



# MEDIAS ET GOUVERNANCE





- 4** INTRODUCTION  
L'apport des médias à la gouvernance et à la démocratie  
Quelques précisions préalables
- Quelle mission pour les médias?
  - Quel public?
  - Quelles langues?
  - Quels médias?
- 9** MEDIAS ET GOUVERNANCE  
Favoriser la gouvernance par les médias
- Les médias et les crises
  - Les médias peuvent-ils être un facteur de mauvaise gouvernance?
- La gouvernance pour les médias
- La liberté
  - La législation
  - Les instances étatiques de régulation de l'audiovisuel
  - Le bon esprit des lois: pluralisme et service public de l'audiovisuel
- La gouvernance dans les médias
- L'autonomie
  - La formation professionnelle
  - La déontologie
  - Les chartes rédactionnelles
  - Les instances d'autorégulation des médias
- 16** CONSEILS PRATIQUES  
Les médias et la coopération internationale
- Types d'opérations possibles
  - Quelle méthodologie d'intervention?
- 18** ANNEXES  
Bibliographie et Webliographie

Les médias sont un des acteurs principaux de la mondialisation. Leur importance et leur pouvoir augmentent sans cesse. La Banque mondiale est arrivée récemment sur le créneau gouvernance-médias par le biais de l'économie. Son président s'en expliquait ainsi en 1999: «*What became very clear to me (...) was that the issue of corruption and the issue of press freedom, while they may have political impact, are in fact essential issues in terms of economic development... Any movement for equity, social justice and corruption needs a free press for it to work*». Ainsi la Banque mondiale est-elle convaincue que la lutte contre la corruption, l'aspiration à plus de transparence dans la gestion et le fonctionnement de l'appareil de l'Etat, le besoin de rendre des comptes aux citoyens sont devenus des exigences démocratiques indispensables au développement économique, mais difficilement réalisables sans l'intermédiaire des médias.

Devant ce constat, la DDC considère cette brochure comme un document de réflexion et d'orientation sur la place des médias dans la coopération internationale au développement. Elle cherche à établir un cadre afin de stimuler les activités dans ce domaine.

Cette publication s'inscrit dans une réflexion plus vaste de la DDC sur l'accès à l'information comme une des composantes essentielles de la gouvernance. (Sur cette question, voir la publication «Information et gouvernance», DDC 2003.)

Les activités de la DDC dans le domaine des médias sont déjà nombreuses. On peut notamment signaler:

- Une contribution importante au débat des Nations Unies sur le Nouvel ordre mondial de l'information.
- Des appuis aux instances de régulation.
- La création de plusieurs radios communautaires en Afrique.
- La mise à disposition d'experts pour des gouvernements qui réfléchissent à la manière d'introduire le pluralisme des médias.
- Le soutien à plusieurs ONG suisses pour des opérations médias en période de crise.
- Un premier document de réflexion en 1999: «Nouvelles technologies de l'information et de la communication, implications pour la coopération au développement».
- La co-présidence de la DDC, jusqu'en 2004, du «Global Knowledge Partnership», un important groupe de réflexion sur la fracture numérique.

Les médias, qui sont longtemps restés en marge du courant principal des activités de développement, désormais ont acquis une importance stratégique croissante pour la DDC.

## L'apport des médias à la gouvernance et à la démocratie

En Suisse, la liberté d'expression est considérée comme la première des libertés individuelles. Sans elle, les autres libertés ne pourraient pas exister durablement. Elle est la base essentielle de l'Etat démocratique. La liberté de la presse au sens large (presse écrite et audiovisuelle) et, plus généralement, la liberté de la communication (y compris les nouveaux médias) sont les corollaires de la liberté d'expression. La liberté d'expression est un droit couvert par la Déclaration universelle des Droits de l'homme (art. 19) ainsi que par le Pacte international relatifs aux droits civils et politiques.

- D'importants programmes de formation et d'accompagnement des médias en Afrique, en Asie centrale, dans le Caucase et en Europe centrale et orientale.
- Un appui pluriannuel au Programme international pour le développement de la communication (PIDC) de l'UNESCO, dont la Suisse avait été un des pays initiateurs.

