

August 2018

La HAICA et la régulation de l'audiovisuel tunisien : La concertation pour sortir de l'impasse

Tarek Ben Chaabane

Introduction

Comme c'est le cas pour la majorité des instances créées pendant les deux périodes de transition politique que vit la Tunisie depuis le 14 janvier 2011, La Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle (HAICA), n'échappe pas aux critiques qui vont des soupçons qui pèsent sur son indépendance jusqu'à la remise en question de sa nécessité. Prise dans les feux croisés des passions politiques et des tactiques partisans ou corporatistes, elle a souvent du mal à s'imposer dans un espace audiovisuel où la liberté de s'exprimer et d'entreprendre confine à l'excès quand elle se fait au détriment de la déontologie et de la saine concurrence.

Le nombre de dépassements dû à la gabegie qui prévaut dans le paysage audiovisuel, les nombreuses atteintes à la liberté d'expression qui menacent sa pérennité, la tentation hégémonique des gouvernants mettent la HAICA au cœur d'enjeux qui traversent un champ de l'audiovisuel en souffrance de réglementation et de régulation.

Dans ce contexte, la HAICA parviendra-t-elle à fonctionner d'une manière autonome et efficace ?

Une difficile mise en place

Réponse nécessaire et souhaitée par tous les acteurs qu'ils soient professionnels ou politiques pour rompre avec un paradigme médiatique délétère et désigné comme un des responsables de la situation alarmante des libertés, La HAICA n'a pas connu une mise en place facile.

Le lourd legs des régimes autoritaires

Le paysage audiovisuel tunisien légué par les régimes autoritaires et répressifs successifs est un paysage sinistré. Il était contrôlé, d'une part, politiquement à partir d'une ingérence éditoriale directe du pouvoir et, d'autre part, économiquement puisque les dernières années du règne de Ben Ali ont vu ce secteur aviver les appétits financiers de la famille du Président déchu.

Si on ajoute à cela une tradition étatiste, bureaucratique et clientéliste qui est le dénominateur commun de la gestion des instances administratives en Tunisie, nous avons pour résultat un espace marqué par un double verrouillage. Le premier est au niveau de l'accès au champ des médias audiovisuels. Ce dernier est fermé devant les nouveaux entrants s'ils ne font pas allégeance aux gouvernants ou s'ils ne sont pas les « commis » d'un des cercles influents de la famille de Ben Ali ou membre direct de sa famille comme c'est le cas de Shems FM, radio privée appartenant à sa fille C. Mabrouk ou à la Radio Zitouna appartenant à son gendre S. El Materi.

Le second verrouillage concerne la liberté d'expression. On ne comptait plus aux derniers jours du régime de Ben Ali les cas de censure, d'intimidations, d'emprisonnement de journalistes et d'agressions physiques à leur encontre. La situation des libertés avait atteint un niveau de détérioration tel que l'autocensure qui est devenue la norme. Si des espaces de liberté marginaux étaient cédés à quelques organes de presse écrite et notamment aux organes de la presse hebdomadaire partisane, et si l'information circulait, tant bien que mal, sur le net malgré une censure redoutable, l'audiovisuel, et au-delà d'une apparente diversité, était des plus soumis à un contrôle très étroit.

La Troïka au gouvernement récalcitrante

La Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle (HAICA) est créée en mai 2013 avec pour fonction principale la régulation du secteur audiovisuel tunisien¹. Souhaitée par la profession, sa création était prévue par le décret-loi 116, proposé par le gouvernement de la première transition et adopté par la chambre constituante en Novembre 2011.² Elle est chargée de garantir la liberté, le pluralisme et la diversité de la communication audiovisuelle.

Ses attributions sont décisionnelles, consultatives de contrôle et contentieuses. Cette instance sera confirmée dans la nouvelle constitution tunisienne du 27 janvier 2014, non sans avoir provoqué d'autres débats et polémiques.

