



Collection
Médias

Médias et élections

Vade-mecum



Council of Europe Publishing
Editions du Conseil de l'Europe

Médias et élections

Vade-mecum

par Yasha Lange

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise :
Media and elections – Handbook
ISBN 92-871-3952-0

Illustration de la couverture : Alfonso de Salas

Conception graphique : Editions du Conseil de l'Europe

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-3951-2

© Conseil de l'Europe, juin 1999

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	5
1. La presse écrite	7
Le cadre juridique	8
Sûr, c'est le <i>Sun</i> qui a gagné	12
Réglementation de la presse écrite	14
Les codes d'éthique	18
2. Les médias radiodiffusés	19
Équitable et équilibré	20
Un avantage équitable pour le candidat sortant ?	28
Information – info-divertissement – divertissement ?	30
Débats	32
Publicité politique gratuite	34
Publicité politique payante	40
– Contre la publicité politique payante	41
– En faveur de la publicité politique payante	42
– Evaluation des arguments	43
Organismes de régulation	47
Droit de réponse	50
Les attitudes négatives	53
Les sondages d'opinion	54
– Exigence d'un niveau professionnel de la part des organismes de sondage ?	56
– Comment rendre compte des sondages d'opinion ?	57
– Interdiction de rendre compte des sondages pendant une certaine période précédant le jour du scrutin ?	59
– Comment rendre compte des sondages à la sortie des bureaux de vote et des résultats préliminaires ?	61
Le silence de campagne électorale : sens ou non-sens ?	62

3. Conclusions	65
4. Bibliographie	66

Introduction

C'est un cliché, mais le comportement des médias au cours d'une campagne électorale est réellement d'une très grande importance. Indépendance éditoriale, intégrité et professionnalisme sont les pierres angulaires d'une saine couverture médiatique des élections. L'absence d'autonomie ou de responsabilité journalistique peut, lorsqu'elle se combine à un paysage médiatique trop homogène, fausser les résultats des élections.

C'est pourquoi il faut qu'il existe une diversité de supports médiatiques accessibles aux divers groupes d'intérêts et soutenus par des structures diverses. Cependant, cela crée aussi un esprit de compétition et l'on a pu s'inquiéter, en particulier, de la prolifération des chaînes de télévision et de la montée de la concurrence sur le marché de la radiodiffusion. La bataille pour s'approprier le public a-t-elle un effet négatif sur la couverture des élections ?

Les chapitres qui suivent étudient la réglementation possible d'une publicité politique gratuite, d'une publicité politique payante et de la stratégie éditoriale dans les médias radiodiffusés et imprimés. Voici quelques-unes des questions traitées :

- Est-il souhaitable d'empêcher les partis pris flagrants dans la presse écrite ? Comment les différents pays régulent-ils effectivement la couverture des élections par la presse ? Devrait-il y avoir dans les journaux des publicités politiques gratuites et payantes ?
- Les chaînes de télévisions privées doivent-elles adhérer aux principes d'une couverture équitable et équilibrée ou cette obligation ne concerne-t-elle que les chaînes publiques ? Comment peut-on la faire respecter : autorégulation et responsabilité ou réglementation légale avec les contrôles correspondants ?
- Les info-divertissements et les débats doivent-ils être réglementés pour en assurer l'impartialité ?

- Comment répartir la publicité politique gratuite à la télévision ?
- La publicité politique payante doit-elle être autorisée ? Si oui, peut-elle être limitée pour éviter le développement exagéré de la collecte de fonds et ne pas avantager ceux qui ont le portefeuille bien garni ?
- Quel organisme doit superviser tout cela ? Comment garantir son indépendance ?
- Enfin, plusieurs autres questions sont traitées, comme le droit de réponse lors des campagnes électorales, les campagnes de dénigrement de certains partis et candidats, l'importance donnée aux sondages d'opinion et aux classements et pronostics (qui est en tête, qui est en queue ?) et les possibilités d'un « silence de campagne ».

On trouvera des exemples – bons comme mauvais – tirés de nombreux pays. Outre leur caractère exemplaire, ils montrent aussi que certaines règles et lignes directrices sont universelles, tandis que d'autres sont clairement fonction de la situation médiatique, du système constitutionnel et des traditions législatives.

La législation concernant la couverture des élections par les médias ne doit pas nécessairement se limiter à un débat sans issue entre ceux qui prêchent pour une liberté de parole sans frein et ceux qui tentent de promouvoir une certaine équité. Le pluralisme, l'autonomie éditoriale et le professionnalisme journalistique sont des conditions préalables indispensables reconnues par tous. Il existe en même temps un large consensus sur les limites de la liberté de la presse. Il ne s'agit pas seulement des limites générales telles que la transgression de la législation civile et pénale dans les publications racistes, la diffamation, etc., mais aussi d'autres limitations concernant la couverture des élections ; par exemple, les reportages à la sortie des bureaux de vote, avant l'ouverture des urnes, seraient considérés comme indésirables par la plupart des prophètes du premier amendement.

La législation ne peut assurément garantir à elle seule un traitement équitable. L'expérience de beaucoup de pays et de beaucoup de supports médiatiques montre la valeur de l'auto-régulation, de lignes directrices internes et de statuts éditoriaux (séparant les responsabilités de gestion et d'activité éditoriale). Dans plusieurs pays, les médias radiodiffusés (publics) ont certaines obligations (statutaires). Même s'il n'y a pas de justification philosophique à traiter les médias électroniques d'une façon différente de la presse écrite, les exemples montrent que cette approche duale est acceptée et rencontre un large consensus.

En ce qui concerne l'autorégulation, on a souvent dit que la définition de codes d'éthique concernant les campagnes électorales et les pratiques éditoriales doit être réalisée avec la participation et l'accord des journalistes et des médias. Au bout du compte, un code d'éthique est sans valeur s'il n'est pas reconnu par ceux auxquels il s'applique. De même, l'élaboration des clauses pertinentes de la loi électorale et des réglementations concernant la couverture des élections par les médias peut aussi reposer sur une consultation entre les médias, l'organisme régulateur et le gouvernement. Les journalistes doivent au moins participer à l'élaboration des règles auxquelles ils seront soumis.

1. La presse écrite

Un survol de la presse écrite européenne permet de noter une remarquable diversité. Certains pays ont une presse nationale vigoureuse (Royaume-Uni, Pays-Bas). Dans d'autres pays, le marché des titres nationaux est relativement faible alors que la presse régionale est particulièrement forte (France, Allemagne). Certains pays ne possèdent pas de tabloïds quotidiens nationaux tapageurs (Pays-Bas, France, Italie), tandis que dans d'autres cette presse a les plus forts tirages (Suède, Royaume-Uni, Allemagne). Le nombre de journaux vendus par millier d'habitants diffère également sensiblement: de 472

en Suède et 320 au Royaume-Uni et en Allemagne à 156 en France et 113 en Italie. Certains pays ont une longue tradition de systèmes d'autorégulation (Suède), alors que dans d'autres, ce type d'organisme est relativement nouveau ou absent. Les marchés de la presse écrite d'Europe occidentale ont été relativement stables au cours des dix dernières années. Les changements ont évidemment été énormes dans les pays d'Europe centrale et orientale. Dans cette région, les quotidiens traditionnels à très fort tirage ont disparu ou ont changé leur ligne éditoriale et des centaines de nouveaux journaux ont été créés.

Il convient de garder à l'esprit ces différences pour explorer les options possibles dans le domaine de la réglementation. Les pays ont souvent choisi de promulguer une réglementation précisément parce qu'elle était adaptée à la situation médiatique nationale.

Le cadre juridique

La réglementation concernant la couverture des élections par la presse écrite n'est pas spécifique. Les libertés générales et les restrictions à ces libertés s'y appliquent. Lorsqu'elles existent, les règles concernant les élections ne concernent que les journaux détenus par l'Etat.

Les «libertés» fondamentales sont valables pour la presse. La liberté de parole est inscrite dans les constitutions nationales et les conventions internationales (Déclaration universelle des Droits de l'Homme, Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques, Convention européenne des Droits de l'Homme ou CEDH). La liberté de la presse est généralement inscrite dans la législation nationale sur la presse. Enfin, la liberté d'information permet la diffusion de l'information mais implique aussi que les citoyens ont le droit d'être informés. Certains pays ont une loi sur l'information et sur l'accès à l'information.

Ces droits ne sont pas illimités. Tous les pays ont une législation pour protéger les droits de l'individu et interdire les abus de la liberté de parole. Ces restrictions portent généralement sur la diffamation, l'intrusion dans la vie privée, la discrimination raciale, la sécurité nationale, etc. Les dispositions pertinentes peuvent se trouver dans la loi sur la presse, dans des lois spéciales sur la diffamation et le respect de la vie privée ou être fournies par d'autres lois, par exemple le code pénal ou le code civil. Mais les conventions internationales apportent aussi des restrictions à la liberté de parole. Par exemple la CEDH stipule que la liberté d'expression [...]

« [...] peut être soumise à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire».¹

En pratique, la liberté d'expression est le plus souvent limitée par la nécessité de protéger la réputation et les droits d'autrui – notamment par des règles sur les intérêts privés, les droits de l'individu, la diffamation écrite, la diffamation orale et la protection de la vie privée.

Les mécanismes d'application de la réglementation ne sont pourtant pas uniformes. Par exemple :

- La France a une loi sur la presse et un système statutaire qui régit la presse. Il n'y a pas d'organe d'autorégulation (conseil de la presse).

1. CEDH, article 10.2.

- L'Italie n'a pas de loi spécifique sur la presse mais possède un organe professionnel doté d'un pouvoir juridique.
- En Allemagne, chaque Land a sa propre loi sur la presse. Il existe un conseil de la presse mais celui-ci n'a pas de pouvoir juridique pour appliquer ses propres décisions. Il n'est pas non plus très connu en Allemagne et reçoit peu de plaintes, qui ne portent généralement pas sur la couverture des élections.
- Le Royaume-Uni est unique, en ce sens que la garantie explicite de la liberté d'expression n'est inscrite dans aucune Constitution écrite. Il n'a pas non plus de loi spécifique sur la presse définissant les droits et restrictions applicables à celle-ci, ni de législation spécifique sur la vie privée (une Commission recevant les plaintes envers la presse a été considérée comme suffisamment efficace, chose qui a été sérieusement remise en question). Le Conseil de la presse du Royaume-Uni a été remplacé par la Commission des plaintes concernant la presse en 1991.
- La Suède a une tradition de longue date de régulation volontaire de la presse, sur laquelle elle se repose presque exclusivement (on notera la différence avec la France). Le conseil de la presse suédois a été l'un des premiers au monde.

Beaucoup de pays ont adopté la méthode consistant à transférer l'autorité réglementaire sur la presse à des organismes d'autorégulation. Ces organismes (appelés conseil de la presse) ont pour mandat de réguler ou de superviser le comportement de la presse et d'appliquer les sanctions nécessaires. Leur bon fonctionnement est à double usage. Premièrement, un organisme d'autorégulation respecté et efficace réduit – ou même supprime – la nécessité d'une législation. Les exemples de la Suède et du Royaume-Uni le montrent; le conseil de la presse allemand (*Presserat*) a moins bien réussi à cet égard. Deuxièmement, un conseil de la presse peut être un bon régulateur de l'éthique professionnelle de la presse (et, à ce titre, de l'impartialité de la couverture des élections) et constituer un système efficace de remède pour le public et les

candidats/partis politiques. Ici encore, le conseil de la presse allemand montre que le succès n'est pas garanti; certains journaux ont refusé de publier des réprimandes publiques, signe évident de manque de respect.

Il est clair que, pour qu'un conseil de la presse soit efficace, son autorité doit être reconnue par tous les journaux. En Autriche, le *Presserat* s'efforce de préserver la liberté et la réputation de la presse, d'en surveiller les abus et de tenter de les éliminer et il représente la presse vis-à-vis des régulateurs, de l'administration et du public. Même si le *Presserat* ne dispose pas du pouvoir d'imposer des sanctions pour faire appliquer ses décisions, l'expérience pratique montre que tous les médias concernés (sauf les plus grands quotidiens) respectent ses jugements.

En Italie, le Conseil de l'Ordre des Journalistes supervise la presse et codifie son éthique. Toutefois, ni les politiciens, ni la presse n'ont confiance dans l'aptitude de l'Ordre à le faire. L'Ordre et, en particulier, sa charte d'obligations ne sont pas respectés par les journalistes, probablement parce que le code d'éthique n'a jamais paru être une priorité de l'Ordre, que sa promulgation ne date que de quelques années et que l'Ordre ne s'est jamais beaucoup préoccupé d'en surveiller les violations ni de définir les responsabilités.

En France, on soutient souvent que la régulation de la presse (éthique et responsabilité) devrait être l'affaire de chaque journal et des journalistes eux-mêmes, et non d'une réglementation volontaire à l'échelle de la profession. L'Italie et la France soutiennent toutes deux qu'une réglementation volontaire ne fonctionne pas s'il n'y a pas des lois et des sanctions derrière. La différence entre les démarches de la Suède et de la France, par exemple, montre l'influence de la tradition.²

2. Von Dewall, Gustaf (1997), *Press Ethics: Regulation and Editorial Practice*, Düsseldorf, European Institute for the Media, EIM Media Monograph 21.

Sûr, c'est le *Sun* qui a gagné

La presse écrite est parfois politiquement alignée, mais cela n'est pas nécessairement un problème.

Le 9 avril 1992, la veille des élections, *The Sun* a paru sous une couverture célèbre. Elle portait la tête de Neil Kinnock, leader du Parti Travailleur dans une ampoule électrique, avec la légende: «Si Kinnock gagne aujourd'hui, que la dernière personne à quitter la Grande-Bretagne veuille bien éteindre la lumière». C'était l'apogée d'une croisade totalement pro-conservateur, dans laquelle le plus vendu des tabloïds britanniques avait constamment pris pour thème «cauchemar dans Kinnock Street». Lorsque les résultats ont été connus et que l'on a vu clairement que les conservateurs de John Major avaient gagné par une faible majorité, *The Sun* s'empressa de clamer, dans un style exubérant, un peu relâché, «Sûr, c'est le *Sun* qui a gagné».