Là où l'Etat de droit n'existe pas, ou partiellement seulement, les médias, aussi imparfaits soient-ils, méritent malgré tout d'être encouragés. Ils amorcent souvent les premiers mouvements vers la liberté et la démocratie. La liberté d'expression, dans tous les pays et dans toutes les cultures, est un idéal qui n'existe jamais à l'état pur; la réalité s'en approche plus ou moins bien par des consensus fragiles, des compromis délicats, des reculs et des victoires provisoires.

Les médias, qui sont le véhicule principal de la liberté d'expression, se trouvent donc au cœur même de la problématique de la gouvernance: Ils se meuvent dans des cadres juridiques, plus ou moins favorable à la liberté d'expression; ils s'organisent eux-mêmes pour défendre leur crédibilité (codes de déontologie, autorégulation); ils utilisent enfin plus ou moins bien leur marge de liberté pour rendre compte de la société en marche, et ils participent à des campagnes de soutien à la gouvernance.

La prééminence de la liberté d'expression parmi les autres libertés individuelles n'est pas sans ambiguïtés pour les médias. Un journal qui publie des pleines pages sur les droits de l'homme (en collaboration peut-être avec des ONG) peut aussi garder le silence sur certaines affaires ou être corrompu. Une radio nationale peut attiser des conflits locaux, en croyant informer dans le sens de l'intérêt général. A l'inverse, des radios de proximité sauvent des vies tous les jours en désamorçant des conflits ignorés du reste du monde. Les médias sont de ce fait de plus en plus utilisés par la coopération internationale dans des projets de prévention des conflits et d'information en période de crise politique ou de catastrophe naturelle.

Malgré ces ambiguïtés, la DDC travaille sur les médias pour atteindre des objectifs de participation, de développement équilibré hommes/femmes, de transparence, de respect de l'Etat de droit et d'émergence de la société civile.

## Quelques précisions préalables

Nous faisons la distinction entre:

- La **gouvernance par** les médias: l'emploi des médias pour des campagnes ciblées concernant les droits de l'homme, la lutte contre la corruption, l'information en périodes de conflits, de crises politiques ou de catastrophes naturelles, etc..
- La **gouvernance pour** les médias: les conditions cadre de l'activité des médias.
- La **gouvernance dans** les médias: les règles internes que les professionnels s'imposent à eux-mêmes.

*Signification de la gouvernance: jusqu'à ce jour, aucune définition du terme **gouvernance** ne s'est imposée sur le plan international. La Section Gouvernance de la DDC souscrit dès lors à la définition qui suit, inspirée par celle qu'en donne le PNUD.*

*La **gouvernance** consiste dans l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative à tous les niveaux en matière de gestion des affaires du monde ou d'un pays donné. La **gouvernance** est une notion qui embrasse les mécanismes complexes, les ressources, processus et institutions par lesquels les citoyens, les entités juridiques, les hommes et les femmes ainsi que les groupes sociaux expriment leurs intérêts, concilient leurs différences et exercent leurs droits et devoirs juridiques. La **gouvernance** dépasse l'Etat et inclut également le secteur privé, la société civile et les organisations internationales dans un processus de développement d'ensemble aux niveaux local, régional, national et mondial.*

*Dans les politiques qui s'y rapportent, promouvoir la **gouvernance** vise, selon le principe de subsidiarité et dans le but d'assurer le développement humain, à créer des conditions générales favorables afin de garantir l'Etat de droit, la protection des droits de l'homme, l'égalité hommes/femmes, un usage du pouvoir partagé et responsable ainsi qu'une situation macroéconomique stable.*



## Quelle mission pour les médias?

Informar, commenter, divertir est la mission première que se donnent les médias. La gouvernance en tant que telle n'est pas directement leur problème, sauf lorsqu'ils font une campagne éducative en collaboration avec l'Etat ou des ONG nationales ou internationales par exemple. Mais par leur existence même, dans leur pluralité, les médias remplissent une fonction sans laquelle la gouvernance n'est pas possible. Il ne faut donc pas attendre que les médias changent tout, tout de suite, ou qu'ils assurent un suivi d'objectifs qui ne sont pas les leurs. Si un journal dénonce un cas de corruption, et que la justice ne s'en saisit pas, c'est à des partis politiques ou à des ONG des droits de l'homme qu'il appartient de suivre l'affaire. Les médias s'appuient alors sur ces actions pour relater son évolution et informer l'opinion publique.