¹ Le décret-loi N° 2011-115 du 2 novembre 2011 portant sur la liberté de la presse, de l'impression et de l'édition est le référent en matière de liberté d'expression. Il est considéré comme le nouveau code de la Presse. Il n'existe pas d'instance régulatrice de la presse écrite et numérique.

² Décret-loi N° 2011-116 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et portant création d'une Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle (HAICA).

Près d'un an et demi s'est écoulé entre la promulgation du décret-loi et la mise en place effective de la HAICA. Un délai qui témoigne à lui seul des tergiversations du gouvernement de la Troïka (une alliance de trois partis largement dominée par les islamistes du Parti du Mouvement Ennahdha et à laquelle participent deux partis « laïcs », le Congrès pour la République CPR dont est issu le Président de la République et Ettakatol – FDLT- dont est issu le Président de l'assemblée constituante) et de son manque d'empressement de céder une part de la domination qu'ils ont établie au nom de la légitimité acquise par les urnes. L'argument avancé par les contradicteurs de cette démarche hégémonique et qui met en avant le caractère exceptionnel des périodes transitoires où la recherche de consensus doit primer est souvent rejeté.

La démission collective des membres de L'Instance Nationale pour la Réforme de l'Information et de la Communication (INRIC) est la preuve de ce blocage. Créée par décret-loi en mars 2011, cette instance qui était chargée : « d'émettre des propositions sur la réforme du secteur de l'information et de la communication tout en observant les normes internationales en matière de liberté d'expression » a décidé de mettre fin à ses activités en juillet 2012 en signe de protestation contre l'indifférence du gouvernement face aux propositions de réforme contenues dans son rapport général⁴.

Le manque de volonté de nouer un dialogue avec l'INRIC, une des institutions emblématiques de la révolution et qui insistait dans son rapport, entre autres, sur la nécessité de mettre en place de la HAICA a été critiqué par de nombreux acteurs nationaux et internationaux. Dans une lettre ouverte rendue publique le 25 mars 2013 et adressée aux trois présidents, le Syndicat National des Journalistes Tunisiens (SNJT) et le Syndicat Général de la Culture et de l'Information, se sont joints à l'INRIC pour rappeler que la décision du gouvernement de débloquent le dossier de la HAICA s'est faite sous la pression de la grève générale des journalistes tunisiens⁵ et des protestations de la société civile. Dans cette même lettre, les signataires ont aussi protesté, contre ce qu'ils appellent « les tergiversations, les déclarations d'intention et les promesses » qui se multiplient sans que la HAICA ne voie le jour. Les signataires de la lettre ouverte protestent, entre autres, contre le fait que les représentants de la Troïka, ont formé une coordination composée de représentants des partis gouvernants pour examiner les candidatures déposées en vue de faire partie du bureau de l'instance, et cela en totale contradiction avec les dispositions du décret-loi 116. Selon les termes de la lettre ouverte cette coordination s'est « attribué un droit abusif (et) procédé à l'évaluation des candidatures sur la base de critères purement politiques et idéologiques... »⁶

La nomination des membres de la Haute Autorité et de son président allait, elle aussi, relancer le débat au sujet de l'indépendance de la HAICA vis-à-vis des pouvoirs exécutifs et législatifs. Débat d'autant plus tendu que les reports successifs étaient incontestablement dus à des pressions politiques. Le gouvernement de la Troïka a œuvré systématiquement à vider de leur substance les instances mises en place par le premier gouvernement post-révolution dirigé par Beji Caïd Essebsi.

³ Décret-loi n° 2011-10 du 2 mars 2011, portant création d'une instance nationale indépendante pour la réforme du secteur de l'information et de la communication.

⁴ http://www.inric.tn/rapports/ar/INRIC_Rapport_final_ar_intro.pdf (dernière consultation le 3/07/2014).

⁵ Grève qui a eu lieu le 17 octobre 2012.