Des commentateurs plus rassis ont quelques doutes sur l'impact de ce type de soutien par la presse. En premier lieu, on fait remarquer que près de la moitié des lecteurs du *Sun* ont voté Travailleur cette fois-là. De même, lorsque le chef du parti Conservateur, Margaret Thatcher, s'est présentée pour se faire réélire, *The Sun* a publié une pleine page de couverture exhortant à voter pour elle. Dans un sondage ultérieur, les lecteurs ont indiqué qu'ils pensaient, pour un tiers, que *The Sun* soutenait Thatcher, pour un tiers que le journal soutenait le Labour et pour un tiers qu'il ne soutenait aucun parti en particulier. Deuxièmement, au cours des dernières élections, *The Sun* a viré de bord et a soutenu le Parti Travailleur de Tony Blair. Enfin, et c'est le plus important, le public se détourne de plus en plus de la «presse de parti» qu'il considère comme de la propagande.

La presse de parti est depuis longtemps en déclin en Europe occidentale. Aux Pays-Bas, par exemple, dans les années 1960 et 1970, les journaux très nettement alignés ont vu leur tirage

diminuer et la plupart d'entre eux ont même disparu ou ont cessé de s'associer à un seul parti pour devenir de plus en plus modérés. Actuellement, aucun des grands quotidiens des Pays-Bas ne présente d'inclination nette pour un parti politique particulier. La presse suédoise était traditionnellement attachée aux partis politiques mais les liens se sont détendus ces dernières années. Beaucoup de journaux ont changé leur bandeau pour souligner leur indépendance.

Au Royaume-Uni, le «désalignement» de la presse a fait dire à un commentateur: «Si les journaux ont un jour été les clients des partis politiques et ont été possédés ou subventionnés par les financiers des partis, dans les années 1960 ce sont les politiques qui sont devenus les clients de la presse».³ Même si la plupart des journaux de Grande-Bretagne ont toujours des allégeances politiques et s'ils ne tentent pas d'être entièrement objectifs, ils sont souvent les plus féroces critiques du parti qu'ils sont censés soutenir. Par exemple, *The Guardian* (pro-Travailliste) a attaqué Tony Blair pour être trop vague et aller trop loin pour gagner des voix conservatrices avec la promesse de ne pas augmenter les impôts. Le *Daily Telegraph* (pro-conservateur) a attaqué John Major pour n'être pas assez euro-sceptique.⁴

En Europe centrale et orientale, les journaux fortement affiliés à un parti perdent rapidement leur lectorat. Par exemple, *Duma* (pro-socialiste) et *Demokratija* (lié à l'UDF de tendance réformatrice) en Bulgarie, ont un tirage en déclin continu (respectivement de 660 000 et 420 000 en 1990 à 34 000 et 26 000 en 1997) et ils sont dépassés par les journaux «indépendants». La même chose se produit dans presque tous les pays de la région (y compris la Russie).

3. Seymour-Ure, C. (1991), *The British press and broadcasting since 1945*, Oxford, Blackwell.

4. Manasian, D. (1997), *The 1997 British election campaign and the media* (non publié).

Le déclin de la presse de parti n'est ni idéologique, ni le résultat d'un édit gouvernemental, mais il est imposé par le marché. Un journal ne peut plus produire de la propagande pure pour un parti s'il veut avoir une diffusion importante, car les lecteurs semblent préférer les médias qui prennent nettement leurs distances vis-à-vis des partis politiques. Sur le marché concurrentiel actuel de la presse écrite, il est indispensable de s'adresser à un large public reflétant tout le spectre politique et de ne pas s'aliéner l'électorat modéré.

Une autre raison fait aussi que l'affiliation à un parti politique n'est pas un vrai problème. La presse est généralement assez multiforme et les électeurs ont la possibilité d'avoir un autre point de vue en achetant simplement un autre journal. Il n'y a donc pas grand besoin que les journaux respectent entièrement l'équilibre. Ce n'est que lorsqu'aucune autre voix ne se fait entendre ou qu'elle n'a qu'une diffusion limitée en dehors de la capitale que la tendance politique de certains médias imprimés peut être considérée comme un problème.

Réglementation de la presse écrite

Les pays ont pris conscience des forces du marché et de la pluralité et de l'indépendance de la presse écrite et n'ont cependant pas adopté de réglementation spécifique pour la couverture éditoriale des élections par les journaux.

Il y a une exception. Les journaux détenus par l'Etat ont été priés d'observer le principe d'égalité dans leur façon de rendre compte de la campagne. Quand le financement provient des fonds publics, l'obligation correspondante de représenter les opinions de tout l'ensemble du public est justifiable. Cette obligation doit, cependant, ne pas être formulée de façon trop stricte, car elle pourrait avoir l'effet contre-productif de voir les journaux concernés cesser purement et simplement de s'intéresser au sujet. En fait, les récits et les analyses de campagne ne peuvent pas toujours être rapportés de façon purement impartiale. Par conséquent, cette obligation doit souligner la

nécessité d'une démarche globalement équitable et équilibrée plutôt que d'exiger que chaque article soit « objectif ».

Toutefois, ce n'est pas si simple. En Europe occidentale, les journaux dont l'Etat est propriétaire ont disparu ou ont été marginalisés. En Europe centrale et orientale et dans l'ex-Union soviétique, en revanche, certains ont encore une diffusion importante (ne serait-ce que parce qu'ils sont relativement bon marché). Mais, loin de remplir une quelconque « fonction publique » et d'être « équitables et équilibrés », ils font souvent le contraire. Les journaux appartenant à l'Etat sont les porte-parole du gouvernement. « Pourquoi financerions-nous un journal qui nous critique ? », a demandé un jour un fonctionnaire ukrainien.

Il existe de nombreux exemples de journaux gouvernementaux tendancieux. En Russie, par exemple, les journaux *Rossiiskaya Gazeta* et *Rossiiskie vesti* appartenant à l'Etat (respectivement organes du gouvernement et de la présidence russes) ont vigoureusement soutenu le président Boris Eltsine au cours de la campagne de 1996. Cela n'a pas seulement porté préjudice à la crédibilité des deux journaux, mais cela a aussi posé des questions sur l'efficacité de la réglementation, étant donné qu'ils étaient soumis à l'obligation promulguée par la Commission électorale centrale « de s'abstenir de tout traitement préférentiel ». Même s'ils étaient plus équilibrés, ces journaux devraient quand même vaincre le scepticisme du public quant à leur indépendance éditoriale.

En Europe centrale et orientale et dans l'ex-URSS, plusieurs pays ont attribué un espace de publicité politique gratuite aux différents partis dans les journaux possédés par l'Etat, de façon tout à fait analogue au temps de publicité gratuite accordé dans la plupart des pays sur les chaînes de radio et de télévision publiques. Lorsque les pays choisissent cette voie, on peut recommander que les partis politiques ne puissent pas utiliser cet espace à leur guise, mais sous la forme d'un résumé normalisé de leur manifeste électoral. Ce droit pourrait être

accordé de façon égalitaire (étant donné que les journaux peuvent augmenter leur volume et que les électeurs qui ne sont pas intéressés peuvent facilement tourner les pages, ce qui n'est pas possible dans le cas des médias radiodiffusés) et ne s'applique évidemment qu'aux journaux possédés par l'Etat.

Il convient toutefois de prendre soin de ne pas surcharger les journaux de publicités gratuites, comme cela a été le cas de la *Rossiiskaya Gazeta* en décembre 1995 (élections parlementaires en Russie). Le journal a dû publier gratuitement des textes électoraux pour tous les partis ou blocs. Etant donné qu'il ne disposait que d'un espace limité, cette obligation s'est heurtée à une autre obligation officielle : la publication des listes des blocs électoraux. En fin de compte, le conflit a été résolu en faveur des listes. Ces dernières ont rempli les pages du journal pendant toute la période de la campagne et n'avaient cependant toujours pas été toutes publiées le jour des élections.

La publicité politique payante dans la presse écrite est généralement autorisée, contrairement à la publicité payante sur les médias radiodiffusés (voir le paragraphe correspondant). En principe, il n'y a peut-être pas de raison valable pour que l'on fasse cette distinction entre la presse écrite et les médias radiodiffusés (radio et télévision), pourtant on la fait. Il peut y avoir à cela plusieurs raisons : (1) la presse écrite est généralement beaucoup moins réglementée ; (2) la publicité télévisée a peut-être été considérée comme ayant plus d'influence et (3) on a peut-être craint que les importantes ressources financières exigées par la publicité télévisée détruisent l'égalité des chances.

Dans les pays où la publicité payante à la télévision n'est pas autorisée, les partis établis prévoient actuellement de gros budgets pour intervenir dans la presse quand la campagne bat son plein. Est-il dans l'intérêt du public de freiner cette

pratique? Le débat est ouvert. Toutefois, on pourrait envisager de ramener cette pratique à un niveau inférieur pour des raisons analogues à celles qui sont soulignées dans la partie sur les médias radiodiffusés. Les éditeurs s'y opposeront probablement en prétendant que cela va à l'encontre de leur liberté de parole. Cela n'est pourtant pas entièrement vrai, car cette incursion serait non éditoriale. Si la publicité à la télévision n'est pas autorisée ou si les dépenses de campagne sont limitées, il n'y a pas de raison de principe pour ne pas limiter aussi la publicité dans les journaux.

Une autre option de réglementation de la publicité payante dans la presse peut être explorée. Il s'agit de règles d'accès non discriminatoires et ouvertes. En pratique, les conditions les plus favorables offertes à un candidat ou parti devraient être applicables à tous. Et si l'un d'entre eux est autorisé à faire de la publicité, les autres devraient l'être aussi. En Italie, c'est la règle. Avant le début de la campagne, les journaux doivent (1) spécifier les conditions de réservation de l'espace publicitaire, (2) spécifier les prix – les coûts sont déterminés par le journal, mais doivent rester à l'intérieur des limites fixées par le *Garant*⁵ et (3) définir le mécanisme interdisant de monopoliser l'espace disponible.

En outre, la législation italienne exige que les publicités indiquent la personne ou le groupe qui les a payées. Il y a aussi des règles concernant le contenu : les annonces contenant exclusivement des slogans négatifs ou positifs, une critique directe contre d'autres candidats, qui sont trop spectaculaires ou recherchent trop explicitement des voix, sont interdites. Les publicités dans la presse italienne doivent être informatives et concerner le programme politique.

5. Le Garant est chargé des médias électroniques privés et des journaux et de leur conduite durant la campagne.

Les codes d'éthique

Les organisations ou les syndicats de journalistes d'au moins 29 pays européens ont adopté un code d'éthique, mais celui-ci ne s'applique pas spécifiquement à la couverture des élections.⁶ Les principes les plus communs dans les codes d'éthique concernent la véracité, la précision et le contrôle des faits ; la responsabilité et l'intégrité journalistiques ; la présomption d'innocence et la protection de l'individu ; la liberté d'information, l'acquisition de l'information, les sources confidentielles et le secret professionnel.⁷ Un exemple récent et assez élaboré est la Charte des devoirs des journalistes, adoptée par la Fédération nationale de la Presse italienne et le Conseil de l'Ordre des Journalistes, à Rome, le 8 juillet 1993.⁸

En outre, certains journaux ont adopté des lignes directrices internes. Celles-ci traitent parfois explicitement de la couverture des élections et sont parfois des codes internes de nature générale. En France, par exemple, des journaux nationaux comme *Libération*, *Le Monde* et *La Croix* ont adopté des codes d'éthique internes qui sont censés sauvegarder l'indépendance éditoriale et assurer une information objective et exacte.

Il semble, cependant, que la démarche concernant la couverture des élections est le plus souvent celle d'un consensus au sein du comité de rédaction (la « ligne » générale du journal, non écrite, mais connue des journalistes), accompagné de décisions ad hoc sur la façon de couvrir les différents partis et candidats (par exemple en publiant des entrevues avec les leaders de tous les grands partis, en analysant les programmes, en se concentrant sur certaines questions et sur l'attitude des partis).

6. Laitela, T (1995).

7. Juusela, P (1991) *Journalistic codes of ethics in the CSCE countries*, University of Tampere, Department of Journalism and Mass Communication, Series B 41/1991.

8. <http://www.uta.fi/ethicnet/>

2. Les médias radiodiffusés

L'approche monolithique de la radiodiffusion est peut-être un peu obsolète. Les médias électroniques sont de plus en plus diversifiés et concurrentiels, le public se fragmente. La télévision publique en Europe ne jouit plus de la position dominante (ou du monopole) qu'elle détenait autrefois et elle est souvent dépassée par les diffuseurs commerciaux. En outre, les diffuseurs terrestres généralistes subissent la concurrence de diffuseurs plus spécialisés : chaînes (cryptées et payantes) à public ciblé et limité, distribuées par satellite ou par câble.

Les partis et les candidats briguant un mandat considèrent la télévision comme leur média de campagne préférentiel. Ils organisent des événements spécialement destinés à obtenir un temps d'antenne : occasions de photographies, promenades, conférences de presse, tournées électorales (M. Blair dans une usine, M. Blair dans la foule, M. Blair parlant aux gens de la rue, M. Blair faisant un discours, fixant l'ordre du jour). Les politiques utilisent aussi de plus en plus de petites phrases qui passent bien au journal télévisé du soir et ils consacrent de plus en plus de temps et de ressources à la recherche de l'audience, aux techniques de marketing et à leur formation à la présentation et à la télévision.

Ces deux évolutions – prolifération des chaînes et professionnalisme croissant avec lequel les partis et les candidats mènent et gèrent leur campagne – changent le visage de la couverture des élections par la télévision en Europe occidentale aujourd'hui.

