la réduction des contraintes de temps et d'espace, la remise en question des notions d'identités nationale et culturelle, l'émergence des nouveaux réseaux « glocaux » et la mise en place progressive d'un nouveau régime juridico-politique de gouvernance mondiale.

qu'il s'y passe quelque chose de neuf (Castells, 1996). La désagrégation du cadre institutionnel qui a orienté l'interaction entre médias et sociétés au XX<sup>e</sup> siècle – les mécanismes nationaux de réglementation – est au cœur du processus. Qu'est-ce qui le remplacera ? On se souviendra que la constitution de l'État-providence ne résulta pas de la bienveillance de quelque diktat mais fut plutôt souvent l'objet de luttes sociales aiguës, de négociations de classes, puis, à certains moments, de prise de décisions d'un leadership politique et économique éclairé. Les médias furent importants dans ce processus. Dès le début des institutions parlementaires, les droits relatifs aux médias furent encadrés en tant que droits sociaux et politiques fondamentaux (Keane, 1995). Les acteurs sociaux se sont servis des médias aux fins d'habilitation de leur propre pouvoir d'action (*empowerment*) aussi bien que pour la mobilisation et la persuasion des citoyens. Les États sociaux-démocrates ont ainsi créé les radiodiffuseurs de service public, de même que des agences de réglementation de la radiodiffusion et des télécommunications. Aujourd'hui, un nouveau régime médiatique s'annonce, et avec lui, un nouveau type de société. Ceci constitue un défi de savoir si les médias sauront aider la société à s'orienter vers une nouvelle phase de progrès social.

À l'époque de l'État-providence, les médias furent perçus comme des institutions de cohésion sociale à l'échelle nationale. Or, la mondialisation soulève des questions à ce titre, notamment par rapport à l'instance « nationale » comme lieu privilégié de solidarité et de valeurs partagées. La mondialisation transpose à l'échelle transnationale tous les aspects problématiques des sociétés dont les frontières ne correspondent plus à celles des États.

Les États nationaux cherchent à se redéfinir. Il est trop tôt pour les déclarer dépassés, mais ils n'exerceront jamais plus autant de souveraineté qu'autrefois. Alors peut-on identifier les instances qui prennent ainsi leurs places ? D'un côté, l'activité médiatique conventionnelle ainsi que les activités commerciales sont concentrées dans des entreprises transnationales beaucoup plus vastes et autonomes qu'autrefois. De l'autre, de nouveaux réseaux de communication d'une complexité inouïe fonctionnent sans tenir compte des frontières et d'une façon incontrôlée ou, dit-on, incontrôlable.

En revanche, de nouvelles structures de gouvernance voient le jour pour compléter les structures étatiques, à l'échelle globale, régionale,

internationale, infranationale et locale. Dans la mesure où elles évoluent, ces structures suscitent l'émergence de nouveaux mécanismes de régulation des médias dont la nature n'est pas prédéterminée. Les structures médiatiques, au-delà de l'an 2000, ressortiront de la convergence des luttes sociales, des stratégies d'entreprise, des développements géopolitiques, et des négociations diplomatiques. Elles seront également liées aux technologies de communication et, surtout, aux usages de ces technologies. Il s'agit d'un processus historique qui sera marqué à la fois par la continuité et la rupture par rapport à ses origines. Mais est-ce que la nouvelle société-monde sera également régie par des principes d'équité et de justice sociale ? Si l'on veut penser en termes de projet de société, il faut se demander quelles formes de régulation des médias seront pertinentes pour favoriser l'intégration de la communication à un tel projet.