⁶ رسالة مفتوحة حول إنشاء الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي

http://www.inric.tn/index.php?option=com_content&view=article&id=160%3A2013-04-02-07-03-البصري-34&catid=1%3Ainric-actualites-recentes&Itemid=156&lang=ar

Elle considérait ses instances, leurs propositions et survivances comme hostiles. Cette appréciation a amené les dirigeants d'Ennahdha et notamment son président Rached Ghannouchi à agiter le spectre de la privatisation des médias publics qui ourdissent, selon ses propres termes, « un complot permanent contre le peuple ». C'est ce même réflexe qui a conduit Ennahdha à manœuvrer afin de reporter interminablement la question des nominations. Retard qui a attisé les soupçons quant à l'indépendance de la future Haute Instance même si la présidence l'expliquait par la recherche d'une composition consensuelle.

Aussi bien les précautions prises par les auteurs du décret 116 qui porte sur la création de la HAICA que les interventions de cette dernière dans le sens de la définition d'un territoire autonome n'ont pas suffi à dissiper les critiques et inquiétudes quant à une éventuelle instrumentalisation.

Si la HAICA commence à se poser comme un des acteurs du paysage médiatique, il s'avère, de plus en plus clairement, qu'elle devra, face aux stratégies de récupération et de routinisation, convaincre de son caractère indispensable sur l'échiquier démocratique...

Une indépendance impossible ?

La procédure qui doit aboutir sur la composition de la HAICA devait être en elle-même le garant de son indépendance vis-à-vis des pouvoirs. Ce qui est envisageable dans une conjoncture où les traditions démocratiques sont établies et où les contradictions politiques ne sont pas exacerbées. Il ne faut pas oublier que la Tunisie a connu des assassinats politiques, des actes de violence perpétrés par des groupes appartenant aux mouvements takfiristes et surtout l'affrontement de deux modèles de société dans un espace social marqué par le manque de confiance entre les partis qui s'est trouvé exacerbé par le poids du passé.

L'article 7 du décret 116 qui porte sur la Composition et l'organisation de la HAICA multiplie les sources de désignation des membres pour éviter une concentration du pouvoir de nomination. Ce texte est emblématique de la période de sa rédaction (avant les élections d'octobre 2013) puisqu'il est imprégné de cette volonté de consensus dans un champ politique en gestation et où la pression de la rue et de la société civile est encore très forte.

L'article 116 *dilue* le pouvoir de désignation des neuf membres, président compris sur six corps. Les pouvoirs législatifs et exécutif (3 membres, le Président de la République nomme le Président), les magistrats (2 membres) les journalistes (2 membres) les professionnels de l'audiovisuel non journalistes (1 membre) et les propriétaires d'entreprises de l'information et de la communication (1 membre).

Ce système de nomination semble présenter des garanties d'indépendance, indépendance qui s'est trouvée renforcée par l'inscription de cette instance dans la constitution tunisienne (Chapitre 6 portant sur les autorités constitutionnelles indépendantes, article 127).

Mais l'expérience des démocraties a montré que la crédibilité de ces « polices de l'audiovisuel » passe aussi, et surtout, par l'instauration d'un rapport de confiance qui se construit sur la durée et à partir d'une logique d'actions cohérentes et transparentes.

C'est dans la cohérence des interventions sur la durée que se construit l'indépendance. Dans ce cadre la HAICA peine à imposer sa volonté et à imposer l'image d'une institution émancipée des pressions des politiques.

Une action contestée

Depuis son entrée en fonction, la HAICA s'est attaquée à trois grands dossiers : la publication d'un Cahier des charges de l'audiovisuel, la mise en place d'un monitoring des programmes audiovisuels et les nominations des dirigeants de l'audiovisuel public. Ces interventions ont ...

Remous autour du cahier des charges.

Elaboré avec la participation des professionnels de l'audiovisuel et d'experts de différentes disciplines (économie, droit, sciences de l'information...), le cahier des charges qui œuvre pour la mise en place d'un paysage audiovisuel « pluraliste, diversifié et équilibré » a posé des règles du jeu tant au niveau déontologique qu'économique dans l'objectif de prévenir essentiellement les concentrations exclusives, les collusions entre la sphère politique et celle des médias et les dérapages qui peuvent en découler. Plusieurs voix s'étant élevées pour mettre en garde contre les dérives qui menacent les médias tunisiens puisque la création d'organes de presses pilotés par des entrepreneurs économiques fortement impliqués dans la vie politique s'est multipliée.

