



coalitia 2009



coalitia civică  
pentru alegeri libere și corecte

**Débat public sur l'expérience de la couverture de la campagne électorale  
par les stations de télévision de République de Moldavie**

**Chișinău, 2-3 juin 2009**

**Conclusions**

**Jean-François Furnémont  
Directeur général du CSA - Belgique**

## 1. Introduction

Voici un peu plus de six mois, en novembre 2008, à l'invitation du Conseil de l'Europe et, déjà, de l'APEL, je suis venu à Chișinău afin d'évoquer l'expérience du CSA sur deux sujets : les mécanismes permettant de garantir la diversité et le pluralisme par l'octroi de licences et par le suivi des radiodiffuseurs d'une part, et d'autre part la transparence du processus décisionnel.

Au vu de ces propos tenus ou échangés au cours de ces deux journées-ci, je pense que bon nombre de pistes d'amélioration du fonctionnement de l'ensemble paysage médiatique en Moldavie que j'avais évoquées en novembre 2008 peuvent être retenues comme conclusions dans le cadre du présent débat public.

Je n'enlèverai donc rien à ce que j'ai pu exposer à cette époque-là, mais, en guise de conclusion, vais tenter de le prolonger ou le préciser par rapport au contexte, qui est celui, très bien nommé, « *des leçons tirées et des leçons à apprendre* ».

## 2. Le pluralisme

Le pluralisme du paysage audiovisuel peut être apprécié de deux manières : sous l'angle externe (une pluralité d'acteurs proposant une offre diversifiée), mais aussi sous l'angle interne au service public (une pluralité d'opinions exprimées sur les antennes de la télévision publique).

### 2.1. Le pluralisme externe

L'action en faveur du pluralisme externe n'est pas un combat qui se mène ou se gagne en période électorale.

C'est au contraire une action de longue haleine, qui prend sa source dans le combat commencé il y a longtemps en faveur de la fin des monopoles publics, et qui s'est poursuivi depuis lors par d'autres combats en faveur de la diversité de l'offre médiatique, dont les régulateurs indépendants sont souvent d'indispensables garants.

### 2.2. Le pluralisme interne

Le pluralisme interne au service public nécessite une attention de tous les instants, il n'est jamais définitivement acquis, quel que soit le degré de maturité démocratique atteint. La France en l'exemple actuellement, et la Belgique, tant en Communauté française qu'en Communauté flamande, n'a pas non plus ces dernières années été épargnées par des situations soit de conflit soit de trop grande proximité entre le gouvernement et la télévision publique.

Mais travailler à ce pluralisme ne peut se faire que sur une base solide : celle de l'acceptation par l'ensemble des acteurs concernés qu'une télévision publique n'est pas une télévision d'Etat. Cela semble être le problème majeur auquel fait face le paysage audiovisuel moldave. C'est un problème d'autant plus difficile à rencontrer que le meilleur garant du pluralisme interne est, à mon avis, un système d'autorégulation (éventuellement publiquement régulée), qui semble impossible en l'état. Une piste permettant de sortir de cette situation problématique pourrait être la formation professionnelle des journalistes et des responsables des chaînes publiques, Mais encore faut-il résoudre dans le même élan le problème qui semble se poser avec acuité au sein de la télévision publique moldave, qui n'est pas d'avoir des compétences en son sein, mais de prendre les mesures pour les garder et les valoriser.

### **3. La transparence de la régulation**

Que l'on évoque la question du pluralisme externe ou celle du pluralisme interne, dans les deux cas, il y a une exigence commune : celle de disposer d'un régulateur qui est et qui apparaît comme le garant de ces pluralismes.

Pour cela, le régulateur doit être évidemment faire preuve tant d'indépendance que d'impartialité.

Et pour que la régulation soit indépendante et impartiale, elle doit être non seulement transparente, ce qui implique la mise en œuvre d'une série de mesures que j'avais eu l'occasion de détailler en novembre dernier, mais elle doit aussi être effective et responsable.

#### **3.1. L'effectivité**

Elle doit être effective, dans le sens où quand l'intérêt public le commande, elle doit utiliser les compétences dont elle dispose pour remplir les missions qui lui ont été confiées. Une des critiques les plus graves qui peut être adressée à une autorité de régulation et quand il semble légitime de se poser la question de ce qu'il fait (ou plutôt ne fait pas). Il va de soi que pour être effective, elle doit aussi être mise en œuvre avec l'efficacité et le professionnalisme requis.