### **Vers un espace public global**

Le système médiatique mondial évolue selon sa propre logique. Il est contraint par des besoins, des protocoles et, de plus en plus, par des règles qui échappent à des contrôles des États nationaux. Ces derniers – et leurs regroupements – tentent d'influencer les activités du système dans leurs zones d'intérêt respectives. Seuls les plus puissants parmi eux ont une prise sur le système dans son ensemble. L'émergence d'un nouvel environnement mondial d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de communication présente des possibilités aussi bien que des limites. La mondialisation constitue un défi aux politiques, et ne signifie pas la fin des interventions possibles comme le suggère le discours néolibéral avec son accent sur la déréglementation.<sup>2</sup> En fait, la lutte pour créer des systèmes de communication impulsés par une logique sociale à l'échelle mondiale n'est pas moins que la version la plus contemporaine des luttes qui ont donné lieu à l'institutionnalisa-

---

2. Même si la complexité de la mondialisation fait l'objet d'une documentation extrêmement fouillée et d'analyses poussées en économie politique, sociologie, anthropologie et communication internationale (par ex., Wallerstein, 1991 ; Robertson, 1992 ; Appadurai, 1993 ; Mowlana, 1996 ; Castells, 1996 - 1998 pour la traduction française), les milieux « progressistes » boudent toujours tout ce qui peut ressembler à une approche réformiste des médias.

tion de la presse, de la radio ou de la télévision à d'autres époques (McChesney, 1993 ; 1996). La différence est que celles-ci furent restreintes à l'intérieur des frontières nationales.

Des exemples d'efforts populaires pour s'appropriier les moyens de communication abondent (His, 1996). Mais le cadre global d'un système de médias démocratisés sera constitué d'un nouvel ensemble de mécanismes législatifs, réglementaires et de surveillance des médias. Un tel cadre devrait inclure la société civile transnationale dans ses processus politiques. Il faudra aussi imaginer la création de nouveaux espaces, à l'échelle mondiale, où des médias parallèles pourront s'épanouir. Dans la sphère politique, de nombreux auteurs et des groupes de travail plus ou moins officiels se sont déjà intéressés à des questions de gouvernance mondiale et au développement de nouvelles notions telles que la *citoyenneté globale* (par ex. : van Steenberg, 1994 ; Archibugi et Held, 1995 ; Falk, 1995 ; Commission on Global Governance, 1995 ; Groupe de Lisbonne, 1995). Mais la prise en compte de la spécificité des médias reste généralement absente de ces travaux. Il faut cependant trouver une façon de débattre et de décider des questions relatives aux politiques médiatiques au-delà des bornes établies par les États nationaux (Price, 1994a ; 1994b). Les institutions multilatérales créées au sein et autour du système de l'ONU fournissent une façon de saisir cette dynamique.

### **Mondialisation de l'environnement global des politiques de communication**

L'arène globale des politiques de communication fut créée à Paris, en 1865, lors de la première conférence internationale sur la télégraphie. Pendant 130 ans, les relations internationales en communication mettaient l'accent sur la gestion de l'environnement dans lequel les ressources en communication seraient déployées à l'échelle nationale, selon les objectifs et les capacités des États nationaux. L'harmonisation des standards techniques, le développement d'un système unifié de comptabilité pour les transactions téléphoniques transfrontalières, l'attribution des fréquences radiophoniques et, plus tard, des positions de satellite, étaient toutes fondées sur la présupposition que la communication fût une affaire nationale peu exigeante sur le plan de la coordination internationale (Hamelink, 1994 ; Mattelart, 1996).

Ce régime multilatéral est resté intact jusqu'en 1995, alors qu'il fut transformé de façon radicale par le lancement du projet américain de création d'une « autoroute de l'information » (Global Information Infrastructure - GII) destinée (selon ses promoteurs) à provoquer une révolution dans les rapports humains autant qu'économiques. Le système de communication sans faille (*seamless*) proposait une vision, un programme, et un cadre politique unique recourant à l'usage des technologies de communication en tant que moyen pour atteindre la « société globale idéale ».

Le projet de la GII émanait de la Maison Blanche qui, en 1993, avait lancé un plan d'action (*Agenda for Action*) visant l'implantation d'une nouvelle infrastructure nationale d'information aux États-Unis. Ce plan d'action a fait l'objet des débats vigoureux aux États-Unis à propos des contradictions entre ses possibilités d'intérêt public et de vocation commerciale (Branscomb, 1995). Mais une fois portée sur la scène globale, elle est devenue relativement peu problématisée dans la mesure où l'accent fut plutôt mis sur ses aspects les plus utopiques. Présenté pour la première fois par le vice-président Albert Gore lors d'une réunion de l'Union internationale des télécommunications (UIT) à Buenos Aires en 1994, le projet de la GII propose de joindre des visées publiques et privées en mobilisant des notions telles que le libre-échange, le développement industriel, la modernisation et le progrès technologique. Le projet est devenu un programme politique concret en février 1995, lorsque les pays du G7 ont adopté un plan pour le mettre en œuvre, en suivant la stratégie américaine (voir USG, 1994).