Publiés dans le Journal Officiel en date du 8 avril⁷ les quatre cahiers de charge pour l'octroi d'une Licence d'exploitation de médias audiovisuels (radios et télévisions) ont fixé les règles concernant les conditions de candidature, les questions financières, les obligations relatives à la propriété intellectuelle, aux contenus, à la programmation, aux droits de réponse, aux campagnes électorales et à la transparence financière. Les cahiers encadrent aussi le volet publicitaire (en limitant l'espace destiné aux spots publicitaires/ heure et en interdisant toute publicité politique) ...

Les réactions face à la publication des cahiers de charges sont venues de trois lieux. Sous l'égide du Syndicat Tunisien des Dirigeants de Médias (STDM), les patrons de la presse sont les premiers à monter au créneau en rejetant les cahiers des charges qui constituent, à leurs yeux, « un indice dangereux pour assujettir les médias et frapper leurs acquis ». Les griefs concernent essentiellement trois points :

- La HAICA n'a pas associé le syndicat à l'élaboration des cahiers des charges. Le STDM n'a pas été consulté.
- La HAICA outrepassa son champ d'action puisqu'elle limite la circulation des parts détenues par les actionnaires ce qui porte atteinte à la liberté économique et empiète sur les prérogatives du Conseil de la concurrence.

⁷ Les quatre cahiers des charges sont consultables sur le site de la HAICA.

- La HAICA restreint la liberté d'entreprise garantie par la loi en interdisant à un promoteur de détenir plus d'une chaîne.
- La durée de la licence d'exploitation fixée à sept ans est considérée comme courte.
- La durée impartie à la diffusion des spots publicitaires est jugée courte. (Reproche faite par la Chambre Syndicale des Agences de Communication publicitaire).

S'il n'est pas surprenant que des hommes d'affaires détenteurs de chaînes télévisuelles et dirigeants de partis politiques, se soient joint aux rangs des mécontents, on peut s'interroger devant la montée au créneau des journalistes par exemple. Certains syndicats ont contesté, par exemple, le contrôle des ressources de financement des médias privés, contrôle qui va hypothéquer, selon eux, les politiques de recrutement des journalistes. Il est pourtant notoire que la loi qui impose un quota de professionnels et de diplômés de l'Institut de Presse dans les rédactions a rarement été respectée.

Les hommes politiques, et pas des moindres, se sont joints au camp des opposants de la HAICA. Béji Caïd Essebsi trouve les cahiers de charges « excessifs » et Rached Ghannouchi s'inquiète de l'avenir du pluralisme et de la démocratie à l'ombre des visées régulatrices de la HAICA !

La réaction du patron de Nessma, Nabil Karoui, dont les plateaux accueillent tous ces hommes politiques et qui aurait lui-même des ambitions dans le domaine, est symptomatique par sa virulence puisqu'il juge la législation scandaleuse et nettement plus répressive qu'elle ne l'était sous Ben Ali !

L'affaire est portée devant le tribunal qui a rejeté la demande d'annulation des cahiers de charges émis par la Haute autorité indépendante.

La polémique s'est pourtant poursuivie puisque le syndicat des Patrons a rendu public un communiqué daté du 23 juillet 2014 dans lequel il estime que le refus du tribunal administratif de suspendre les cahiers de charge n'est pas une victoire pour l'instance car les recours juridiques sont possibles et envisageables. Le STDM rappelle que ses membres sont unanimes pour demander la suspension de l'entrée en vigueur des cahiers de charges.

Pour preuve des dysfonctionnements de l'instance, le syndicat se fonde sur la démission en 8 Juillet 2014, de Mohsen Riahi membre de la (HAICA).