En Europe centrale et orientale et dans l'ex-URSS, la situation est différente et particulièrement variée⁹. Dans les pays pré-curseurs (par exemple la République tchèque, la Pologne, la Hongrie, la Slovénie, la Roumanie), la radiodiffusion privée est

9. Bien que ce manuel vise tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, il convient de noter que, pour que certaines recommandations puissent être
(suite au verso)

établie et les mécanismes de régulation sont plus ou moins indépendants de l'influence du gouvernement. Dans d'autres pays, en revanche, il y a très peu de diffuseurs privés (Croatie, Bélarus) ou il manque encore un cadre réglementaire approprié pour les diffuseurs privés (Bulgarie, Russie). Dans la plupart des pays, les chaînes de télévision publiques, ou d'Etat, détiennent encore la plus large pénétration technique et souvent aussi la plus grande audience. Néanmoins, on peut espérer que la situation finira par se rapprocher du système mixte de l'Europe occidentale. C'est pourquoi, l'aperçu qui suit est centré sur l'expérience de cette dernière.

Equitable et équilibré

Les radiodiffuseurs financés (partiellement) par des ressources publiques ont, en dehors de leurs autres fonctions, l'obligation de donner une image globale du spectre politique. Cela n'est pas discuté. S'il y a débat, ce serait plutôt sur la façon d'assurer ou d'appliquer l'impartialité et l'égalité d'accès au radiodiffuseur public. Dispositions statutaires et contrôle *a posteriori*

(suite de la page précédente)

mises en œuvre dans certains pays d'Europe centrale et orientale et de l'ex-URSS, un changement majeur des attitudes politiques et des conditions permettant une croissance économique significative sont nécessaires. L'Etat de droit – sa formulation et son application – doit être établi. Des réglementations doivent être mises en place, avec les organes capables de les mettre en œuvre indépendamment de toute pression politique et économique. L'indépendance du système judiciaire doit être ancrée dans la société. Un paysage médiatique pluraliste, accessible aux divers groupes d'intérêts et soutenu par des structures diversifiées est indispensable. Dans certains pays, la situation des médias reste caractérisée par les monopoles structurels dans les médias électroniques, par la dépendance politique et financière, par l'influence du gouvernement et par une culture journalistique qui accepte trop facilement le parti pris. Dans ces pays, il faudrait développer davantage une radio et une télévision authentiquement publiques, la radio et la télévision privées et une presse écrite indépendante jouissant d'une meilleure pénétration, avec un système de formation professionnelle pour faire éclore les futurs talents journalistiques.

ou grands principes combinés à l'indépendance et à la responsabilité éditoriale? La pratique varie selon les pays.

D'un côté, on trouve, par exemple, le Danemark, la Norvège et les Pays-Bas. Il n'y a pas de règle formelle sur la couverture par les médias des périodes électorales. Le diffuseur public a la responsabilité générale d'être objectif et impartial et il possède des règles internes (écrites ou non) sur la couverture des élections. L'absence de dispositions légales n'a pas eu d'effet de distorsion sur les programmes diffusés, qui sont jugés professionnels et impartiaux tant par les politiques que par le public¹⁰.

En Allemagne, la situation est plus ou moins la même, quoique légèrement moins bien régulée. Le principe de «l'égalité des chances» est profondément enraciné dans la Constitution allemande et la loi sur les partis politiques le réaffirme en exigeant des diffuseurs publics qu'ils accordent un «traitement égal à tous les partis». Officiellement, toutefois, cela ne s'applique qu'à la publicité politique gratuite dont il est question plus loin et pas à la couverture éditoriale. Les partis politiques n'ont pas de droit constitutionnel ou légal à l'impartialité ou à la participation aux programmes éditoriaux. Ces décisions sont prises de façon autonome par les radiodiffuseurs. Mais dans la pratique, la règle de l'égalité des chances, combinée à l'exigence d'un équilibre politique dans les programmes diffusés, aboutit à l'équité et à l'équilibre dans les journaux diffusés et dans les programmes d'actualités des diffuseurs publics allemands, en évitant toute exclusion arbitraire.

Certains pays possèdent des règles, généralement contenues dans la loi sur la radiodiffusion, la loi électorale ou, dans le cas de plusieurs pays d'Europe centrale et orientale et de l'ex-URSS, dans des instructions spécifiquement destinées à la

10. Euromedia Research Group, Ostergaard, B.S. (ed) (1992), *The Media in Western Europe – The Euromedia handbook*, Londres, Sage Publications.

commission électorale centrale (auquel cas, les conditions imposées ne constituent pas une loi et aucune sanction ne peut être appliquée). Les dispositions pertinentes disent généralement quelque chose comme «le radiodiffuseur public contribue à la libre formation des opinions, reflète la diversité de la société et la diversité du spectre politique d'une façon équitable, il observe les principes d'égalité de traitement, d'impartialité et d'objectivité, etc.».

Dans certains pays, l'organe de régulation indépendant chargé des médias radiodiffusés a une autorité sur la couverture des élections qui va au-delà de l'organisation de la publicité politique gratuite et inclut la programmation éditoriale. L'activité du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) français avant les élections présidentielles de mai 1995 est un cas remarquable. En septembre 1994, sept mois avant le vote, le CSA a publié ses exigences. Le temps restant avant les élections a été divisé en trois périodes, au cours desquelles des règles de plus en plus strictes ont été appliquées concernant l'égalité d'accès.

A partir du 20 septembre 1994, la «règle des trois tiers» est entrée en vigueur. Elle stipulait que l'accès devait être réparti de la façon suivante : un tiers aux membres du gouvernement, un tiers à la majorité parlementaire et un tiers à l'opposition parlementaire. En outre, les partis non parlementaires devaient être pris en compte. Il était, en fait, demandé aux radiodiffuseurs (tant publics que privés) de respecter le principe fondamental du pluralisme. A partir du 1^{er} janvier 1995, le principe d'un accès équilibré a été appliqué. L'objectif était de mettre en œuvre le pluralisme sans imposer aux diffuseurs un carcan de règles visant à une égalité précise de temps d'antenne. Il fut reconnu que le passé d'un candidat, le nombre de députés du parti qui le soutenait et sa position dans la course électorale devaient être pris en compte. Le CSA a également recommandé que les politiques ne soient plus invités à des programmes autres que des informations. Enfin, du 7 avril au 7 mai 1995 (jour des élections), le principe strict d'égalité et d'égal accès aux médias est entré en vigueur.

Non seulement le CSA a émis des recommandations, mais il en a aussi contrôlé méticuleusement l'application. Une équipe de 15 observateurs et de cinq analystes a surveillé la couverture des 30 programmes d'information quotidiens et de 40 journaux et magazines. De plus, l'observation de divers médias locaux a été déléguée. Cette surveillance a été assurée tant quantitativement (temps de parole à l'antenne, couverture éditoriale et soutien explicite d'un candidat) que qualitativement (traitement). Au cours de ces sept mois d'efforts, le CSA a rappelé les règles aux radiodiffuseurs à diverses reprises et est intervenu en émettant des recommandations. Au total, il a conclu, après les élections, que le principe d'égalité avait été mieux respecté que lors des élections antérieures, bien que les concurrents de tête aient généralement bénéficié d'un temps d'antenne plus long. La couverture du second tour des élections, entre M. Jospin et M. Chirac, a été très équilibrée.

En Italie, l'intervention du politique dans la programmation du diffuseur public a peut-être été encore plus directe. En 1994, une commission de sénateurs et de députés a été invitée à édicter des règles et à diriger directement les programmes pour la période électorale, afin de garantir la présentation d'un panorama complet, l'impartialité et le traitement égal de tous les partis prenant part aux élections. Des directives ont été promulguées, exigeant «l'égalité des chances pour tous les partis et mouvements»¹¹ et un centre de surveillance a été installé pendant toute la durée de la campagne.

Comme on l'a déjà dit, tout le monde s'accorde à reconnaître qu'il est indispensable que les diffuseurs publics assurent l'impartialité et l'équilibre. Mais, comme on l'a vu, même en Europe occidentale, les façons d'y parvenir sont nettement différentes. Certains pays n'ont pas de règles, d'autres en ont de très strictes, assorties de contrôles. Cela est très probablement lié à l'influence que les gouvernements tendent

11. Directives de la Commission parlementaire du 19 janvier 1994.

à exercer sur les diffuseurs publics, qui est également variable d'un pays à l'autre.

Prenons, par exemple, l'Italie. En juillet 1993, le conseil de gestion de la RAI (diffuseur public) fut changé. En mars 1994, M. Berlusconi gagna les élections, à la suite de quoi, à l'été 1994, le conseil de gestion de la RAI fut de nouveau changé. En avril 1996, M. Prodi remporta les élections et, à l'été 1996, le conseil de gestion de la RAI fut une fois encore remplacé. En France également, on a un historique de remplacement des responsables à la suite des changements politiques, bien que le CSA (créé en 1988) joue maintenant officiellement le rôle de tampon entre les médias et le pouvoir politique. Comme on l'a vu plus haut, la France et l'Italie sont les deux pays où les tentatives de régulation de l'impartialité sont les plus nettes.

Au contraire, le Danemark ou les Pays-Bas ne possèdent pas de règles mais ont pourtant un radiodiffuseur public très indépendant. La nomination des directeurs peut, dans une certaine mesure, être politique – c'est généralement une décision consensuelle du Parlement, du Gouvernement et du Conseil des travailleurs du diffuseur lui-même – mais le directeur est nommé pour une durée plus longue et ne risque pas d'être remplacé lorsque le pouvoir politique change.

Il semble que la nécessité perçue d'une réglementation de l'impartialité est inversement proportionnelle à l'autonomie éditoriale du diffuseur public. En clair, plus le gouvernement exerce son influence sur le diffuseur public ou a une influence sur la nomination de sa direction, plus l'on ressent le besoin de règles et de réglementations pour assurer l'impartialité et l'égalité. En fait, on trouve plus ou moins la même chose en Europe centrale et orientale et dans l'ex-URSS, où les partis d'opposition on régulièrement demandé des règles strictes de représentation équitable, qui n'auraient pas été nécessaires si le parti au pouvoir n'avait pas eu un contrôle aussi fort sur le diffuseur étatique.

En résumé, les obligations générales d'impartialité et d'équilibre sont évidemment une bonne chose sous une forme réglementaire, mais la forme ultime prise par la couverture des élections dépend inévitablement du professionnalisme et, en particulier, de l'indépendance des journalistes et de la direction des médias. Il est nécessaire que les diffuseurs publics soient fermement établis sur la base d'un statut permanent et que leur besoin d'autonomie soit garanti par la lettre de la loi et que l'esprit en soit respecté. L'expérience montre que dans ce cas, une stricte réglementation de la couverture des élections n'est pas indispensable.

Comme on l'a déjà mentionné, les médias électroniques se diversifient. La prolifération des chaînes pose des questions sur la nécessité d'une couverture équitable et équilibrée par les chaînes de télévision privées. Avec le large éventail de stations dont on dispose maintenant ou qui sont en train d'être mises à la disposition des téléspectateurs d'Europe centrale et orientale et de l'ex-URSS, on peut se demander si directives et obligations sont encore nécessaires. En fin de compte, l'argument de la rareté (comme il y en a peu, il faut un équilibre) perd de sa valeur et l'une des raisons de ne pas réglementer la presse (si l'on n'aime pas le journal, on en achète un autre) devient de plus en plus applicable aux médias radiodiffusés. De plus, on peut se demander si les autorités ont le droit constitutionnel de promulguer des réglementations affectant la couverture éditoriale des diffuseurs privés. Cela ne contrevient-il pas à la liberté des médias et n'est-ce pas aux diffuseurs eux-mêmes qu'il revient de déterminer leur politique éditoriale ?

Là encore, les pratiques diffèrent. Au Danemark, en Finlande et aux Pays-Bas, les radiodiffuseurs privés ne sont soumis à aucune obligation d'aucun genre concernant la couverture politique. L'Allemagne dispose, dans son accord sur les médias radiodiffusés, de principes de programmation pour les diffuseurs privés. Ils stipulent que les programmes d'actualités doivent respecter les principes journalistiques reconnus, qu'ils doivent être indépendants et objectifs et qu'ils doivent refléter

la pluralité d'opinions de la société. L'accent est mis sur le soin à apporter à la qualité de l'information et sur son exactitude et les commentaires doivent être séparés de l'information proprement dite. En Suisse, les règles sont un peu plus élaborées. Les journalistes ont l'obligation d'être véridiques et la diversité des opinions doit être reflétée, même si ce n'est pas nécessairement dans un seul programme, mais plutôt sur une certaine durée. L'exception concerne les élections : plus le jour du scrutin approche, plus les diffuseurs suisses doivent faire preuve d'équilibre. Il serait illicite d'ignorer systématiquement un parti participant aux élections. En cas de plainte non réglée, l'autorité indépendante chargée des plaintes peut, dans un délai raisonnable, proposer le retrait de la licence du diffuseur.

En France, le *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* attend des radiodiffuseurs privés qu'ils obéissent aux mêmes principes d'égalité que le diffuseur public (voir plus haut). Leur couverture des élections a aussi été étroitement surveillée par le CSA. Au Royaume-Uni, les diffuseurs privés terrestres doivent accorder un temps d'antenne gratuit pour la publicité politique, ce qui, dans d'autres pays, ne s'applique qu'aux diffuseurs publics. Également, pendant la campagne, les diffuseurs privés sont censés accorder, dans les programmes d'information, plus d'attention aux partis, en respectant les règles générales d'impartialité, d'équilibre et d'équité.

Enfin, en Italie, la réglementation stipule que les diffuseurs privés «doivent garantir l'égalité de traitement dans les programmes et services d'information électorale». Le *Garant* promulgue une réglementation spécifique à cet effet et est chargé de la faire appliquer. En outre, les réseaux de télévision sont obligés d'adopter et de publier un code d'autorégulation. Pour les élections de 1994, le diffuseur public RAI et le principal concessionnaire privé d'alors, Fininvest (qui possède trois chaînes de télévision et s'appelle maintenant Mediaset), ont établi un code conjoint. Celui-ci stipulait que les candidats devaient être traités de manière égale, que les modérateurs des débats devaient être équitables, ni partiaux, ni tendancieux

dans leurs questions, etc. Selon les chercheurs de l'Université de Pavie¹², cela n'a servi à rien : si la RAI (diffuseur public) a été raisonnablement équilibrée, les chaînes de Fininvest (alors propriété de M. Berlusconi) ont accordé un temps sensiblement plus long à ce dernier et à son parti *Forza Italia*.