## Quel public?

C'est la question préalable et essentielle qu'il faut se poser dans toute situation de communica-

tion. La tendance quand on parle des médias est de penser surtout à un public urbain. Les élites de nos pays partenaires n'échappent pas à cet à priori. Or la plus grande partie des bénéficiaires des programmes de la DDC, en Afrique, en Asie et en Amérique du Sud, sont des populations rurales.

Ce document se concentrera en premier lieu sur les populations rurales et urbaines analphabètes, qui constituent souvent la majorité du public. Cette approche méthodologique se justifie au nom de quelques principes de la gouvernance:

- Participation démocratique: elle concerne tous les citoyens, alphabétisés ou non, proches ou éloignés des capitales.
- «Empowerment» de tous les groupes de la population, les groupes féminins en particulier, qui sont souvent les plus dynamiques et les plus fiables.
- Il est important d'élaborer des politiques inclusives, et non exclusives, dans les contextes d'intervention de la DDC.

## Quelles langues?

Il est essentiel que la communication se fasse dans la langue quotidienne des gens. Même s'ils maîtrisent parfaitement une langue officielle, même s'ils sont plurilingues, ils ne seront touchés en profondeur que dans leur parlé. La communication fait partie de la culture et est donc nourrie par les racines profondes des diverses sociétés. D'où l'importance de diffuser les lois dans les langues nationales et d'aborder toutes les questions de la gouvernance à partir des valeurs positives de la tradition.

Pays plurilingue et pluriculturel, la Suisse a une sensibilité particulière à l'égard des langues et des minorités. C'est un avantage comparatif qui mérite d'être utilisé dans tous les domaines du développement en général, et de la gouvernance en particulier.

## Quels médias?

Chaque média a ses spécificités. Certains se prêtent mieux à des opérations de développement que d'autres. Le degré de liberté dont ils jouissent est aussi différent. En fonction des buts poursuivis et des publics visés, on pourra s'appuyer

tantôt sur l'un, tantôt sur l'autre, tantôt sur une palette bien dosée.

#### 1. La communication traditionnelle

Les sociétés n'ont pas attendu l'irruption des médias modernes pour communiquer. Et aujourd'hui encore le « média » le plus puissant reste sans doute l'oralité. Les informations diffusées par les « mass media » font long feu si elles ne sont pas reprises, discutées et commentées dans la rue.

#### 2. La radio

Il s'agit du média le plus populaire et souvent le plus approprié au développement: il n'est pas nécessaire de savoir lire et écrire, ni d'habiter les villes, ni d'être riche pour en profiter. Son efficacité est d'autant plus grande qu'il se situe dans le prolongement direct de la culture orale.

Deux développements relativement récents font de la radio un média particulièrement intéressant du point de vue de la gouvernance, en particulier pour la participation et la décentralisation.

- La diffusion sur bande FM qui permet la création d'un grand nombre de radios de proximité propices à la participation et à l'interaction.
- L'émergence du pluralisme radiophonique dans de nombreux pays entravés par le passé dans un monopole sur l'audiovisuel.

#### 3. Les agences de presse

Leur vocation est de fournir rapidement aux médias les informations brutes que ceux-ci vont ensuite compléter, synthétiser et commenter. Dans les pays pauvres, les rédactions n'ont souvent pas les moyens de s'abonner au service de l'Agence de presse nationale, même si celui-ci est subventionné. Cette situation réduit les agences à ne produire qu'un simple bulletin qu'elles impriment et qu'elles vendent comme un journal.

#### 4. Les journaux

Il s'agit d'un média essentiellement urbain. L'analphabétisme, le prix élevé du papier, la faiblesse des revenus publicitaires et les difficultés de distribution sont les principaux obstacles à leur diffusion nationale. La précarité de leur situation économique les amène parfois aussi à céder à des pressions économiques ou politiques. Ils n'en jouent pas moins un rôle stratégique pour la formation des opinions des élites, pour le jeu démocratique, ainsi que pour la dénonciation des abus. La presse écrite connaît une forte croissance en Asie, mais elle décline en Amérique du Sud et elle périclité en Afrique et en Europe de l'Est.