Le rôle du secteur privé fut couronné à Bruxelles. Dès ce moment, une dynamique plus complexe s'est établie, reflétant la gamme d'intérêt spécifique des divers membres des G7. Le besoin de positionner leurs représentants nationaux favorablement face au capital international, tout en répondant aux exigences nationales, a nécessité la négociation d'un compromis acceptable. La version américaine de la GII fut donc élargie pour ajouter trois aspects supplémentaires : l'accès équitable, la diversité culturelle, et la coopération internationale (G7, 1995). Du point de vue de la problématique de la gouvernance au niveau mondial, Bruxelles représente un changement de cap majeur : pour la première fois au sein du G7, le secteur privé est accueilli et on lui accorde officiellement un statut parallèle aux gouvernements. En

même temps les groupes issus de la « société civile » furent relégués à la périphérie et restreints à des interventions officieuses.

Depuis ce temps, le projet de la GII s'est propagé à d'autres instances internationales telles que l'Accord sur les télécommunications de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de 1997, qui prévoit le développement des infrastructures de télécommunications sans égard aux contraintes réglementaires nationales, notamment celles concernant la propriété. Plus généralement, ce projet suit la logique de l'Accord multilatéral sur les investissements (AMI) qui, à toutes fins pratiques, encastre la souveraineté des entreprises capitalistes vis-à-vis du pouvoir des États nationaux (Wallach, 1998).<sup>3</sup> Le projet de la GII est donc annonciateur d'un nouveau système de régulation globale des communications aussi bien que de gouvernance mondiale. Malgré le méta-discours de libéralisation qui englobe les débats sur la réglementation, il y a de plus en plus d'appels provenant des milieux politiques en faveur d'un cadre réglementaire pour les communications (voir, par ex. : Bangemann, 1997 ; BBC, 1997). Le projet de la GII est donc un projet impérial (Raboy, 1997) dans la mesure où il est fondé sur des politiques élaborées au centre d'un système de pouvoir et s'étendant, sans imputabilité, vers des lieux périphériques où ces politiques sont mises en œuvre. Il reconnaît l'autonomie du capital privé par rapport à la sphère politique ; il exclut les institutions de la société civile ; il augmente la dépendance des régions moins intégrées envers la domination économique et technologique des pays du centre.

### **Le multilatéral : ses limites et ses possibilités**

Au-delà du cadre minimal fourni par l'UIT, les enjeux internationaux de communication furent rarement l'objet de débats dans les « milieux multilatéraux » jusqu'aux années 1970. À ce moment-là, ils

3. En fait, le débat autour de la négociation, au sein de l'OCDE, de l'AMI – qui occupait les manchettes au moment où nous écrivions ces lignes – est caractéristique de ce processus. Désormais, les acteurs déterminants des principaux enjeux sont les entreprises transnationales d'un côté et les institutions multilatérales de l'autre. Mais avec la diminution du pouvoir des États nationaux, ce sont les acteurs sociaux et culturels – autrefois « clients » des États – qui sont les vrais laissés-pour-compte.

voient le jour sous l'incitation des pays non-alignés qui lancent le débat sur le Nouvel ordre mondial de l'information et de la communication (NOMIC), notamment au sein de l'Unesco. Sans revenir sur les diverses facettes de ce débat bien connu, rappelons que les protagonistes du NOMIC cherchaient à développer des approches politiques et programmatiques à la communication dans une perspective de développement social équitable et démocratique (Unesco, 1980 ; Galtung, Vincent, 1993 ; Gerbner, Mowlana, Nordenstreng, 1993). Préoccupé par les séquelles du débat sur le NOMIC, l'Unesco s'est réorienté dans les années 1980, vers une « nouvelle stratégie de communication » mettant l'accent sur les services offerts aux démocraties en émergence de l'Afrique, l'Asie et l'Europe post-soviétique (Unesco, 1996). Quant à l'UIT, elle reconnaît également l'importance de l'écart entre riches et pauvres en matière de télécommunications (UIT, 1984). Onze ans plus tard, une étude conjointe UIT/Unesco (1995) s'est demandée comment concilier les objectifs sociaux et économiques dans un tel contexte. La Banque mondiale aussi, entre-temps, commence à s'occuper des enjeux de communication (Talero, 1997 ; Gurstein, 1997).