Tout comme pour les diffuseurs publics, on pourrait attendre des diffuseurs privés impartialité, équilibre et professionnalisme journalistique. Cela est particulièrement valable pour les chaînes de télévision terrestres ou câblées, qui attirent un large public avec une programmation générale d'information et de divertissement. Pour les chaînes à public limité, les chaînes thématiques ou les chaînes payantes – diffusées par câble ou par satellite –, ces obligations sont beaucoup moins logiques. Cependant au Royaume-Uni, les chaînes cryptées doivent également respecter certaines règles.

La question est de savoir si cette impartialité doit être définie par la législation. Les différentes stratégies appliquées dans les divers pays mènent à une même conclusion : cela ne semble pas avoir une grande importance. Comme pour la presse, l'impartialité et la responsabilité des diffuseurs privés ne résultent pas d'un édit gouvernemental, mais sont plutôt pilotées par le marché. Dans un contexte concurrentiel, il est nécessaire de toucher un large public représentant tout le spectre politique et de ne pas s'aliéner l'électorat modéré. Une réglementation en faveur d'une transparence réelle du contrôle des médias et contre la concentration de la propriété des chaînes est évidemment nécessaire pour assurer la diversité et l'indépendance.

Pour deux raisons encore, la réglementation concernant les diffuseurs privés ne doit pas être trop rigide. Tout d'abord, son application risque de porter atteinte à la liberté d'expression.

12. Franco Rositi, professeur de sociologie ; Giacomo Sani, professeur de sciences politiques ; Pasquale Scaramozzino, professeur de statistiques sociales.

Deuxièmement, dans certains pays d'Europe centrale et orientale et de l'ex-URSS, les diffuseurs privés jouent un rôle utile de rééquilibrage. Les médias appartenant à l'Etat sont encore trop souvent contrôlés par le gouvernement et par les partis au pouvoir et la télévision commerciale a souvent servi de contrepoids. Les règles concernant l'équilibre de la couverture ne doivent pas être utilisées pour réduire au silence une couverture critique.

Un avantage équitable pour le candidat sortant ?

Il est un aspect particulier de l'équité de la couverture électorale qui doit être discuté brièvement : l'avantage dont jouit le candidat sortant. Ce problème est particulièrement aigu dans certains pays d'Europe centrale et orientale et de l'ex-URSS, où les candidats en place bénéficient d'une très importante couverture supplémentaire sous prétexte de remplir leurs « obligations officielles ».

Il faut en premier lieu éclaircir ce qu'est exactement une couverture « équitable et équilibrée ». Les journalistes doivent-ils tenter de façon dogmatique de couvrir tous les concurrents, y compris ceux qui sont insignifiants, de la même manière, ou convient-il de répartir le temps d'antenne ou l'espace de façon *proportionnelle* entre les partis et les candidats ? Selon les lignes directrices de la BBC à l'intention des producteurs :

« Nous reconnaissons que beaucoup d'élections modernes mettent en lice tout un éventail de candidats marginaux dont on est sûr qu'ils n'attireront qu'un public très limité et ces candidats peuvent être traités par la programmation d'une façon qui reflète leur différence par rapport à leurs grands concurrents ... les candidats marginaux ne peuvent pas espérer la parité. »¹³

En d'autres termes, une couverture rigidement égalitaire de tous les candidats n'est pas souhaitable si elle détourne

13. *BBC Producers' Guidelines (1993)*, BBC, Londres.

l'attention des partis et des candidats les plus importants. Les principaux partis ou candidats doivent bénéficier d'une couverture ample et fondamentalement égale sur une période déterminée, alors que la couverture des partis mineurs peut être moins élaborée (quoique suffisante pour leur donner une chance de se faire voir et entendre).

Les candidats occupant déjà des postes officiels ne doivent pas tirer un avantage indu d'une couverture supplémentaire de leurs fonctions officielles. Toutefois, très peu des pays étudiés possèdent des règles en la matière. Il y a trois exceptions. La communauté française de Belgique a une loi assez stricte qui interdit toute communication gouvernementale pendant les deux mois précédant les élections. En cas d'urgence, une exception peut être faite, mais le message doit être strictement informatif et ne peut contenir ni le nom, ni l'image des membres du gouvernement. Malte a une suspension *de facto* des messages gouvernementaux et une jurisprudence sur la question. Lorsque des membres du gouvernement abusent de leur droit d'informer le public pour faire des déclarations politiques, les opposants ont un droit de réponse. La loi russe sur les élections stipule qu'il est interdit de tirer avantage d'une position officielle.

Le fait que les politiciens sortants puissent raisonnablement s'attendre à être avantagés en temps d'antenne ou en espace est un problème inhérent à la couverture de toutes les élections. S'il n'y a pas de règle à cet égard, les journalistes doivent être d'autant plus vigilants dans leur approche de cette question et doivent prendre soin de ne pas insister exagérément sur des activités ou des messages non pertinents ou même de les contrebalancer. Ce résultat peut être obtenu par des règles internes comme celle qui a été établie par le radiodiffuseur public polonais. Sur la question, il est dit: «il conviendra de veiller particulièrement à séparer la couverture de la campagne de celle des autres événements publics et de ne pas donner à des candidats une publicité indue du fait d'autres activités auxquelles ils peuvent participer».

Information – info-divertissement – divertissement ?

Des chercheurs, des intellectuels et des politiques prétendent que, du fait de la multiplicité des chaînes et de la nécessité pour elles d'être concurrentielles, les informations politiques diminuent, se font plus sensationnelles, moins approfondies et s'orientent davantage vers les petites phrases. Ils assurent que les programmes d'information ont moins de contenu politique de fond et présentent davantage d'histoires ayant un intérêt humain et que les émissions de divertissement et d'info-divertissement (en anglais *infotainment*, contraction d'information et de divertissement) se développent.

Cette évolution (possible) pose deux questions. Premièrement, le volume de divertissement et d'info-divertissement doit-il être limité par la législation ? Deuxièmement, faut-il définir une réglementation pour assurer un certain équilibre également dans ce type de programme ? En ce qui concerne la première question, il s'agit évidemment de savoir si cela est vrai. Y a-t-il davantage de divertissement et moins d'information et de nouvelles ? Il est difficile de se prononcer, mais des recherches ont été effectuées à ce sujet. En Allemagne, de 1989 à 1997, le volume des programmes d'information et des programmes de divertissement a augmenté dans les deux cas sur les chaînes publiques. Sur les chaînes privées, le volume de divertissement s'est nettement accru et le volume d'information est resté stable. La différence entre les chaînes publiques et privées est profonde : les dernières ont consacré un temps sensiblement plus important au divertissement : une différence de plus de 20 % avec les chaînes publiques¹⁴.

Certains pays ont une réglementation exigeant que les chaînes publiques consacrent un pourcentage minimal de leur temps d'antenne à l'information. Aux Pays-Bas, par exemple, les radiodiffuseurs publics doivent accorder au minimum 30 % de leur temps d'antenne à l'information et à l'éducation et 20 %

14. Barbara Pfetsch, Wissenschaftszentrum for Social Research, Berlin.

supplémentaires à la culture. Le Service de Recherche sur l'Audience (*Dienst kijk- en luisteronderzoek*) établit des rapports mensuels sur l'audience, à l'intention de l'organe de régulation indépendant, qui est en mesure de sanctionner les diffuseurs. Cette règle ne s'applique pas aux radiodiffuseurs privés.

La seconde question concerne l'équité dans les programmes de divertissement et d'info-divertissement. Il ne semble pas exister de ligne directrice stricte à cet égard et cela n'est peut-être pas souhaitable, ne serait-ce que pour sauvegarder la liberté de la presse. Un exemple en Russie peut illustrer cela. En s'inspirant de *Spitting Image* de la BBC et des *Guignols* de Canal+, la chaîne russe privée NTV a créé une émission satirique de marionnettes *Kukly* (marionnettes). En juillet 1995, le Parquet a intenté une action contre *Kukly* pour insulte à l'honneur et à la dignité de hauts fonctionnaires du Gouvernement. De plus, le Parquet a intenté des poursuites pour évasion fiscale et pour opérations monétaires illicites contre le producteur de l'émission. NTV a réagi de façon provocatrice à ces poursuites en disant que c'était une forme de censure. Au bout du compte, l'affaire a fait long feu et *Kukly* est resté à l'antenne.

Comme on l'a déjà dit plus haut, en passant, la France a pour règle que les politiciens ne doivent pas paraître dans des entretiens télévisés au cours des mois qui précèdent les élections. Mais il faut aussi reconnaître qu'une certaine partie des citoyens risque de ne pas regarder les « informations brutes » et d'être plus attirée par les programmes plus faciles d'info-divertissement. A ce titre, ces programmes ont un rôle à jouer et ils complètent utilement les journaux télévisés et les programmes d'information. En termes simples, le fait de voir un candidat dans une causerie ou un débat ou, pour ce qui nous intéresse, dans un concours, peut apprendre aux téléspectateurs quelque chose sur sa personne. L'interdiction de ce type de présence à la télévision peut revenir à leur refuser une information significative. Il est évident que l'on peut exiger des radiodiffuseurs équité,

responsabilité et professionnalisme, au sens large, et que cela peut faire partie des lignes directrices internes.

Débats

Les débats présentent des avantages et des inconvénients, mais paraissent, au total, positifs. Du côté négatif, on a pu dire que les débats obligatoires limitent la liberté des candidats de mener la campagne comme ils le souhaitent¹⁵, qu'il n'est pas toujours possible de faire participer les leaders de tous les partis et que les débats tendent à trop focaliser l'attention sur les leaders (cet argument vaut pour les élections parlementaires). Du côté positif, les débats permettent aux candidats d'affronter directement le public, ils se sont révélés accroître l'intérêt des citoyens pour les élections, ainsi que leur niveau d'information¹⁶, ils constituent un moyen de permettre au public de comparer directement les candidats et, à ce titre, ils complètent utilement la couverture normale des journaux télévisés.

Pour assurer l'équité des débats organisés, il faut des décisions sur leur forme, leurs participants, leur longueur et leur nombre.

En ce qui concerne le nombre des participants, il est clair que, dans plusieurs pays, si l'on invitait tous les candidats éligibles, cela créerait le chaos et embrouillerait les spectateurs au lieu de les informer. En particulier, dans les pays d'Europe centrale et orientale et de l'ex-URSS, il y a eu des programmes comportant trop d'intervenants (jusqu'à 30 ou 40). Le public était désorienté et incapable de se rappeler qui avait dit quoi. Par conséquent, lorsque le nombre des intervenants potentiels est trop grand pour être convenablement géré et lorsqu'il y a un risque réel d'incompréhension des téléspectateurs ou de confusion, il faut faire appel à un principe de sélection. Celui-ci peut s'effectuer sur la base des élections précédentes, des

15. Ellen Mickiewicz et Charles Firestone (1992), *Television and Elections*, Aspen Institute.

16. *Ibid.*

résultats d'un candidat, du nombre de signatures ou des résultats de sondages d'intention de vote fiables. En général, le principe guidant l'équilibre de la couverture éditoriale – couverture fondamentalement égale pour les principaux candidats et partis et reconnaissance du fait que les candidats marginaux ne peuvent pas demander la parité – s'applique ici. Lorsqu'il y a 25 partis en course, il y en a généralement quatre ou cinq qui sortent du lot.

Il est souvent arrivé qu'il soit impossible de réunir en même temps tous les participants, du fait de ce que l'on appelle le problème de « l'homme de tête ». Un candidat qui est en tête dans les sondages d'opinion refuse de participer au débat, calculant qu'il a plus à perdre qu'à gagner. L'assistance obligatoire au débat n'est pas réellement une option viable – les hommes politiques ont le droit de mener leur campagne comme ils le souhaitent. L'annulation du débat permettrait à l'homme de tête d'y échapper et irait, en un sens, contre l'intérêt du public. La meilleure option paraît donc être d'organiser le débat, même si certains candidats refusent d'y participer. Quoi qu'il arrive, ceux qui sont en tête ont des raisons de craindre que leur refus se retourne contre eux.

Quant au nombre des débats dans la campagne, l'ouvrage intitulé *Television and Elections* dit avec bon sens :

« Une série de trois débats donne à un candidat l'occasion de rattraper une bévue et de développer plus longuement la position qu'il soutient. Un éventail beaucoup plus large de questions peut ainsi être présenté. Le facteur accident ou chance diminue et les positions réelles des candidats se révèlent. »¹⁷

En outre, une série de débats apporte la possibilité d'utiliser plusieurs formes : questions du public (présent dans le studio

17. Ellen Mickiewicz et Charles Firestone (1992), *Television and Elections*, Aspen Institute.

ou par téléphone), groupe de journalistes ou modérateur unique.

A l'intérieur de chaque débat, il n'est pas nécessaire que chaque candidat ait exactement le même temps pour répondre à la même question. Il convient de donner à chacun l'occasion formelle d'exposer son point de vue sur les grandes questions soulevées, mais l'intérêt du débat réside en grande partie en ce qu'il permet aux candidats d'éclipser et de dominer leurs rivaux dans une arène de discussion déréglementée (et donc plus excitante). Il serait positif que les règles ci-dessus soient reconnues par les partis politiques pour éviter les querelles sans fin entre candidats, augures et radiodiffuseurs au cours de la campagne. Ce type de discussion peut, hélas, aboutir à annuler toute l'émission, comme cela a récemment été le cas au Royaume-Uni.

Publicité politique gratuite

Convient-il d'accorder aux politiques du temps pendant lequel ils peuvent s'adresser directement aux électeurs ? Ces derniers n'y paraissent pas trop favorables : les chiffres d'écoute de la publicité politique gratuite sont relativement faibles. La réponse reste pourtant « oui, il le faut ». La publicité politique gratuite est exempte du risque de déformation journalistique et reconnaît le fait que les élections constituent un « contrat » direct entre électeurs et politiques.

La question est de savoir comment la répartir équitablement sans lasser le public. Il faut faire des choix : répartition égale ou proportionnelle, longueur des créneaux horaires, temps global limité ou non.