#### 5. La télévision

C'est le média de l'imaginaire collectif. Les images des grandes rencontres de football, les séries brésiliennes, mexicaines ou américaines font rêver le monde entier sans que l'incompréhension de la langue ne soit un obstacle. Elle a pour vocation de se démocratiser. Des techniques plus légères lui permettront bientôt de se décentraliser et d'être participative, comme la radio.

#### 6. Les nouveaux médias (Internet, courrier électronique, téléphone cellulaire)

Il s'agit d'un domaine en pleine effervescence et en mutation rapide. Les nouveaux médias sont porteurs d'un grand espoir pour les pays où la DDC est active. En même temps, leurs exigences techniques (infrastructures modernes de télécommunications, maîtrise de l'écriture, de la lecture,

du clavier et de la souris) constituent un nouvel obstacle qui empêche la participation de nombreux citoyens à la société mondiale de l'information. Comblar la fracture numérique est donc un nouveau défi que doit relever la coopération internationale. Le potentiel des nouveaux médias pour la gouvernance (plus de transparence, plus de démocratie, plus de consultation, plus d'information, etc.) est énorme. Mais les Etats, mêmes libéraux, ont une tendance croissante à les contrôler.

Dans une perspective gouvernance, soulignons que les nouveaux médias

- favorisent les réseaux, effacent les distances, et renforcent la communication horizontale et les organisations de la société civile;
- diminuent les effets de l'enclavement;
- facilitent la décentralisation.

## Favoriser la gouvernance par les médias

Il s'agit ici du rôle que les médias peuvent jouer comme «instruments» et partenaires de programmes de gouvernance. Pour bien comprendre ce rôle particulier des médias, il faut réaliser que communiquer, dans certains cas, c'est agir directement sur la réalité.

Quelques exemples

- faire connaître aux villageois les dispositions du code foncier, qui leur donnent des droits sur leur environnement de proximité, va les amener à refuser de faire cadeau de leurs arbres au premier marchand venu et, peut-être même, à mettre en valeur leurs ressources naturelles («empowerment»);
- informer que l'inscription au registre de l'état civil est un service gratuit, peut encourager le public à refuser les exigences d'un fonctionnaire malhonnête (lutte contre la corruption);
- la radio de proximité qui organise régulièrement des tables-rondes sur l'étendue des pouvoirs décentralisés viendra plus facilement à bout de la résistance des fonctionnaires locaux que des recours au ministère de l'Intérieur (décentralisation);
- des campagnes systématiques sur la scolarisation des filles ou le suivi des échecs scolaires aideront les autorités et les communautés à prendre les mesures qui feront augmenter les taux de scolarisation (développement équilibré hommes/femmes);
- un message apaisant par des sages locaux peut désamorcer une situation là où des manifestants s'apprêtaient à affronter des policiers armés (prévention des conflits);

- l'annonce des horaires de distribution de nourriture à une population de personnes déplacées évite des bousculades et des frustrations (aide humanitaire).

Il faut se garder d'instrumentaliser les médias comme moyen pour manipuler les esprits. Il s'agit au contraire d'écouter les gens pour les mettre en position de trouver eux-mêmes les solutions qui leur conviennent. Au lieu de «sensibiliser» les gens, il faut «se sensibiliser» à eux. La communication elle-même peut être participative ou autoritaire. De plus, s'ils transmettent un message facilement compréhensible par la population, les médias ont une fonction de lien communautaire. Ils créent le débat, suscitent la circulation d'idées, renforcent le sentiment d'identité et la confiance en soi. Ils densifient également le tissu social.

Le processus de prise de parole est une étape importante de l'*empowerment*. Les paysans, quand on les interroge, commencent par dire qu'ils n'ont pas d'idées. Mais si on les écoute longuement, beaucoup de propositions surgissent.

Comprises comme «la radio des paysans, par les paysans, pour les paysans», les radios rurales d'Afrique et d'Amérique du Sud sont des médias participatifs. Elles appartiennent à la communauté, sont gérées par un comité local et animées par des amateurs enthousiastes. Les experts interviennent sur l'antenne (s'ils parlent la langue locale) mais ne sont qu'une catégorie d'interlocuteurs parmi d'autres: «Il n'y a pas de meilleur expert qu'un paysan qui s'adresse à d'autres paysans».