L'ensemble de cette activité au sein du système onusien s'harmonise avec le projet de la GII et les politiques émergentes des pays du G7 et des instances régionales telles que l'Union européenne. Elle a comme but central de déplacer l'accent politique de l'État vers le secteur privé en ce qui concerne l'initiative, l'innovation et l'investissement afin de développer la nouvelle infrastructure de l'information dans des conditions favorables au commerce et à la finance mondiale. Aucune politique publique ne peut avoir préséance sur ces impératifs (voir UIT, 1996, où le fondement idéologique de cette approche y est exposé). L'actuel processus d'institutionnalisation en ce sens à l'échelle mondiale devra faire l'objet d'efforts accrus de démocratisation, tel que ceux qu'on a connus auparavant à l'échelle nationale.

### **Mais que faire ?**

Manifestement, il s'agit d'un nouveau contexte géopolitique où les voies de la démocratisation sont loin d'être évidentes. Cependant, des pistes en friche sont pointées du doigt ici et là dans des lieux parfois surprenants. La Commission mondiale sur la culture et le développe-



ment fut l'un de ceux-là. Mise sur pied par l'ONU et l'Unesco dans le cadre de la « décennie mondiale sur le développement culturel » et présidée par l'ancien secrétaire général de l'ONU Javier Perez de Cuellar, la Commission a proposé un agenda international pour l'élaboration de politiques globales en matière de développement culturel. Plusieurs recommandations relatives aux médias et aux nouveaux enjeux globaux en communication de masse furent inspirés par la question suivante : « *How can the world's growing media capacities be channelled so as to support cultural diversity and democratic discourse ?* » (ONU/Unesco, 1995).

La Commission a reconnu que seul un régime d'encadrement international complémentaire aux systèmes nationaux pourrait commencer à traiter des questions pertinentes telles que la concentration de la propriété des médias et le besoin de créer des médias de service public à l'échelle transnationale. Le défi est de créer un nouvel équilibre transnational entre intérêts publics et privés. Le système médiatique international devrait être fondé sur le principe que l'espace médiatique fait partie de « l'indivis mondial », le patrimoine collectif de l'humanité. L'accès à cet espace public international devrait être réglementé dans l'intérêt public. Tout comme les services publics et communautaires nationaux requièrent les fonds publics, la redistribution des bénéfices globaux des activités commerciales médiatiques pourraient servir à subventionner un système médiatique pluraliste et plus ouvert à l'échelle internationale.

Un aspect crucial de cette question touche la manière d'éviter que ce débat soit restreint aux États nationaux : comment l'élargir pour inclure la « société civile globale » ? Parce que seul un « public global » pourra traiter des enjeux globaux, à travers les frontières nationales, et au nom d'un « intérêt public global ». Le rapport de la Commission mondiale sur la culture et le développement ouvre la voie à un tel débat. Il ne faut pas s'étonner que ce rapport ait d'abord sombré dans l'obscurité. Il a même subi des tentatives d'étouffement avant de faire finalement l'objet d'une conférence intergouvernementale à Stockholm au printemps 1998.

Dans un autre registre, on retrouve le rapport d'un Comité d'experts mis sur pied par la Direction générale de la Commission européenne (CE) pour étudier les aspects sociaux de la société d'information (CE, 1997). Ce comité a proposé de construire une nouvelle éthique de soli-

darité à l'échelle transnationale en soulevant des questions telles que le financement des services sociaux par un impôt sur les transactions informatisées (voir aussi Cordell, Ide, 1997). La prémisse d'une telle proposition est que l'émergence d'une société d'information exige le renouvellement de la base fiscale de la société industrielle.