La plupart des pays d'Europe occidentale accordent un accès proportionnel. La répartition est généralement basée sur le nombre de sièges au Parlement, avec un minimum pour les partis non représentés. Dans les pays d'Europe centrale et orientale et de l'ex-URSS, l'idée initiale était d'accorder le même temps à chaque parti ou candidat. Cela était logique

étant donné qu'il n'existait aucun critère sur lequel baser une répartition proportionnelle. En l'absence de ces critères, l'égalité de la publicité politique gratuite paraissait la solution juste. Plusieurs pays d'Europe centrale et orientale se sont aujourd'hui orientés vers un accès proportionnel (Bulgarie, Pologne, par exemple).

Le point crucial pour décider est le système constitutionnel et le type des élections. Plus les chances de succès des partis ou candidats les plus petits ou les moins bien classés sont grandes, plus il est important d'assurer l'égalité d'accès, et *vice versa*.

Dans un modèle à majorité absolue, le nombre des partis qui ont des chances d'obtenir des sièges est beaucoup plus faible que dans un système de représentation proportionnelle. Le Royaume-Uni, par exemple, a un système électoral dans lequel «le vainqueur prend tout». Par conséquent, seuls les trois principaux partis et deux partis régionaux ont des chances d'obtenir des sièges; l'accès proportionnel est alors raisonnable si l'on ne veut pas accorder trop de temps aux partis qui n'ont aucune chance (le *Raving Loony Party* ou le *Natural Law Party*, bien connus). Aux Pays-Bas, en revanche, existe un système de représentation proportionnelle dans lequel le seuil d'entrée au Parlement est bas. Il suffit de 0,67 % des voix pour obtenir un siège. Les arguments en faveur de l'égalité d'accès sont donc beaucoup plus forts. Lors des élections hollandaises de 1994, plusieurs partis nouveaux ou autrefois négligeables ont obtenu des sièges (parti du Troisième Age). Les Pays-Bas sont l'un des rares pays occidentaux à accorder le même temps de publicité politique gratuite à tous les participants aux élections.

L'objection majeure à un système d'accès proportionnel est qu'il renforce le *statu quo* en favorisant les partis qui ont déjà réussi. L'objection à l'égalité d'accès est qu'elle accorde trop de temps à des partis insignifiants. Il est clair que la réglementation doit s'accorder au système constitutionnel et aux évolutions politiques.

Système constitutionnel	Répartition de la publicité politique gratuite
Majorité absolue	proportionnelle
Système mixte ou représentation proportionnelle avec seuil élevé	proportionnelle
Représentation proportionnelle avec seuil bas	égale
Election présidentielle (à condition que les candidats ne soient pas trop nombreux)	égale

Si la représentation est proportionnelle, la réglementation peut utiliser le critère des résultats électoraux antérieurs et/ou du nombre de sièges en jeu, tout en accordant un certain minimum de temps libre aux partis politiques nouveaux.

L'un des dangers de la publicité politique gratuite est de saturer les téléspectateurs de bonnes intentions. Leur temps est limité et leur capacité d'intérêt n'est pas infinie. Cela a posé un problème considérable dans beaucoup de pays d'Europe centrale et orientale et de l'ex-URSS. La démocratisation a vu fleurir un nombre énorme de mouvements et partis politiques et de candidats nouveaux. Tous ont eu droit à un accès égal et trop long – par exemple, une heure par parti et 30 min. par candidat. De ce fait, les électeurs se sont trouvés devant trois heures d'accès gratuit par jour pendant trois semaines. La forme prise par ces interventions n'a pas non plus été favorable. Dans leur grande majorité, les participants n'avaient pas les moyens de réaliser les prises de vues eux-mêmes ou de

préparer une vidéo. La plupart ont donc travaillé dans le même studio – mis à leur disposition par la société de télévision étatique – se sont assis derrière le même bureau avec les mêmes fleurs à côté d’eux. Ils ont récité un monologue de 20 minutes en regardant tout droit la caméra. Incontestablement, même la personne la plus infatigable et la plus engagée ne pouvait pas y résister.

Ce qui précède est écrit au passé et il faut vraiment espérer que la réglementation sera amendée. Il y a trop d’exemples dans toute la région. Les plus récents viennent de Serbie, en septembre 1997. Le radiodiffuseur RTS-2, détenu par l’Etat, a programmé 82 émissions spéciales pour les élections, avec 235 personnes, sur un total de 48 heures en 14 jours – soit un total désespérant de 3 heures et 20 minutes par jour. Il peut paraître injuste de condamner l’attribution de temps gratuit comme trop généreuse et pourtant ces chiffres démontrent qu’il y avait quelque chose qui n’allait pas du tout, sinon dans l’intention, du moins dans le résultat.

Il existe quelques options pour réduire le fardeau imposé aux médias (et au public, en l’occurrence).

- Limiter la durée de la publicité politique gratuite. En Allemagne, les partis reçoivent des créneaux de deux minutes et demi. Cela évite les spots simplistes et émotionnels comprimés en quelques secondes et exige du parti ou du candidat qu’il aille au-delà de pures petites phrases et slogans. En même temps c’est assez court pour ne pas lasser l’attention des téléspectateurs et éviter l’overdose.
- Cinq ou dix minutes par semaine par parti majoritaire pourraient constituer un maximum utilisable.
- La publicité gratuite peut être totalisée et les créneaux disponibles simplement divisés (également ou proportionnellement) entre les ayants droit. En variante, le système pourrait être souple et négocié avant les élections, une fois tous les participants confirmés.
- La durée de la campagne peut être étendue.

Nous allons brièvement exposer le système allemand à titre d'exemple de «bonne pratique». L'Allemagne a un système de représentation proportionnelle avec un seuil de 5 %. Il n'y a donc pas grand besoin d'assurer l'égalité de la publicité politique gratuite et le temps est réparti de façon proportionnelle, avec un minimum pour les petits partis. Chaque parti en course reçoit deux créneaux de deux minutes et demie. Les partis représentés au Parlement reçoivent des créneaux supplémentaires sur la base de leur nombre de sièges. La répartition de 1994 a été la suivante :

- les deux principaux partis (CDU et SPD) ont eu chacun huit spots ;
- le FDP, le Parti des Verts et trois autres ont tous eu quatre spots ;
- le Parti Républicain a eu trois spots ;
- les autres partis (15 au total) ont eu deux spots.

Bien qu'il y ait eu 21 partis, la publicité gratuite a été limitée à un total de 65 spots de deux minutes et demie ; soit une durée totale raisonnable de 162,5 minutes, ce qui est gérable.

Une autre règle intéressante pour la publicité politique gratuite dit que :

- L'espace ou le temps d'accès gratuits doivent être clairement séparés du contenu éditorial. Il doit être entrecoupé d'annonces disant quelque chose comme «c'était la présentation électorale gratuite pour tel ou tel parti» ou «le parti X assume l'entière responsabilité du contenu de cette publicité».
- Les installations de base des studios peuvent être mises à la disposition des partis et candidats lorsque ceux-ci ne peuvent pas s'offrir des productions réalisées à l'extérieur.
- L'ordre des créneaux horaires à la télévision et à la radio ou des présentations dans les journaux doit être déterminé de façon aléatoire.

Enfin, dans la plupart des pays, les partis politiques assument eux-mêmes la responsabilité du contenu de la publicité politique (tant du point de vue pratique que du point de vue juridique). Cependant, certains pays ont des règles à cet égard. La Belgique, par exemple, exige que les annonces soient « structurées de façon positive, qu'elles ne jettent pas le discrédit sur d'autres partis et qu'elles ne comportent pas d'attaques personnelles contre leurs candidats ». C'est une option à explorer lorsque l'usage établi ne donne pas satisfaction.

Dans tous les pays, lorsqu'il n'y a pas d'exigence de contenu, les publicités politiques ne doivent pas contenir d'allégations fausses, contrevenir aux lois contre l'incitation au racisme, au nationalisme et aux sentiments criminels. La question est de savoir si le radiodiffuseur doit avoir autorité pour prévisualiser le contenu diffusé en accès gratuit.

L'Allemagne est le pays où la jurisprudence est la plus abondante en ce domaine. Les chaînes de télévision craignaient, en diffusant un spot pour un parti d'extrême droite, de se trouver *de facto* complices de crimes. Elles ont donc voulu se réserver le droit de ne pas diffuser le spot en cas de violation évidente de la loi. Mais les partis concernés ont saisi la justice et ont réussi à obliger les chaînes de télévision à diffuser leurs annonces. La jurisprudence allemande dit :

« Il n'est pas du ressort des chaînes de télévision de refuser un spot électoral en avançant l'argument que son contenu semble non constitutionnel, car seule la Cour constitutionnelle fédérale a compétence pour décider du caractère inconstitutionnel d'un parti et de son message. »

La prévisualisation de la publicité politique gratuite est une voie qui peut être explorée, mais la décision de ne pas diffuser revient apparemment au tribunal compétent. Il est certainement important de disposer de mécanismes de régulation (rectification immédiate, sanction) après l'émission (ou la publication lorsqu'il s'agit de la presse écrite).

Publicité politique payante

Le débat sur la publicité politique payante semble parfois dégénérer en une querelle sans issue entre ceux qui soutiennent la liberté d'expression et ceux qui veulent protéger l'égalité d'accès vis-à-vis des politiciens au portefeuille bien garni.

C'est cependant plus une question d'intérêt du public que de dogme et il convient donc de s'axer sur l'expérience acquise plutôt que sur les seuls principes. Bien que nous traitions des réglementations européennes, la pratique des Etats-Unis ne peut pas être ignorée dans ce cas, en particulier compte tenu de la controverse actuelle sur le financement des campagnes électorales et la publicité politique.

Les chercheurs, les décideurs politiques et les journalistes américains sont divisés sur la question. Certaines avancent que la publicité payante permet l'accès direct à l'électorat, qu'elle peut contribuer à faire connaître ce qui ne l'est pas et que toute limitation porterait atteinte à la liberté de parole. Ils ont la constitution derrière eux : quand le Congrès a voulu limiter les dépenses de campagne en 1976, le Tribunal Constitutionnel a jugé que cela violerait le Premier Amendement. D'autres prétendent que les coûteuses émissions télévisées commerciales nécessitent des collectes de fonds excessives, que cela revient à protéger juridiquement l'inégalité (ceux qui ont les plus gros comptes en banque peuvent acheter plus de temps) et qu'il vaudrait mieux les remplacer par un système équitable de publicité gratuite. Actuellement, beaucoup paraissent mécontents de l'importance démesurée des collectes de fonds et de la publicité politique payante dans les campagnes électorales. Les rencontres avec le Président sont à vendre, les hommes politiques (y compris le Président lui-même) sont continuellement occupés à chercher de l'argent, les campagnes dans leur ensemble deviennent de plus en plus coûteuses, la publicité politique à la télévision connaît une croissance exponentielle et les dons peuvent avoir une influence sur la politique et menacer l'indépendance du pouvoir

exécutif. L'idée que la politique est sur une pente qui mène à la course aux armes financières a suscité des doutes graves sur la nécessité d'une réforme.

C'est pour ces raisons et quelques autres indiquées plus bas que la publicité politique payante n'est pas une pratique très répandue dans les pays d'Europe occidentale (l'Italie et le Portugal font exception). En revanche, dans les pays d'Europe centrale et orientale et dans l'ex-URSS, elle est normalement admise. Il y a quelques raisons à cela. Théoriquement, avec beaucoup de partis nouveaux, les annonces payantes peuvent compléter la couverture éditoriale et permettre aux électeurs de s'y retrouver. Si le contrôle de l'Etat sur les médias est encore palpable et s'il y a partialité systématique, la nécessité de donner aux politiques l'occasion de parler par eux-mêmes est particulièrement grande. Pratiquement, deux raisons d'autoriser la publicité payante dans les pays d'Europe centrale et orientale et dans l'ex-URSS ont été que (1) cela apportait un revenu publicitaire aux médias luttant pour leur survie et (2) si elle était interdite, la publicité se cacherait selon toute probabilité sous la forme d'articles éditoriaux.

Les arguments pour et contre suivants sont au centre du débat :

Contre la publicité politique payante

- L'égalité des chances est réduite. Les politiciens jouissant d'un important soutien financier pourront acheter plus de temps ou d'espace, ils seront plus visibles et ils mèneront une campagne dépassant les possibilités des autres. L'avantage accordé aux politiciens qui ont de l'argent est considéré comme antidémocratique.
- L'expérience acquise dans les pays où la publicité politique est autorisée fait ressortir un besoin croissant de collectes de fonds – en particulier du fait du coût élevé de la publicité radiodiffusée et télévisée – et la montée continue du volume

de la publicité politique. La politique semble alors sur la pente qui mène à la course aux armes financières.

- Le soutien financier pose la question des dettes possibles (au propre et au figuré) que le politicien contracte vis-à-vis de son bailleur de fonds. Des groupes et des individus riches peuvent ainsi acheter un accès à la branche exécutive du pouvoir.
- La non réglementation de la publicité politique tend à aboutir à la personnalisation de la campagne ; les candidats peuvent s'appuyer sur la manipulation des médias plutôt que sur la cohérence de leur plate-forme électorale.
- Dans certains pays d'Europe centrale et orientale et de l'ex-URSS, les mécanismes de contrôle (du maximum de dépenses par exemple) n'ont pas été très efficaces et des allégations très graves ont été portées sur le financement de la publicité des candidats sortants (pris sur le budget de l'Etat).

En faveur de la publicité politique payante

- La limitation de la publicité politique payante est en contradiction avec la liberté des individus de s'exprimer à leur guise.
- La possibilité d'acheter du temps d'antenne permet aux nouveaux candidats de se faire connaître et d'acquérir un profil qui leur serait autrement inaccessible. Cela peut constituer un défi sain pour les hommes politiques sortants.
- Les politiques doivent avoir un accès direct aux médias, gratuit ou payant. Mais étant donné que la publicité gratuite implique une intervention du gouvernement dans les médias, menaçant ainsi leur indépendance, la publicité payante est préférable.
- Dans les nouvelles démocraties, la publicité politique payante peut éviter une publicité cachée et peut compléter utilement la couverture éditoriale (parfois inévitabile).