### Les médias et les crises

C'est une utilisation particulière des médias pour des buts spécifiques.

Distinguons trois niveaux:

#### ■ Avant la crise

Il s'agit de l'apprentissage par les professionnels des réflexes à avoir en cas de crise avant que celle-ci ne se produise (comment s'adresser à son public, où chercher l'information, etc.). Un module «information en période de crise» devrait être introduit dans la formation de tous les journalistes et animateurs. La prévention des conflits est une approche pluridisciplinaire. La coopération internationale et les médias y jouent un rôle central.

■ Pendant la crise

Dans des situations de guerre civile ou de violence extrême, les professionnels ne sont probablement plus en mesure de faire le travail d'information et d'apaisement qui serait nécessaire. Si la crise est un désastre naturel, les médias ont peut-être été détruits. C'est là qu'interviennent des ONG spécialisées capables de travailler «à chaud» en collaboration avec l'aide humanitaire dont les besoins en communication sont immenses. La formation professionnelle et les codes de déontologie sont des garde-fous importants, mais fragiles, en période de crise.

- Après la crise, les professionnels locaux peuvent réapprendre à travailler plus ou moins normalement dans un contexte difficile. Des programmes d'appui sur des thèmes tels que la réconciliation, la reconstruction matérielle et psychologique est alors particulièrement opportune. Plusieurs ONG internationales font un travail utile, mais leur action ne peut remplacer la coopération entre des professionnels entre eux, nationaux, voire internationaux. Les projets de type «Maisons de la Presse» sont un moyen parmi d'autres pour amener les professionnels nationaux à retravailler ensemble.

Les médias sont un moyen d'accès collectif à l'information. Sans cet accès, il n'est pas possible à l'individu de se construire une opinion personnelle libre, et à la communauté de former une opinion publique pluraliste. L'information apportée par les médias permet une véritable participation démocratique: elle donne tout leur sens aux droits civiques des citoyens, exercés par des individus «éclairés» (*empowerment*). Elle met les autorités publiques devant l'obligation de devoir rendre des comptes de façon transparente.

La DDC a participé à un effort intéressant en Côte d'Ivoire. Alors que la crise faisait rage, des intellectuels de toutes les tendances ont été invités dans le calme d'un pays voisin pour réfléchir à ce qui leur arrivait. Les résultats se sont manifestés en deux temps: dans l'immédiat un sursaut des personnes influentes présentes; plus tard des esquisses de solutions de sortie de crise qui ont effectivement été utilisées.

## Les médias peuvent-ils être un facteur de mauvaise gouvernance?

Si l'Etat de droit existe, si toutes les opinions peuvent s'exprimer, si la sphère privée des individus est protégée, si le niveau de la formation professionnelle est bon, le système est en équilibre. Les médias jouent alors leur rôle de respiration de la démocratie sous le regard vigilant d'un public citoyen des autorités de régulation et d'autorégulation.

Mais la réalité est souvent différente. Le pouvoir de l'argent conduit à des concentrations qui faussent la libre expression du pluralisme des opinions. Les médias, à court terme, sont capables de focaliser l'attention des électeurs sur des sujets choisis en fonction d'intérêts partisans. Ou encore les journalistes divulguent des informations, souvent grâce à des fuites volontaires, à des moments embarrassants.

Alors que conclure? Que les médias sont capables du meilleur comme du pire, certes, mais surtout que la démocratie ne saurait exister sans les médias.

## La gouvernance pour les médias

Dans sa Constitution et par des lois, tout Etat impose à l'activité des médias un cadre qui ne devrait être dicté que par l'intérêt général. Mais dans les pays en développement ou en transition, trop de législations nationales sont conçues de manière à influencer le contenu des médias, en autorisant une répression abusive des éditeurs et journalistes qui contreviennent aux règles en vigueur.

La liberté d'expression et d'information est couverte par des textes internationaux fondateurs: la Déclaration universelle des Droits de l'homme (art. 19) et le Pacte international relatif aux droits civiques et politiques (art. 19).

### La liberté

La liberté est un des piliers de l'Etat de droit démocratique. Elle doit être garantie sans ambiguïté dans les textes légaux.