#### **3.2. La responsabilité**

Elle doit aussi être responsable, dans le sens où elle doit rendre des comptes. La question se pose alors de savoir à qui elle doit rendre des comptes. Le triangle pouvoirs politiques/acteurs économiques/public est à cet égard la référence, tout en considérant que la base du triangle, c'est le public.

Cette référence vaut hors période électorale :

- par rapport au côté politique du triangle, qui a délégué certaines missions d'intérêt public, et entend donc qu'elles soient remplies ;
- par rapport au côté économique du triangle, qui est en droit d'attendre :
  - un équilibre entre éditeurs publics et privés,
  - un équilibre entre éditeurs privés et
  - une régulation plus experte, plus stable et plus prévisible que celle qui serait exercée par un pouvoir qui, partout, est par définition changeant et qui, par endroits, est par faiblesse inconstant ;
- par rapport au côté public du triangle, qui attend que les objectifs d'intérêt général que sont la garantie d'une offre pluraliste de médias audiovisuels, le respect de la dignité de la personne humaine, la protection des mineurs contre les contenus préjudiciables ou la protection des consommateurs contre des publicités trop nombreuses, trop insidieuses ou trompeuses soient respectés.

Mais elle vaut plus encore plus en période électorale, car :

- par rapport au côté politique du triangle, car c'est à ce moment que le régulateur démontrera aux yeux de tous les partis qu'il est au-dessus de chacun d'entre eux et à la solde d'aucun d'entre eux ;

- par rapport au côté économique du triangle, car si certains éditeurs ont soit la faiblesse de succomber aux pressions politiques, soit la faiblesse d'anticiper les éventuelles bonnes grâces qu'une couverture « généreuse » de la campagne électorale pourrait leur apporter, ils feront la balance entre cet avantage éventuel et le désavantage, celui-là pas du tout éventuel, d'être présenté comme n'apportant pas les garanties nécessaires d'objectivité, d'impartialité et d'honnêteté ; et y a-t-il quelque chose de pire pour un opérateur commercial que de se couper d'une partie significative de sa clientèle ?
- par rapport au côté public du triangle, c'est à ce moment-là que le citoyen peut trouver la garantie :
  - que le service public de la régulation, qu'il finance avec ses impôts, n'est pas au service d'intérêts particuliers mais au service de l'intérêt général,
  - que ce service public de la régulation veille, avec son expertise et son professionnalisme, à ce que l'information ne comporte pas les biais qu'il ne sait pas nécessairement décoder en tant que téléspectateur « ordinaire ».

Pourquoi, dans ces deux cas, une responsabilité à l'égard d'un des côtés du triangle serait-elle plus importante ? Pour aux moins deux raisons : une raison que l'on peut qualifier d'essence et une autre d'existence :

- d'abord une raison liée à l'essence même de la régulation, dans la mesure où donner la priorité à la responsabilité par rapport aux pouvoirs politiques ou aux pouvoirs économiques constitue la négation même du statut d'une autorité indépendante. Si la nécessité est apparue, dans tous les pays européens, de créer des autorités indépendantes, on peut en effet supposer que ce n'est pas pour faire le travail que le gouvernement faisait bien tout seul avant... Si on les a créées, c'est au contraire pour faire ce que le gouvernement ne sait plus faire, c'est-à-dire d'une part arbitrer entre des acteurs privés qui sont en droit d'attendre un autre horizon pour leur activité économique que la prochaine échéance électorale et d'autre part arbitrer la compétition entre éditeurs publics et privés. Et si on a créé des autorités dont la principale qualité est l'indépendance, elles n'en demeurent pas moins des autorités administratives qui sont à ce titre les garantes de l'intérêt général, là où naturellement les éditeurs privés ne cherchent légitimement qu'à défendre leur intérêt particulier ;
- mais c'est aussi pour des raisons d'existence, et je dirais même d'instinct de survie, parce que qu'y a-t-il de plus fragile que la légitimité politique ou la légitimité économique ? Vous vous endormez la veille d'une élection avec une légitimité politique, et le lendemain vous ne l'avez peut-être plus. Quant à la légitimité fournie par les acteurs économiques, si elle ne doit pas être négligée, il ne faut pas oublier non plus que quand son intérêt particulier se heurte à l'intérêt général, l'opérateur économique concerné sera le premier à vous trouver soudainement illégitime, quelle que soit la place que vous lui ayez accordée auparavant sur le marché, quelques soient les droits que vous lui ayez reconnus. Par contre, la seule légitimité durable est celle que vous procure la reconnaissance publique : elle n'est pas à géométrie variable (du moins pas à court terme) et, à moins que vous ne commettiez une faute dont vous êtes le seul responsable, elle ne disparaît pas du jour au lendemain. Aucune personnalité politique, aucun acteur économique ne peut vous l'enlever.