Evaluation des arguments

Certains arguments en faveur de la publicité politique sont moins valables lorsqu'il existe une publicité gratuite bien régulée. Premièrement, si les candidats reçoivent déjà un temps d'antenne gratuit, ils ont moins besoin d'un temps payant comme moyen de communication direct avec les électeurs. Deuxièmement, l'accès gratuit peut permettre à ceux qui sont inconnus de se faire connaître *sans* leur demander d'avoir les poches pleines. Les nouveaux candidats qui se font reconnaître doivent actuellement avoir beaucoup d'argent et l'on peut se demander si cela est tout à fait démocratique, c'est-à-dire si cela attire les meilleurs.

L'argument que le temps gratuit constitue une menace pour l'indépendance des médias n'est pas confirmé par l'expérience. Il n'y a jamais eu de plainte d'intervention induite résultant de la réglementation sur le temps d'antenne gratuit et son attribution (généralement assurée par des organismes apolitiques ou par la commission électorale centrale).

Les arguments contre sont les plus difficiles à évacuer. Aux Etats-Unis, l'insatisfaction actuelle vis-à-vis de la situation est à considérer. L'importance croissante et la nécessité de la collecte de fonds et de la publicité politique sont des préoccupations graves et réelles. L'expérience d'autres pays montre aussi que certains partis peuvent mener une campagne dépassant de loin les moyens des autres. Toutefois, il s'agit plus là d'arguments en faveur d'une meilleure réglementation de la publicité payante – pour la limiter – que de son abolition complète.

Les arguments de principe contre la publicité politique payante – «les politiques ne devraient pas faire de publicité pour eux-mêmes» – peuvent être profondément ressentis sans être totalement logiques. La publicité dans la presse écrite et sur les panneaux électoraux est habituellement autorisée et relativement non réglementée.

Il n'appartient pas à la présente publication de recommander ou de déconseiller la publicité politique payante. Toutefois, si elle est autorisée, le point le plus important est qu'elle devrait être bien réglementée. Comme le disent Mickiewicz et Firestone: «Le fait d'autoriser la publicité politique payante sur l'antenne n'entraîne pas nécessairement la passivité et l'incapacité de formuler certaines règles considérées comme servant le public.»¹⁸

- Les Etats-Unis, où le système de publicité à accès payant est peut-être le plus déréglementé du monde, possèdent cependant la règle de l'égalité des chances pour protéger l'égalité d'accès. Si une chaîne de télévision vend du temps à un candidat A, elle doit donner au candidat B la possibilité d'acheter un temps comparable au même prix. Par conséquent, les radiodiffuseurs ne peuvent pas faire payer un prix différent à différents candidats. L'Italie a plus ou moins la même règle, comme on l'a vu dans la partie sur la publicité politique dans la presse écrite. Les chaînes de télévision privées en Italie doivent annoncer les prix et les conditions de réservation du temps d'antenne avant le début de la campagne. Ici encore, à titre de règle empirique, les conditions les plus favorables offertes à un candidat ou parti doivent être appliquées à tous les autres.
- Les Etats-Unis ont aussi la règle du prix unitaire le plus bas. Elle exige que, 45 jours avant une élection primaire et 60 jours avant l'élection générale, le prix de publicité consenti aux candidats légalement qualifiés soit le prix unitaire le plus bas. En d'autres termes, si un candidat veut acheter du temps pour une annonce politique de 30 secondes à 20 heures, la station doit lui appliquer le même tarif spécial (réduit) que celui qu'elle appliquerait à un grand annonceur commercial (par exemple Coca Cola). Le but de cette règle est de réduire

18. Ellen Mickiewicz et Charles Firestone (1992), *Television and Elections*, Aspen Institute.

les coûts de campagne, tout en assurant aux stations de télévision une rémunération raisonnable de leur temps d'antenne.

- On pourrait combiner avec les deux règles ci-dessus un plafond de dépenses. Du côté positif, une limite de dépense pourrait éliminer certains des inconvénients soulignés ci-dessus (besoin excessif de collecte de fonds, inégalité des chances), tout en conservant certains avantages (possibilité de défier les candidats sortants, de faire connaître ceux qui ne le sont pas). Du côté négatif, il reste que cela peut théoriquement enfreindre la liberté d'expression et que cela risque d'être difficile à contrôler ou à appliquer.

En Lituanie et en Russie, la publicité payante a été limitée par un plafond général pour les dépenses de campagne. Si l'on peut soutenir que c'est la solution la plus équitable – les partis ou candidats enregistrés peuvent collecter des fonds jusqu'à un certain montant et les dépenser à leur guise -, elle est aussi difficile à contrôler, comme on l'a bien vu avant les élections parlementaires de décembre 1995 en Russie.

La commission électorale centrale russe a stipulé que tous les fonds devaient passer par des comptes provisoires spéciaux domiciliés à la Sberbank de Russie. Les partis politiques pouvaient dépenser au maximum 2,4 millions de dollars. L'Institut Européen de la Communication a réalisé des analyses quantitatives du temps payant sur les chaînes fédérales. En les combinant avec les coûts à la minute déclarés pour la publicité sur ces chaînes, il a conclu que certains partis avaient largement dépassé la limite de dépense pour la campagne électorale¹⁹. Et cela n'incluait même pas toutes les autres activités électorales. Le service de surveillance de la CEC était censé surveiller les dépenses, mais si ce mécanisme de contrôle existait, il a gardé un profil remarquablement bas. Le laxisme des règles sur le financement et les donations qui n'étaient pas comptabilisées

19. *Monitoring the media coverage of the 1995 Russian parliamentary elections*, rapport final, Institut Européen de la Communication, 15 février 1996.

(c'est-à-dire qui ne sont jamais passées par le compte de la Sberbank), combinés à l'incapacité de la CEC à contrôler, peuvent expliquer pourquoi certains partis ont pu se permettre un dépassement de dépenses.

Cela montre que lorsqu'un plafond de dépenses global est en place, il y a un réel besoin de transparence dans le financement des campagnes politiques et d'un mécanisme de contrôle efficace.

- Comme variante, on pourrait décider de limiter le temps d'antenne que les partis ou candidats peuvent acheter. Cela présente les avantages d'une limite générale des dépenses et cela peut être contrôlé sans peine. Le nombre de spots télévisés est facile à compter, alors que les «dépenses globales de campagne» sont plus difficiles à contrôler (combien va à l'organisation de tournées électorales, combien sert à faire des sondages d'opinion dans le cadre de la campagne, etc.).

Plusieurs pays ont effectivement des réglementations de ce type. Au Canada, par exemple, le montant de la publicité que les partis peuvent acheter est lié à leur nombre de sièges au Parlement et les partis non représentés peuvent acheter un certain temps déterminé. Ce système, toutefois, semble favoriser les partis établis et le *statu quo*, alors que la publicité payante devrait, par excellence, être capable d'aller à l'encontre. En Pologne, le montant de publicité payante autorisé est lié au temps gratuit attribué (15 % pour être précis). Cette option est aussi explorée dans d'autres pays. Mais si le temps gratuit est accordé de manière proportionnelle et non égale, cette règle favorisera aussi les partis établis et représentés.

Si le montant de temps d'antenne que les partis ou candidats peuvent acheter est égal pour tous, cela constitue probablement l'option la plus juste. Elle permet aux nouveaux venus de s'attaquer au *statu quo* tout en limitant l'escalade de la collecte de fonds et de la publicité payante.

- Deux options concernant la réglementation des contenus peuvent aussi contribuer à diminuer certains impacts négatifs de la publicité politique payante. Toutes deux sont tirées de l'ouvrage «*Television and Elections*». Premièrement, une longueur minimale fixe de deux minutes pour les annonces payantes pourrait contribuer à éviter les spots publicitaires simplistes, émotionnels et parfois trompeurs (voir aussi les deux minutes et demie d'annonces gratuites). Deuxièmement, en demandant aux candidats de figurer pendant une forte proportion du temps de leurs propres annonces, on peut limiter le caractère manipulateur et émotionnel de la publicité politique payante²⁰.

Enfin, certaines des règles qui s'appliquent à la publicité politique gratuite s'appliquent aussi aux annonces payantes. Par exemple, il faut que les spots soient encadrés par des rejets de responsabilité et il doit nécessairement y avoir une possibilité de rectification, de réfutation ou de réponse immédiate. Cela implique aussi que les spots ne devraient peut-être pas être autorisés à partir du moment où le droit de réponse ne peut plus être garanti. En pratique, cela signifie que l'accès payant ne devrait pas être autorisé la veille du scrutin.

Organismes de régulation

Tous les pays d'Europe (à quelques exceptions près) ont confié les éléments clés de la régulation du secteur télévisuel à des organismes de régulation dits indépendants.²¹

Ces organismes ont diverses fonctions : accorder les licences aux diffuseurs ; superviser les activités des diffuseurs ; fixer

20. Ellen Mickiewicz et Charles Firestone (1992). *Television and Elections*, Aspen Institute.

21. Serge Robillard (1996), *La télévision en Europe, organismes régulateurs – statuts, fonctions et pouvoirs dans 35 pays européens*, Institut Européen de la Communication ; John Libbey, Londres. [Le présent paragraphe s'inspire fortement des conclusions de cette publication.]

certaines règles, par exemple des codes de conduite ; imposer des sanctions si nécessaire ; dans certains cas, ils ont des pouvoirs quasi juridiques, comme dans le cas des plaintes formulées par les téléspectateurs. En d'autres termes, ces organismes de régulation ont un rôle important à jouer pour la mise en œuvre des diverses réglementations définies plus haut.

Leurs compétences varient d'un pays à l'autre mais les plus fréquentes sont les suivantes :

- Agir en tant que conseil pour formuler les réglementations concernant l'accès libre et payant (avant les élections).
- Travailler avec les journalistes et les médias pour établir un code de conduite de campagne (avant les élections).
- Superviser l'affectation aléatoire de la publicité gratuite et en surveiller la mise en œuvre.
- Superviser les réglementations éventuelles affectant la publicité payante (égalité des chances, plafonds, contenus) et assurer le respect des règles.
- Réagir aux plaintes des partis et des candidats concernant l'octroi de cet accès.
- Superviser le droit de réponse concernant la publicité gratuite, la publicité payante et la couverture éditoriale. Si le média concerné refuse de diffuser une réponse, une déclaration peut être publiée.
- Identifier les violations de la loi électorale de la part des médias et transmettre les informations concernant ces violations à la commission électorale.
- Surveiller la répartition de la couverture éditoriale des élections entre les partis et les candidats et identifier les cas clairs de partialité.

Ces tâches peuvent exiger d'observer de près l'ensemble du processus. Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) français a ainsi écrit dans son propre rapport annuel : « La fonction de surveillance est l'un des centres névralgiques de la régulation. La législation et les règles, les engagements et les obliga-

tions [...] ne seraient guère efficaces s'il n'était pas possible à tout moment de s'assurer qu'ils sont respectés.»²² On a déjà décrit plus haut avec quel soin le CSA a surveillé la couverture des élections. Mais tous les organismes de régulation n'observent pas la production des diffuseurs d'aussi près que le CSA.

L'efficacité de la surveillance dépend des sanctions et des ressources à la disposition de l'organisme de régulation (comme on l'a vu avec l'exemple de la Russie, exposé plus haut). Si l'on recense le mandat de tous les organismes présents en Europe, on remarque qu'à une très grande majorité, les différents degrés de sanction sont semblables. Cela commence par un avertissement direct ou public, éventuellement accompagné d'une demande de diffuser un correctif ou une excuse. Ensuite, l'organisme de régulation peut infliger des amendes. Enfin, le programme incriminé peut être suspendu ou, sanction plus sévère, la licence de radiodiffusion peut être tout simplement révoquée²³.

Ces dernières sanctions (suspension du programme ou de la licence) exigent l'indépendance et l'autonomie des organismes de régulation pour que ces pouvoirs n'ouvrent pas la porte à des abus. Les pouvoirs statutaires ne sont pas une option attrayante dans les pays qui n'ont pas un pouvoir judiciaire indépendant et un cadre juridique bien établi pour les activités des médias. Pour être efficace, l'autorité de l'organisme doit être reconnue par toute la branche et par tous les acteurs: radiodiffuseurs publics (ou appartenant à l'Etat) et privés, gouvernement, parlement et système judiciaire. Pour remplir ces fonctions cruciales et être crédible, l'organisme a besoin d'être autonome dans ses décisions et politiques.

L'indépendance de l'organisme de régulation ne peut probablement pas être garantie par la loi à elle seule. Le respect de

22. CSA, troisième rapport annuel, 1^{er} janvier-31 décembre 1991, p. 195.

23. Serge Robillard (1996), *La télévision en Europe, organismes régulateurs – statuts, fonctions et pouvoirs dans 35 pays européens*.

l'autonomie exige aussi la responsabilité et l'intégrité du pouvoir exécutif et législatif. Cela se manifeste par le rôle du pouvoir exécutif et législatif dans la nomination des membres des organismes de régulation. Dans la plupart des cas, le gouvernement, les ministres ou le président sont directement responsables. Parfois de manière exclusive, parfois en consultation avec le parlement (France, Roumanie, Pologne). Parfois, seul le parlement est responsable (République tchèque, Estonie, Islande, Lituanie, Slovaquie). Dans de rares exceptions, le pouvoir judiciaire entre en jeu (le *Garant* en Italie doit être un ancien magistrat). Dans des cas encore plus rares, la « société civile » est consultée (Allemagne).

Quoi qu'il en soit, le fait que les présidents de l'*Independent Television Commission* et de la *Broadcasting Complaints Commission* du Royaume-Uni soient nommés exclusivement par le pouvoir exécutif ne signifie pas que ces organismes sont dépendants du gouvernement ni sous son influence. Les mandats des représentants sont fixés, l'autonomie de l'organisme est reconnue, sinon par la lettre de la loi, assurément dans son esprit. Actuellement, plusieurs pays d'Europe centrale et orientale et de l'ex-URSS tentent de se doter de cadres juridiques garantissant l'indépendance de l'organisme de régulation. Par exemple, la nomination des représentants est équilibrée entre le parlement, le gouvernement et (parfois) d'autres entités ; ou elle est faite de façon totalement apolitique, à partir de certaines listes de personnes non affiliées, ou par consensus entre les divers acteurs. Cela manifeste en quelque sorte la crainte que ces organismes ne soient, en fait, pas indépendants.