- La liberté d'expression est le principe essentiel
- La liberté de la presse écrite et audiovisuelle: c'est par elle qu'est garantie la liberté d'expression
- La liberté de la communication: c'est la manière moderne d'appréhender dynamiquement les deux premières libertés dans une perspective qui englobe aussi les nouveaux médias.

## La législation

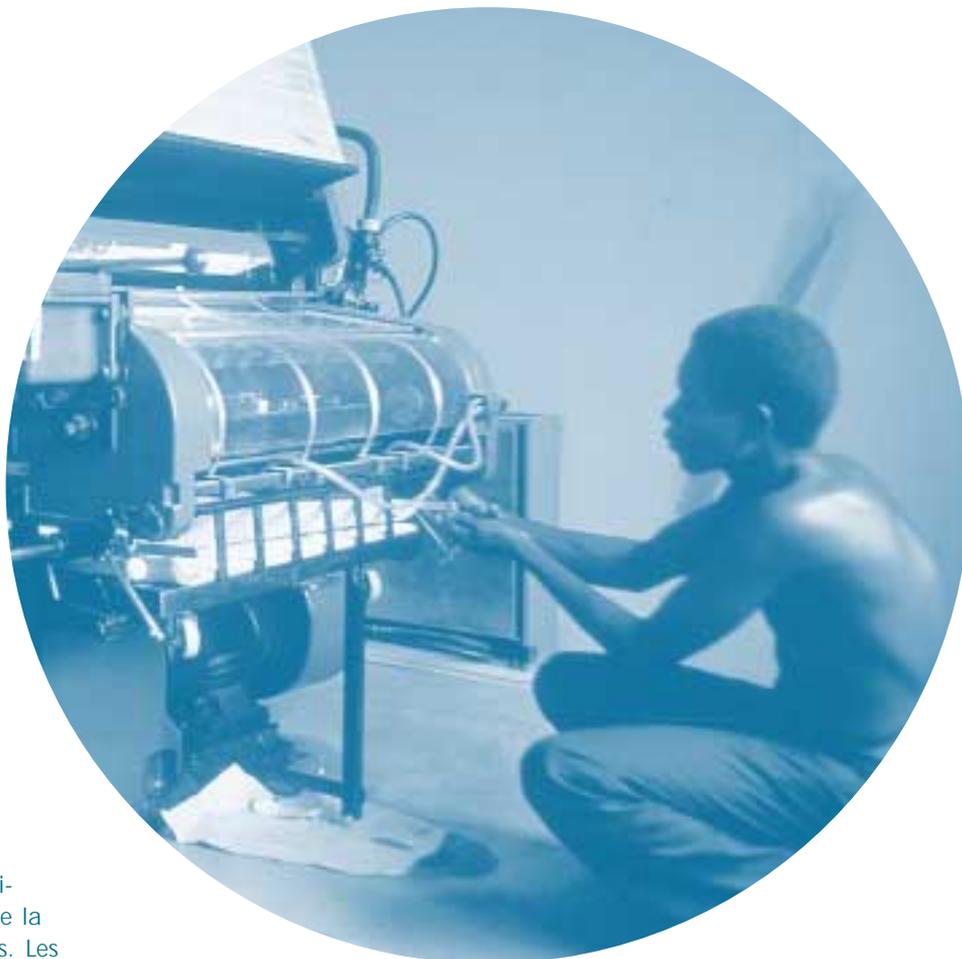
Si les médias, dans leur pluralité, sont le souffle de la démocratie, encore faut-il que le législateur et les pouvoirs les laissent respirer.

La loi sur les médias, dans certains pays, ressemble à la liste de tous les méfaits possibles et imaginables que pourraient commettre les gens de presse, assortie des tarifs en amende et jours de prison. Tout le monde admet que les abus de la liberté de communication sont punissables. Les syndicats de journalistes en général demandent que leurs membres soient soumis au même régime que le public en général: les dispositions du code pénal. Mais les délits de presse ne devraient pas conduire leurs auteurs en prison. Ni les amendes jamais atteindre des montants qui ruinent une entreprise. Le droit pénal n'est pas fait pour tuer la presse ou régler des comptes.