De tels travaux construisent les bases d'une réflexion nécessaire pour l'élaboration d'un cadre global et démocratique pour le développement mondial des médias et des technologies de l'information et de la communication. Avant qu'un tel régime d'encadrement puisse voir le jour cependant, il faudra attendre l'émergence d'un nouvel acteur politique transnational : un « *public* » *transnational* dans le sens habermassien. À ce titre, les nouveaux réseaux globaux de communication alternative ont ici un rôle particulièrement important à jouer.

Depuis le début des années 1990, on a vu ainsi une croissance sans précédent de projets, de groupes et d'associations de toutes sortes œuvrant pour une démocratisation des communications. Des praticiens intervenant avec des moyens modestes ont établi des associations importantes telles que l'Association mondiale des artisans de radios communautaires (AMARC), Vidéazimut (Coalition de l'audiovisuel pour le droit à communiquer) dans le domaine de l'audiovisuel et l'Association progressiste de communication (APC) autour d'internet. Des chercheurs associés au NOMIC poursuivent le débat dans les rencontres annuelles de la *MacBride Round Table on Communication* ainsi que dans certains lieux plus conventionnels du circuit académique. Aux États-Unis, des militants de la communication ont lancé un *Cultural Environment Movement* – espèce de *Greenpeace* des communications – en 1996, pendant que circule au niveau international le *People's Communication Charter* d'origine hollandaise, inspiré par la Déclaration des droits de la personne des Nations unies. En novembre 1996, une douzaine d'organismes de ce type se sont réunis à Londres sous l'égide de la World Association for Christian Communication (WACC), où elles ont adopté une *Platform for Cooperation on Communication and Democratisation*. La déclaration de la « Plateforme de Londres » circule depuis ce moment et rallie des adhérents, en attendant de déboucher sur une initiative plus proprement politique (anonyme, 1996).

S'agirait-il des balbutiements d'une « société civile internationale » se constituant à partir des nouvelles pratiques sociales rendues pos-

sibles par les technologies d'information et de communication ? (Voir le texte d'Alain Ambrosi, au chapitre 5 de cet ouvrage). Disons, pour boucler l'interrogation entreprise dans ce chapitre, que la réponse à cette question dépendra en bonne partie des nouvelles structures d'encadrement médiatique qui seront mises en place dans le contexte de la mondialisation, et aussi des luttes pour la démocratisation qui auront lieu autour des projets d'implantation de ces nouvelles structures.

### Bibliographie

- Anonyme, « Media Alternatives Forum Launches New Network », *Action*, 193, 3, 1996.
- Archibugi D. & Held D., *Cosmopolitan Democracy : An Agenda for a New World Order*, Cambridge, Polity Press, 1995.
- Appadurai A., « Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy », in Mike Featherstone, ed., *Global Culture : Nationalism, Globalization and Modernity (295-310)*, London, Sage, 1993.
- Bangemann M., « A New World Order for Global Communication. The Need for an International Charter », Conférence, Genève, 8 septembre 1997.
- Branscomb L. M., « Balancing the Commercial and Public-Interest Visions of the NII » in B. Kahin & J. Keller, eds, *Public Access to the Internet (24-33)*. Cambridge, MIT Press, 1995.
- British Broadcasting Corporation (BBC), « A global charter for the Net ? », *BBC Summary of World Broadcasts*, Monitoring Research, 9 octobre 1997.
- Bruck, P. A., Raboy M., « The Challenge of Democratic Communication », in M. Raboy, P. A. Bruck, eds, *Communication For and Against Democracy (3-16)*. Montréal, Black Rose Books, 1989.
- Castells M., *The Rise of the Network Society*, Oxford, Blackwell Publishers, 1996.  
Traduction française : *La société en réseaux. L'ère de l'information*, Paris, Fayard, 1998.
- Commission européenne (CE), Groupe d'experts de haut niveau (présidé par Luc Soete), *Construire la société européenne de l'information pour tous*. Rapport final. Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997.
- Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Cordell A. J., Ide T. R., *The New Wealth of Nations. Taxing Cyberspace*, Toronto, Between the Lines, 1997.
- Falk R., *On Human Governance. Toward a New Global Politics*, Oxford, Polity Press, 1995.