Démission motivée notamment par le manque d'efficacité de la HAICA conséquence de la non-application du décret-loi 116, par l'adoption de décisions transgressant la loi, procédures non transparentes pour l'octroi et la régularisation des autorisations pour la création des chaînes télévisées ou des stations radio.

C'est Nouri Lajmi, président de l'instance qui a répondu, à une partie de ces critiques. Dans une interview accordée au journal « le Quotidien », il décrit les réserves émises par le STDM comme faisant partie d'une campagne délibérée pour faire échouer les cahiers de charges. Cette campagne motivée par le rejet de toute régulation où des entreprises économiques mues par l'intérêt privé oublient qu'elles répondent aussi, vu leur nature, à des réglementations d'intérêt général, comme elle est motivée par le refus de certains de « mettre une distance entre la politique et les médias ».

N. Lajmi rappelle que les cahiers de charge ne sont en rien en contradiction avec la liberté d'expression⁸.

Construire une légitimité par l'impartialité

La démission de Mohsen Riahi, les réserves émises par trois membres quant aux procédures de désignation des candidats au poste du Président Directeur Général de l'audiovisuel public pour ne pas participer « à légitimer une procédure viciée »⁹, les incessantes critiques- exacerbées par le contexte tendu de la polarisation politique- de pratiquer un mode sélectif dans l'application des sanctions, sont des éléments qui mettent en question la neutralité de la HAICA. Une neutralité indispensable pour manifester son autonomie et fonder sa légitimité.

Et même si la HAICA a marqué certains points à ce niveau, les critiques restent vives. Quant aux rejets de la régulation ils s'expliqueraient par :

- la crainte d'un retour de l'ancien système répressif
- la méfiance quant aux véritables motivations politiques de certains membres de la Haute Instance.
- la régulation est une nouveauté dans le paysage médiatique tunisien.
- les intérêts économiques hégémoniques de certains publicitaires
- beaucoup de groupes politiques veulent rééditer l'exploit des listes de « Aridha Chaabia » (Pétition Populaire) qui est arrivé second en nombre de sièges à la constituante grâce essentiellement à une campagne faite par la télévision londonienne de son président.

Il est clair que le caractère transitoire des institutions ne travaille guère en leur faveur. L'élection par le futur parlement de l'Instance de la Communication Audiovisuelle (ICAV) qui va remplacer la HAICA, ne résoudra pas comme beaucoup le pensent la question de la reconnaissance et de la légitimité.

En attendant, il incombe aujourd'hui à la HAICA de veiller au bon déroulement médiatique des élections. Une mission qu'elle ne pourra remplir sans cet engagement de la société civile et des associations professionnelles, dont le rôle de contrôle et de régulation est déterminant dans une démocratie naissante où la liberté d'expression est l'acquis incontestable...

⁸ Le Quotidien, 26 avril 2014, p.7.

⁹ Selon les termes de Riadh Ferjani, membre de la HAICA.

ABOUT THE AUTHOR

Tarek Ben Chaabane teaches the sociology of media and the theoretic approaches of Cinema at the Ecole Supérieure de l'Audiovisuel et du Cinéma in Tunis.

ABOUT ARI

The Arab Reform Initiative is the leading independent Arab think tank working with expert partners in the Middle East and North Africa and beyond to articulate a home-grown agenda for democratic change. It conducts research and policy analysis and provides a platform for inspirational voices based on the principles of diversity, impartiality and social justice.

- We **produce** original research informed by local experiences and partner with institutions to achieve impact across the Arab world and globally
- We **empower** individuals and institutions to develop their own concept of policy solutions
- We **mobilize** stakeholders to build coalitions for positive change

Our aim is to see vibrant democratic societies emerge and grow in the region.

Founded in 2005, the Arab Reform Initiative is governed by a Plenary of its members and an Executive Committee.



© 2018 by the Arab Reform Initiative.

arab-reform.net

To view a copy of this licence, click [here](#)

contact@arab-reform.net