Des bons textes sont nécessaires mais pas suffisants. Dans les Etats européens en transition par exemple, on constate d'importants décalages entre l'esprit des nouvelles lois inspirées du modèle occidental et leur application guidée par de vieux réflexes autoritaires.

## Les instances étatiques de régulation de l'audiovisuel

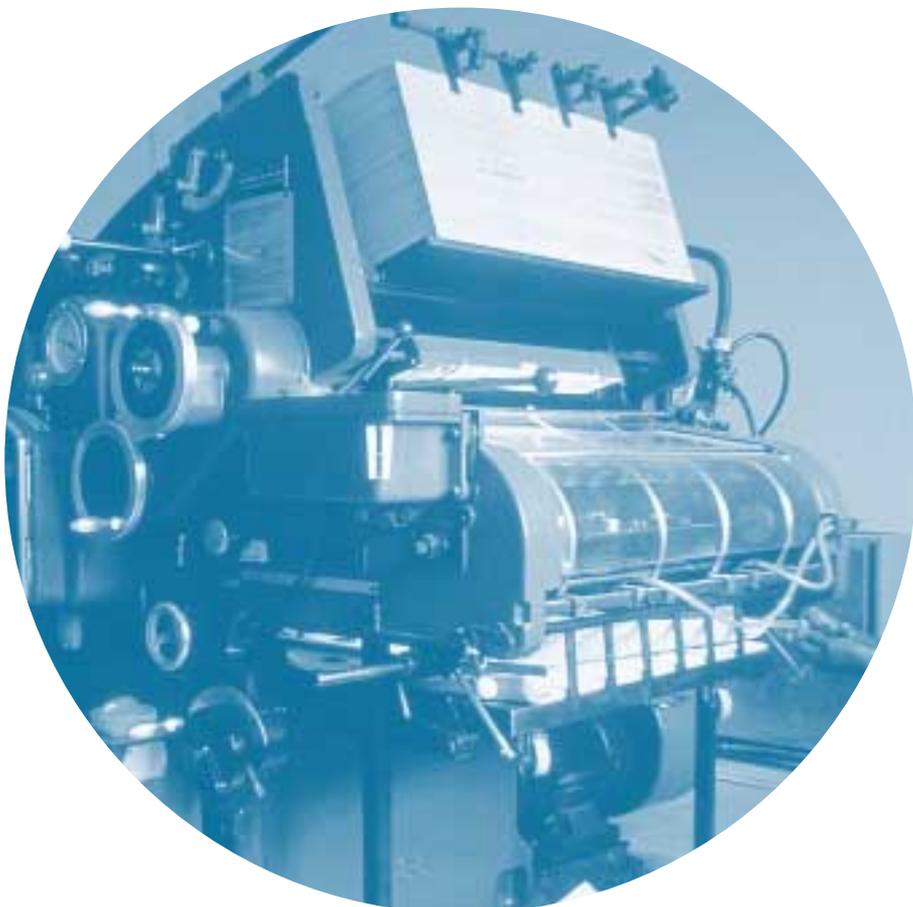
Les instances de régulation sont des institutions étatiques, mais autonomes. Leur rôle est essentiel car il n'y a pas de régime de communication sans un minimum de règles pratiques dont l'application ne peut pas être laissée au seul gouvernement.



Les tâches principales des autorités de régulation sont les suivantes:

- préserver l'intérêt général;
- garantir l'accès de tous les citoyens aux organes de service public;
- nommer et révoquer les directeurs;
- garantir l'accès équitable aux antennes lors des élections;
- garantir la liberté de la communication audiovisuelle par l'attribution des fréquences hertziennes, des câbles et satellites de télécommunications aux promoteurs des radios et télévisions publiques et privées.

La loi et les règlements sur la communication sont du ressort des parlements. Avant de légiférer, il est souhaitable de consulter les organes de régulation, ainsi que les associations professionnelles et non professionnelles directement concernées: syndicats des médias, société des éditeurs, sociétés Internet, association de juristes, de défenseurs des droits de l'homme ou autres groupes citoyens.