Droit de réponse

La nécessité de rectifier une information incorrecte et de réfuter des allégations fausses dans le bref cadre temporel d'une campagne électorale donne du poids à l'opinion favorable à un droit de réponse instantané.

Dans la plupart des pays, il a été décidé que les procédures normales de droit de réponse – qui se trouvent généralement dans la loi sur la presse ou la loi sur l'information – suffisent. En Bulgarie et en Slovénie, en revanche, la brièveté de la campagne électorale est reconnue et la nécessité de l'urgence est stipulée par la loi (24 heures en Bulgarie et une décision de justice dans les trois jours en Slovénie). En Lituanie, si un hebdomadaire publie une information inexacte dans son dernier numéro avant les élections, il doit payer la réponse dans un autre organe de presse avant le jour du scrutin. En Russie, au contraire, la nécessité de traiter les demandes en urgence au cours de la campagne est ignorée, car le droit de réponse ne doit, officiellement, être accordé que dans un délai d'un mois.

Il y a une légère différence entre une rectification et le droit de réponse. Normalement, en cas de publication ou de diffusion d'une information factuellement erronée (par inadvertance ou non), la responsabilité de la rectification incombe à l'organe médiatique concerné. Pour parler simplement, les inexactitudes sont corrigées par les supports médiatiques eux-mêmes, si nécessaire, après que d'autres les leur ont signalées. Le droit de réponse, en revanche, doit être mis en œuvre après publication ou diffusion d'allégations fausses, dont la véracité est contestée par le parti ou le candidat contre lequel cette allégation a été faite.

Si le rédacteur en chef refuse de rectifier ou d'accorder le droit de réponse, l'affaire doit être soumise à arbitrage. Il y a plusieurs points d'arbitrage possibles. Ce peut être un organisme d'autorégulation journalistique, lorsque cet organisme est reconnu et respecté par tous les organes médiatiques – par exemple, en Norvège, la Commission des plaintes concernant la presse. Dans la plupart des pays, la requête peut aussi être portée devant le tribunal. Au cours d'une campagne électorale, certains pays ont prévu la possibilité de faire appel à la commission électorale ou à un conseil spécialement chargé

de l'équité de la représentation dans les médias. Dans ces conditions, ces organismes doivent avoir les moyens de faire appliquer leurs propres décisions et de le faire rapidement.

Lorsqu'un droit de réponse est accordé, il doit paraître gratuitement dans le même support et avec la même visibilité (même chaîne, même heure et même programme ou même page, même police et même longueur) et être clairement identifié comme une réponse à l'allégation réfutée. Etant donné la brièveté de la campagne électorale, il doit y avoir des mécanismes juridiques de *rectification immédiate* et de sanctions ultérieures pour les articles qui contiennent des allégations erronées ou contreviennent aux lois contre l'incitation au racisme, au nationalisme et au crime. Les dispositions ci-dessus peuvent figurer dans la loi électorale.

La règle sur les attaques personnelles, aux Etats-Unis, stipule que lorsqu'une attaque est portée contre le caractère personnel ou les qualités d'une personne identifiée ou d'un groupe au cours d'une discussion sur des questions controversées d'importance publique, le radiodiffuseur doit en parler à la personne ou au groupe attaqué et lui offrir une occasion raisonnable de répondre. Cela ne couvre pas les attaques formulées au cours des programmes d'information ou de couverture immédiate de nouvelles inattendues, ni les attaques portées par les candidats ou leur porte-parole. Cela s'applique aux programmes éditoriaux et analytiques.

La diffamation écrite ou orale ne fait généralement pas l'objet d'un droit de réponse. Le fait de discréditer délibérément quelqu'un entraîne généralement des dommages et intérêts (moraux et financiers) plutôt que la possibilité de rectifier les faits. En outre, ces questions sont généralement soumises à l'arbitrage des tribunaux compétents et ne se règlent pas entre les organes médiatiques et le plaignant, avec ou sans organisme d'autorégulation indépendant pour manier le bâton.

Les attitudes négatives...

Les campagnes négatives sont une maladie qui semble se répandre et pour laquelle il n'y a pas encore de remède juridique.

Il y a de nombreux exemples bien documentés de candidats discréditant leurs opposants en les présentant comme incompetents ou non fiables (« ils n'ont pas tenu leurs promesses ») ou en les associant à des souvenirs sombres ou à des craintes pour l'avenir, par exemple, les publicités de Boris Eltsine en 1996 ou le célèbre spot produit par le candidat à la présidence de la Roumanie Ion Iliescu en 1996. Ce spot dépeignait son rival, Emil Constantinescu, comme un monarchiste, fondant son portrait dans celui du roi Michel, avec comme mot de la fin : « Voulez-vous élire un président qui veut se faire remplacer par un roi ? »

Il faut noter que, dans l'ensemble, les campagnes négatives sont plus fréquentes dans les systèmes bipartites, où le gagnant prend tout, que dans les systèmes de représentation proportionnelle, où l'opposant d'aujourd'hui peut être un partenaire gouvernemental de demain. En ce sens, un système de représentation proportionnelle présente un effet calmant.

Bien que les chercheurs, les politiques et les législateurs aient régulièrement exploré les possibilités de combattre les méthodes électorales négatives, il ne semble pas y avoir de réponse simple à ce problème. Aucun Etat membre du Conseil de l'Europe n'a adopté de législation spécifiquement destinée à limiter la pratique des « attitudes négatives », comme l'appellent les augures. La pratique de la campagne négative est difficile à définir et impalpable. Des règles trop strictes risqueraient de porter atteinte à la liberté d'expression et seraient donc inconstitutionnelles ; des règles trop laxistes seraient largement inefficaces.

Néanmoins, il existe trois remèdes possibles. Le premier est constitué par les limitations posées par la législation existante

(diffamation écrite ou orale) et le droit de réponse. Lorsqu'on le souhaite, la règle contre les attaques personnelles définie ci-dessus pourrait être adoptée et développée pour y inclure les attaques personnelles des candidats l'un contre l'autre au cours de la campagne électorale. L'obligation d'une réponse présentant la même visibilité pourrait y être incluse aussi.

L'audimètre est le second remède possible. Les campagnes négatives cesseront lorsque le public ne les acceptera plus. De fait, les messages sont susceptibles de se retourner contre leur auteur et l'ont parfois fait par le passé. L'exemple italien de 1994 est probablement le plus exemplaire. Pendant des mois, avec tous les instruments à sa disposition – télévision, presse écrite, cinéma, podiums universitaires –, la gauche s'est efforcée de discréditer Silvio Berlusconi, leader de *Forza Italia*. Elle l'appelait «le chevalier noir», «le petit dictateur sud-américain», «ce Robin des Bois à l'envers», «charlatan» et enfin «mafioso». Lucio Colletti, philosophe sympathisant de gauche, a écrit pendant la campagne : «Ne vous laissez jamais aller à la tentation de faire de votre adversaire l'ennemi du peuple. Le dénigrement peut avoir un effet de boomerang». De fait, un renversement de la politique italienne a amené Berlusconi au poste de premier ministre (pour peu de temps, mais c'est l'Italie).

Enfin, les augures semblent penser qu'une campagne négative peut être payante, ne serait-ce que parce qu'elle fait parler du parti ou du candidat. «Les médias ont des chances de relever cela et c'est la meilleur façon de faire parler de nous», a dit récemment un candidat faisant campagne au Royaume-Uni. Cela mérite réflexion pour les médias eux-mêmes, qui pourraient évidemment envisager d'adopter des codes internes pour exclure les attaques personnelles brutales.

Les sondages d'opinion

Les sondages de l'opinion publique sont devenus partie intégrante de la politique, même lorsqu'il n'y a pas d'élections

en vue. Il faut en rendre compte, mais avec les précautions voulues.

Pour y voir clair, il faut distinguer entre le « sondage d'intentions de vote » spécifique (prédisant le résultat des élections) et le terme plus large de « sondage d'opinion » (position/attitude des citoyens vis-à-vis d'une question, mais également utilisé pour décrire les sondages sur les intentions de vote). Les sondages d'opinion généraux sont commandés par les organes de presse et de radiodiffusion, les partis politiques, les instituts de sociologie, les organisations non gouvernementales, les lobbies et diverses autres entités. Ils sont utilisés par les médias pour informer le public sur les attitudes qui existent à l'intérieur de la société. Les partis politiques utilisent des sondages d'opinion (qui leur sont propres) pour être en prise sur les changements d'humeur apparents du public. A ce titre, les sondages d'opinion peuvent presque devenir des référendums non officiels.

Les sondages d'intentions de vote sont devenus des baromètres politiques d'un bout à l'autre de l'année. Ils indiquent la popularité des partis/candidats politiques, révèlent les « taux d'opinion favorable » et suggèrent le résultat des élections lorsqu'ils ont lieu le jour du scrutin. Les sondages d'intentions de vote sont principalement demandés par les organes de presse et de radiodiffusion et les partis politiques eux-mêmes. Ces derniers les utilisent pour élaborer leur stratégie, évaluer le comportement de leur leader, etc. Les médias confrontent les leaders de partis aux résultats des sondages et demandent leurs réactions à leurs opposants. De fait, les reportages sur les campagnes sont de plus en plus axés sur les « résultats des courses » entre les candidats : qui est en tête, qui est devant, qui a des chances de gagner ? A ce titre, les résultats des sondages risquent d'encadrer de plus en plus la couverture des campagnes électorales.

Les reportages sur les sondages d'opinion et en particulier sur les intentions de vote sont parfois soumis à des réglementations

extérieures (lois, lignes directrices des organismes de régulation) ou à des codes internes. La principale raison d'adoption de ces règles est l'hypothèse que les prévisions concernant l'attitude des citoyens et les résultats des élections risquent d'influer sur ces résultats. Par exemple, il peut arriver que les électeurs ne soient pas inclinés à voter pour des candidats qui n'ont aucune chance de gagner. Mais les résultats du vote peuvent aussi influencer sur la couverture effective des élections (deuxième tour).

La façon de rendre compte des résultats prévus pose quatre questions clés qui ont suscité des débats et ont abouti à une réglementation dans certains pays et à des lignes directrices internes au sein des médias dans d'autres.

- **Exigence d'un niveau professionnel de la part des organismes de sondage ?**

La réalisation d'un sondage d'opinion fiable est une tâche difficile et les résultats peuvent être différents du résultat du scrutin réel. Si, en Europe occidentale, les sondeurs arrivent maintenant à maintenir la marge d'erreur à un pourcentage de quelques points, en Europe centrale et orientale et dans l'ex-Union soviétique, il est bien connu que les sondages sur les intentions de vote ne sont, bien souvent, pas fiables. En Russie, par exemple, les divers sondages réalisés avant les élections présidentielles de 1996 ont présenté des différences allant jusqu'à 15 % dans leurs prévisions de soutien populaire aux candidats. Etant donné l'influence que les sondages d'intentions de vote peuvent avoir sur le résultat des élections, on peut se demander s'il ne faudrait pas qu'il existe des règles pour éviter des prévisions trop inexactes.

Au Portugal, les sondages d'opinion ne peuvent être réalisés que par des organisations accréditées. Néanmoins, ces règles ont été transgressées : des organisations dépourvues des moyens indispensables ont effectué des sondages sans conséquences. Mais le Portugal est une exception. D'autres pays

n'ont aucune disposition de ce type. Il n'y a aucune condition préalable quant à la taille de l'échantillon, au nombre de réponses, à la marge minimale d'erreur, etc. On estime que les organismes de sondage ou les centres sociologiques non fiables se trouveront éliminés par le marché. Au Royaume-Uni, des sondeurs expérimentés et de bonne réputation comme Gallup, Harris, ICM, etc. ont défini un code de conduite commun. La crédibilité joue un rôle très important, tant pour les sondeurs que pour les médias. La BBC, par exemple, ne rend compte que des sondages qu'elle considère comme « bien conduits ». Selon elle, cela dépend de la taille de l'échantillon, de son type et de la marge d'erreur (moins de 3 %).

• **Comment rendre compte des sondages d'opinion ?**

Diverses raisons poussent les médias à rendre compte des sondages d'intentions de vote avec la plus extrême prudence. Tout d'abord, les reportages sur les sondages d'intentions de vote apportent à la couverture de la campagne un biais involontaire. Ce sont les sondages qui décident qui mérite de figurer dans le journal et qui ne le mérite pas. Les partis ou les candidats qui paraissent avoir une chance de gagner ou d'affecter de façon significative les résultats électoraux font les gros titres, tandis que les médias n'accordent que peu ou pas d'attention aux autres. Deuxièmement, le fait de rendre compte des sondages peut accroître leur crédibilité et, par conséquent, leur influence involontaire sur l'électorat. Le fait de dire avec certitude que « les sondages montrent que M. Mitterrand a des chances de gagner » peut affecter les intentions des votants. Il est donc souhaitable de prendre toutes les précautions nécessaires.

Accorder plus d'importance au contenu et moins aux « résultats des courses » est un bel objectif. Mais le temps d'antenne est rare, les informations se font plus rapides et plus accrocheuses. Les sondages sur les intentions de vote n'y font pas exception. Faut-il une réglementation légale pour changer

cela ? Les législateurs ne semblent pas le penser. Il n'y a pas de loi contraignante interdisant totalement de rendre compte des sondages. De plus, il n'y a généralement pas de loi prescrivant aux médias « d'être prudents » ou « d'éviter d'accroître la crédibilité des sondages ». Cela est laissé à leur discrétion.