#### 4. Culture politique ou culture réglementaire ?

Cette question de la culture de la responsabilité m'amène naturellement à poser la question qui a traversé tous les débats de ces deux journées, qui est la question de la culture politique.

Pour la traiter, je voudrais utiliser deux références, dans deux registres très opposés.

La première référence n'est pas du tout sérieuse, c'est une citation d'Oscar Wilde, qui a écrit que « *La seule façon de se débarrasser d'une tentation, c'est d'y céder* ». C'est sans doute vrai dans de très nombreuses circonstances, mais certainement pas pour le sujet qui nous occupe ici, où l'on devrait plutôt considérer que « *La seule façon de se débarrasser d'une tentation, c'est d'avoir la volonté d'y résister* ». On peut songer notamment à :

- la tentation pour les personnalités politiques de faire main basse sur l'appareil d'Etat, mais qui en agissant de la sorte ne font que reporter l'échéance de leur déchéance ;

- la tentation pour les éditeurs de la complaisance à l'égard de l'autorité dont leur licence dépend parfois, mais qui ne font que se décrédibiliser à l'égard de la seule véritable autorité dont leur avenir dépend, qui est leur public ;
- la tentation pour les régulateurs de faire profil bas, mais qui en agissant de la sorte non seulement se décrédibilisent, mais témoignent de leur propre inutilité. Car s'il ne doit servir qu'à une seule chose, un régulateur indépendant doit servir à faire le travail que le politique n'a pas le courage de faire, et que l'économique n'a pas de raison de faire.

Plusieurs intervenants ont souhaité que ce débat public puisse déboucher sur des solutions aux problèmes posés. Plusieurs ont déjà évoquées. Il ne faut toutefois pas oublier que pour résister à ces toutes ces tentations, la réglementation, même la plus parfaite qui soit, n'est d'aucun secours. La question fondamentale qui est posée ici, la question qui vous est posée à tous en vos titres et qualités, c'est la question de votre culture politique. Ce n'est pas une question réglementaire. Vous pouvez faire tous les règlements possibles et imaginables, les plus détaillés et les plus exhaustifs possibles, il n'en reste pas moins que hier et en partie aujourd'hui :

- vous avez débattu entre vous du comportement des chaînes de télévision en période électorale en l'absence de la chaîne qui non seulement a la plus grande responsabilité durant cette période électorale, mais a fait l'objet de plus de critiques publiques sur son comportement pendant cette période ;
- vous avez débattu entre vous du comportement du parti au pouvoir depuis deux législatures en présence tous les partis et de candidats indépendants, mais en l'absence du principal parti concerné.

Et cela, aucun règlement, hélas, ne le changera. C'est n'est pas davantage une modification réglementaire qui va résoudre le problème posé par des journalistes qui confondent leur rôle de modérateur d'un débat électoral avec leur rôle militant, comme l'ont soulevé plusieurs personnalités politiques. La question des journalistes qui confondent leur rôle de modérateur avec leur rôle de militant est une question de déontologie, à la fois de la déontologie des journalistes de la télévision publique (et je répète, publique, pas d'Etat) mais même plus largement de déontologie de l'ensemble de la profession. A cet égard, une des pistes pourrait être de constituer un Conseil de presse ou un Conseil de déontologie qui, tout en n'ayant pas de pouvoir réglementaire comme c'est le cas de la plupart de ces instances, aurait un rôle moral à jouer par rapport à des pratiques en contradiction manifeste avec les principes reconnus internationalement par la déclaration des devoirs et des droits des journalistes approuvée à Munich en 1971 et reconnue internationalement à Istanbul en 1972. C'est n'est pas davantage une modification réglementaire qui va résoudre le problème posé par le licenciement de journalistes dotés d'un trop grand esprit critique ou, à l'inverse, le favoritisme à l'égard des journalistes qui se montrent dociles à leur hiérarchie. Ce n'est pas davantage une modification réglementaire qui va résoudre le problème posé aujourd'hui tant par M. Stirbu que par M. Gorincioi de l'absence de professionnalisme de certains candidats eux-mêmes quand ils disposent d'un accès à l'antenne. Comme l'ont dit tant Monsieur Botan que Monsieur Munteanu, les règlements sont aujourd'hui les mêmes qu'en 2001, mais il y a quelque chose qui ne tourne plus comme en 2001 et il nous reste à espérer, à l'inverse de Monsieur Macovei, que ce n'est pas la terre entière qui ne tourne plus rond, mais que c'est juste « l'esprit du temps » et que nous avons à cet égard quelques raisons d'espérer. Ce qui m'amène à ma seconde référence, qui celle-là est très sérieuse, c'est la charte de l'UNESCO, qui s'ouvre par la phrase suivante et qui résonne ici comme un appel à chacun, en son âme et conscience, à prendre ses responsabilités : « *Les gouvernements des États parties à la présente Convention, au nom de leurs peuples, déclarent que, les guerres prenant naissance dans l'esprit des hommes, c'est dans l'esprit des hommes que doivent être élevées les défenses de la paix* ».

## 5. Optimisme ou pessimisme ?

Et puisque je viens de parler d'espoir, permettez-moi d'en terminer par là. J'ai entendu durant ces deux jours de débat public des discours optimistes et des discours pessimistes, et aussi des discours hésitants entre l'optimisme et le pessimiste.

J'ai aussi entendu plusieurs personnes estimer que la crise que traversait la Moldavie était une crise politique mais aussi une crise morale. Je ne sais pas comment on sort d'une crise politique, et je serais bien mal placé, venant de la Belgique, un pays qui se décompose depuis quelques dizaines d'années et qui traverse une crise sans précédent depuis les élections législatives qui ont eu lieu

pourtant voici bientôt deux ans, de donner des leçons de sortie d'une crise politique. Sans doute chaque parti doit-il prendre ses responsabilités.

Par contre, sortir d'une crise morale est sans doute moins difficile, car on peut se dire que, comme dans toute vie, une crise morale est cyclique et qu'il n'y a donc pas de fatalité. J'ai entendu un parlementaire faire référence à une récente résolution du Conseil de l'Europe au sujet de la Moldavie et je me suis plongé dans les résolutions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de ces dernières années au sujet des droits de l'homme et des médias et j'y ai trouvé des résolutions au sujet de deux pays : le Belarus et l'Italie. Chacun ici connaît la situation de persécution de la presse, de censure et de propagande d'Etat dont sont victimes les citoyens du Belarus, et je m'étendrai donc pas sur cette situation qui est la pire sur notre continent. Pour ce qui concerne l'Italie, l'Assemblée parlementaire a adopté la résolution suivante :

- « 1. L'Assemblée parlementaire s'inquiète de la concentration des pouvoirs politique, économique et médiatique dans les mains d'une seule personne, le Premier ministre Silvio Berlusconi. »
- « 2. L'Assemblée parlementaire ne peut accepter que cette anomalie soit minimisée au motif qu'elle ne poserait qu'un problème potentiel. Une démocratie se juge à son fonctionnement quotidien, mais aussi aux principes que le pays défend vis-à-vis de ses citoyens et de la communauté internationale. L'Assemblée rappelle que, en vertu de l'article 10 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, et de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, les Etats ont l'obligation de protéger le pluralisme des médias et, si nécessaire, de prendre des mesures concrètes pour le préserver et le promouvoir. »
- « 7. L'Assemblée s'inquiète particulièrement de la situation de la RAI, qui est contraire aux principes d'indépendance énoncés dans la Recommandation 1641 (2004) sur le service public de radiodiffusion. La RAI a toujours été un miroir du système politique du pays et son pluralisme interne, qui s'exprimait naguère par le biais d'une représentation proportionnelle des idéologies politiques dominantes, a fait place au principe du « gagnant rafle tout » propre au nouveau système politique. L'Assemblée note avec inquiétude les démissions de la présidente de la RAI et de l'une des journalistes les plus connues du pays en signe de protestation contre l'absence de représentation équilibrée des forces politiques au sein du conseil d'administration et contre l'influence politique exercée sur la programmation de la RAI. »

Le pluralisme et la diversité du paysage médiatique d'une part, la manière dont ce paysage est régulé d'autre part, peuvent constituer des miroirs d'une société. Peut-être revient-il aujourd'hui, dans cette situation de crise politique qui est aussi une crise morale, à l'ensemble des acteurs du paysage audiovisuel de Moldavie et peut-être aussi à l'ensemble des citoyens de Moldavie de se regarder dans ce miroir et de se demander ce qu'ils y voient : soit la vision pessimiste d'une crise profonde et d'un repli sur un modèle qui sera difficilement compris par la communauté des peuples européens et n'apportera que la maigre satisfaction d'assumer son propre isolement, soit la vision optimiste d'une crise passagère qui permettra de garder foi en des jours plus respectueux de la liberté d'expression et du pluralisme, de l'indépendance et de la neutralité des médias.

Et dans cette perspective, tant l'organisation d'un tel débat public par l'APEL que la présence tous ceux qui ont contribué à sa richesse prend toute son importance et sa signification.