Plusieurs organes de presse et de radiodiffusion ont cependant adopté des lignes directrices internes. La BBC, par exemple, a défini une série de règles stipulant que (a) le compte rendu des sondages d'opinion ne doit pas se trouver en tête d'un programme ; (b) la BBC interprète le sondage et n'utilise pas l'interprétation fournie par les sondeurs ; (c) toute formulation accroissant la crédibilité des sondages est évitée – par exemple « suggère » au lieu de « montre » ; (d) la marge d'erreur est signalée et quand la différence entre deux candidats est inférieure à cette marge, cela est mentionné. Divers journaux hollandais de qualité ont un accord interne analogue, quoique non écrit, de ne pas faire figurer d'articles sur les résultats des sondages à la une.

En outre, la BBC suggère de donner des informations complémentaires, qui ressemblent beaucoup à celles que la commission électorale centrale russe a demandées en 1996 : le nom de l'organisme sondeur, la date du sondage, la taille de l'échantillon et sa couverture régionale, la méthode utilisée et la formulation de la question.

L'interdiction totale de rendre compte des sondages sur les intentions de vote reviendrait à refuser au public une information significative sur le déroulement de la campagne. Il est donc justifié que cela n'ait pas été envisagé comme une option sérieuse. Compte tenu de l'amélioration de la qualité des sondages, de la nécessité pour les sondeurs eux-mêmes de rester crédibles et du soin que prennent la plupart des médias de bonne réputation pour en rendre compte, on considère généralement comme inutile une réglementation dans ce domaine. On pourrait encourager la définition de lignes directrices internes sur la façon de rendre compte des résultats des son-

dages d'opinion, de la façon définie plus haut. Le droit de réponse en cas de manipulation délibérée des sondages est une possibilité de réglementation à envisager.

- **Interdiction de rendre compte des sondages pendant une certaine période précédant le jour du scrutin ?**

Le sentiment que les gens préfèrent ne pas se ranger du côté du perdant est très répandu. La meilleure illustration en est peut-être une citation de quelqu'un en Serbie, en septembre 1997: «D'abord, tout le monde a voté pour Milosevic, alors j'ai voté pour Milosevic. Maintenant, tout le monde vote pour Seselj, alors je vote aussi pour Seselj». S'il en est ainsi, les sondages d'opinion risquent d'influer sur le résultat des élections. Au bout du compte, si un candidat a une mauvaise place dans les sondages, certains préféreront ne pas voter pour lui.

Dans un certain nombre de pays, cette présomption a restreint le droit de rendre compte des sondages. Dans ces pays, les médias ne sont pas autorisés à donner les résultats des sondages d'intentions de vote pendant une certaine période précédant le jour du scrutin – officiellement pour donner aux électeurs le temps de réfléchir et de se décider sans être influencés par les résultats prévus.

Mais il y a une sorte de schisme en Europe. Les pays d'Europe occidentale n'ont généralement pas de réglementation concernant la publication des résultats des sondages, alors que la plupart des pays d'Europe orientale ont une certaine période de «silence sur les sondages d'opinion avant élection». La longueur de cette période est variable – deux jours, trois jours, une semaine. La Lituanie et le Luxembourg sont des cas particuliers: pour l'une, toute la durée de la campagne et pour l'autre, un mois sans sondage.

Pays	Réglementation concernant la publication des sondages d'opinion avant le jour du scrutin
Allemagne	Pas de règle
Autriche	Pas de règle, mais autorestriction pendant sept jours demandée
Belgique	Pas de règle
Bulgarie	Pas de règle (quatorze jours de silence avant scrutin jugé anticonstitutionnel le 11 février 1997)
Chypre	Pas de règle
Danemark	Pas de règle
Fédération de Russie	Silence de trois jours
Finlande	Pas de règle
France	Silence d'une semaine
Islande	Pas de règle
Lettonie	Silence de deux jours
Lituanie	Silence pendant toute la durée de la campagne officielle
Luxembourg	Silence d'un mois
Malte	Silence (général) de deux jours
Norvège	Pas de règle
Pays-Bas	Pas de règle
Pologne	Silence de douze jours
Portugal	Pas de règle
Roumanie	Silence de deux jours
Royaume-Uni	Pas de règle
Slovaquie	Silence de sept jours
Slovénie	Silence de sept jours
Suisse	Pas de règle

Jusqu'au 11 février 1997, la Bulgarie a interdit de rendre compte des sondages d'opinion pendant les 14 jours précédant le scrutin (pour les élections parlementaires). Mais la Cour constitutionnelle a décidé que cette règle contrevenait à l'article 41 de la Constitution (liberté de recevoir et de diffuser l'information) et il n'y a plus de silence sur les sondages d'opinion, si ce n'est le jour des élections.

Il est difficile de déterminer si des règles sont réellement nécessaires. L'influence causale des résultats des sondages sur l'action des électeurs est impossible à prouver. Toutefois, si des pays décident d'opter pour un «silence sur les sondages», un jour n'est probablement pas suffisant. Avec des élections, disons le dimanche, les résultats des sondages publiés le vendredi sont encore dans l'air le samedi. Une période de trois à cinq jours est probablement assez longue pour reléguer la question à l'arrière-plan et assez courte pour éviter qu'un grand nombre de personnes tournent la difficulté (par exemple en passant par Internet ou par des diffuseurs étrangers).

- **Comment rendre compte des sondages à la sortie des bureaux de vote et des résultats préliminaires ?**

Les sondages à la sortie des bureaux de vote sont réalisés le jour des élections, à l'extérieur du bureau de vote. En clair, ils ne cherchent pas comment les gens ont l'intention de voter, mais comment ils ont voté. Dans tous les pays, les médias attendent pour rendre compte des sondages de sortie des bureaux de vote que tous les bureaux soient fermés. Cela est simple et raisonnable. Même si les sondages de sortie de vote ne font que suggérer les résultats possibles, une influence indue sur le résultat le jour même des élections semble indésirable. Dans plusieurs pays (par exemple la Norvège, le Portugal et la Roumanie), les sondages de sortie des bureaux de vote sont régis par la loi. Dans d'autres pays, les règles se trouvent souvent dans la loi électorale (par exemple l'Allemagne).

En France, la chaîne France 2 a été fortement condamnée par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel pour avoir donné des résultats avant la fermeture des bureaux, à 20 heures, lors du premier tour des élections présidentielles de 1995. En Bulgarie, la commission électorale centrale a décidé, en avril 1997, que les sondages de sortie des bureaux de vote ne pouvaient être faits qu'à l'extérieur des bureaux et seulement une fois que les gens avaient voté et qu'ils ne devaient pas être divulgués avant la fermeture des urnes.

Ce qui précède s'applique également aux résultats préliminaires des élections, en particulier dans les pays qui s'étendent sur plusieurs fuseaux horaires (c'est-à-dire la Russie). Le dépouillement de Vladivostok ne doit pas être divulgué avant la fermeture des bureaux de vote de Moscou.

Le silence de campagne électorale : sens ou non-sens ?

Il y a deux périodes au cours desquelles un « silence de campagne » doit être respecté : (a) entre l'annonce de la date des élections et le début officiel de la campagne, c'est-à-dire la « période préélectorale » et (b) un ou deux jours avant les élections.

Les campagnes électorales s'allongent. L'expérience des États-Unis, où la fin d'une campagne paraît souvent donner le signal du début de la suivante, est considérée comme plutôt malsaine en Europe. Néanmoins, en Europe aussi, les campagnes tendent à s'allonger au point de devenir presque permanentes. Cette culture de campagne permanente, dans laquelle partis et candidats consacrent un temps important à la présentation, à la formulation de leur message et à faire passer celui-ci en continu, même entre les élections, n'est peut-être pas souhaitable pour le débat public. Néanmoins, il y a des raisons de se demander si des recommandations visant à empêcher cette pratique seraient raisonnables.

Tout d'abord, il semble très difficile de faire appliquer ce type de réglementation. Il faudrait déterminer ce qu'est exactement une «activité électorale», même s'il y a évidemment une étroite ligne de démarcation entre les messages politiques normaux et l'électorisme. On pourrait aussi dire qu'essayer de se faire élire de façon aussi favorable que possible, même entre les élections, est un droit légitime des partis politiques. Et les médias pourraient difficilement être blâmés de couvrir les nouvelles déclarations même si celles-ci n'étaient faites par un parti que pour faire parler de lui et accroître sa popularité.

Deuxièmement, la définition de la «période électorale» varie considérablement entre les pays. La plupart n'ont pas de définition claire (Allemagne, Finlande, Islande, Pays-Bas, Roumanie, Pologne, Suisse, par exemple) et la période de campagne commence plus ou moins avec l'annonce des élections. Dans ces pays, il n'y a pas de distinction formelle entre la «période préélectorale» (à partir de l'annonce des élections) et la «période de campagne officielle» (dans certains pays, celle-ci commence quatre semaines avant le jour du vote). En pratique, l'électorisme s'intensifie évidemment toujours dans les semaines précédant le scrutin.

Enfin, ce type de réglementation peut ouvrir la porte aux abus ou avoir un effet contreproductif, en particulier dans certains pays d'Europe centrale et orientale. En clair, si les candidats sont limités dans leurs tentatives pour figurer dans les informations, les seuls qui passeront à la télévision seront les candidats sortants, dans l'exécution de leurs «charges».

Dans un nombre non négligeable de pays (en particulier en Europe centrale et orientale et en ex-URSS), il a été décidé d'observer un ou deux jours de «silence de campagne» avant le scrutin. Ces jours-là, il n'est pas du tout fait mention des élections. Les candidats ne tiennent pas de réunions électorales, ne font pas de promesses, les leaders des partis n'appa-

raissent pas à la télévision (ou du moins ne sont-ils pas censés le faire). Cela est destiné à donner aux électeurs «le temps de réfléchir». Pendant une journée au moins, les citoyens ne sont pas soumis à la propagande électorale.

Lors des missions de surveillance de la couverture des élections en Europe centrale et orientale et dans l'ex-URSS, on a noté que le silence de campagne était généralement observé selon la lettre de la loi, mais violé dans son esprit. Les élections présidentielles de 1996 en Russie en donnent l'exemple le plus éclatant. Les deux favoris étaient Gennady Zyuganov, du parti communiste, et le candidat sortant, Boris Eltsine. La stratégie du président consistait à faire craindre un retour au communisme. La veille des élections, la chaîne ORT, détenue à 51 % par l'Etat, a présenté le film «Brûlé par le soleil», récompensé par un Oscar en 1995, sur la terreur qu'a fait régner Staline. La chaîne privée NTV a diffusé un *thriller* de 1992 sur les liens entre le crime organisé et le parti communiste. Et la chaîne NTR, entièrement détenue par l'Etat, a programmé un film inspiré d'une nouvelle de Bulgakov sur les atrocités commises au cours de la Révolution et de la guerre civile qui a suivi. Ainsi, aux heures de grande écoute de la télévision et en violation apparente de l'interdiction de faire campagne, les trois principaux réseaux nationaux ont diffusé un film sur le passé sombre et répressif du communisme.

Cela montre que le silence de campagne, même s'il est prévu par la loi, a été facilement tourné en programmant des «émissions non électorales» ou en montrant des responsables gouvernementaux s'acquittant de leurs «charges officielles» (un rapport très favorable sur l'économie présenté le samedi soir, par exemple). Dans ce cas, le silence de campagne n'a qu'un effet de distorsion. Quoi qu'il en soit, si les radiodiffuseurs sont vraiment indépendants et prennent leurs distances par rapport au gouvernement, comme cela a souvent été recommandé, en prenant leurs responsabilités, ils assureront le respect du silence. Les électeurs pourront alors vraiment avoir un jour pour réfléchir.

3. Conclusions

Dans les paragraphes qui précèdent, ont été donnés des exemples d'absence de réglementation, d'une certaine réglementation, d'autorégulation et de législation concernant la couverture des élections. Différents pays ont choisi des approches différentes, souvent en fonction de la situation des médias, du système constitutionnel, des circonstances politiques et des traditions juridiques.

Il n'entre pas dans le cahier des charges de cette publication de tirer des conclusions sur la «meilleure pratique» ni de recommander certaines stratégies. C'est, au contraire, au lecteur qu'il appartient d'étudier les possibilités et de voir quelles leçons on peut tirer de la comparaison des expériences des divers pays.

4. Bibliographie

Jay Blumler et Michael Guzewitch (1991), *Politicians and the press – An essay in role relationships*.

Gustaf von Dewall (1997), *Press Ethics: Regulation and Editorial Practice*, European Institute for the Media, EIM Media Monograph 21, Düsseldorf.

Nicolas Jones (1995), *Spindoctors and soundbites – How politicians manipulate the media, and vice-versa*, Londres, Cassell.

Yasha Lange et Andrew Palmer (1995), *Media and elections*, European Institute for the Media, Düsseldorf.

Mary Matalin et James Carville (1994), *All's fair – love, war, and running for president*, New York, Random House.

Ellen Mickiewicz et Charles Firestone (1992), *Television and Elections*, Aspen Institute.

Richard Morris (1997), *Behind the oval office*, New York, Random House.

Serge Robillard (1996), *La télévision en Europe, organismes régulateurs – statuts, fonctions et pouvoirs dans 35 pays européens*, Institut Européen de la Communication ; Londres, John Libbey.

D.L. Swanson et D. Nimmo (eds) (1990), *New directions in political communication. A resource book*, Londres, Sage. (*Le livre est épuisé*).

La façon dont les médias couvrent une campagne électorale est une question qui revêt une importance cruciale, ceux-ci constituant une source majeure d'information et une plate-forme de discussion importante durant les élections. Ce manuel offre une vue d'ensemble des principales questions qui se posent en la matière, par exemple celle de savoir si les radiodiffuseurs privés devraient être impartiaux lorsqu'ils couvrent une campagne, comment un temps d'antenne gratuit devrait être réparti entre les partis politiques, si la publicité politique payante est acceptable ou sur la façon dont les sondages sur les intentions de vote devraient être diffusés ou publiés par les médias. Le manuel donne des exemples tirés de différentes législations et pratiques existant dans les pays européens sur ces questions. Le manuel a été conçu pour une lecture aisée, accessible à tous, spécialistes ou non-spécialistes des médias et de la réglementation des élections.

Editions du Conseil de l'Europe

ISBN 92-871-3951-2



50 FF/12\$/7,62€