### **Le bon esprit des lois: pluralisme et service public de l'audiovisuel**

Quelles que soient les lois, la liberté d'expression ne s'épanouira véritablement que si deux conditions générales sont réunies:

#### **1. Le pluralisme des médias**

«Plusieurs journaux, même médiocres, valent mieux qu'un seul journal, même excellent.» Cet aphorisme, applicable également à la radio et à la télévision, résume un processus complexe qui intègre la nécessité d'avoir plusieurs canaux pour exprimer les différentes tendances de l'opinion publique, l'émulation de la concurrence et l'avantage de répartir la liberté d'expression sur plusieurs acteurs.

Tous les pays qui ont passé d'un régime de monopole au pluralisme l'ont constaté: la concurrence a suscité des médias plus curieux, plus dynamiques et servant mieux les intérêts de la démocratie et de la gouvernance. Même les anciens médias d'Etat ont ainsi fait des progrès.

Le pluralisme de la presse écrite, l'ordinateur et la publication assistée par ordinateur aidant, s'est généralisé plus rapidement et plus facilement que celui de l'audiovisuel.

La rétention d'informations est un phénomène social universel. La formation des détenteurs d'informations – gouvernements, entreprises, associations, organisations internationales – aux exigences de la transparence constitue un excellent appui au pluralisme. Dans un contexte pluraliste, l'Etat a l'obligation de distribuer les informations émanant de lui à tous les médias, et non pas aux seuls médias d'Etat ou du service public.

#### **2. Le service public de l'audiovisuel**

L'avènement du pluralisme a profondément modifié le paysage de l'audiovisuel dans beaucoup de pays. Mais les radios-télévisions d'Etat éprouvent encore beaucoup de difficultés à s'adapter à la nouvelle situation. Pour mériter le qualificatif de «service public», qu'elles se donnent parfois abusivement, il faut que les radios-télévisions d'Etat s'ouvrent au contrôle de la société civile et qu'elles prennent en compte toute la population, minorités comprises; il faut également qu'elles jouissent de l'autonomie rédactionnelle, administrative et financière, sans lesquelles elles ne pourraient pas se mettre au service de l'intérêt général.

Les radios-télévisions privées, communautaires, associatives, religieuses et commerciales disent souvent qu'elles assurent aussi un service public. Sans doute est-ce partiellement vrai, ne serait-ce que par leur contribution au pluralisme. Dans les pays où la radio-télévision publique n'est pas en mesure de respecter le principe de l'universalité (couverture de l'ensemble du pays et de toutes les minorités) l'Etat ou l'autorité concédante peuvent être amenés à confier des tâches de service public à des médias privés (bulletins d'informa-

tions nationales, avis officiels en période de crises, programmes culturels dans les langues minoritaires, etc.).

Les principes du service public concordent dans une large mesure avec ceux de la gouvernance.

- L'universalité des services signifie la radio-télévision pour tous et non pas seulement pour les citoyens ou les groupes majoritaires.
- Par la présentation de la pluralité des opinions, la société civile accède à une position qui lui permet de scruter la gestion des affaires publiques (*empowerment, accountability, transparence*).
- L'audiovisuel doit respecter le principe de l'intérêt général et ne pas servir des intérêts particuliers.

Dans un sens large, le service public est la gouvernance de l'audiovisuel public. Les journaux, contrairement à la radio-télévision, ne se prêtent pas à des organisations de type service public. C'est le pluralisme des titres qui garantit le mieux l'intérêt général.



## La gouvernance dans les médias

Les professionnels peuvent se donner à eux-mêmes des règles, des exigences et des aspirations, dont les grands axes sont les suivants:

### L'autonomie

Elle est le principe de base sans lequel les médias ne peuvent espérer un quelconque degré de liberté. L'autonomie a plusieurs facettes.

- L'autonomie rédactionnelle signifie que les journalistes ne reçoivent d'instructions que de leur supérieur hiérarchique (et pas d'un ministre, d'un banquier, d'un religieux ou d'un diplomate).

- L'autonomie financière: un budget garanti, aussi modeste soit-il, évite que les médias vivent d'expédients ou de compromissions. L'autonomie financière sera d'autant plus solide que les sources de financement seront diversifiées. Dans les pays pauvres, en particulier là où les radios de proximité se sont multipliées, le personnel parfois n'est pas payé.
- L'autonomie technique (l'indépendance d'un journal est très limitée s'il est produit dans une imprimerie d'Etat ou distribué par des services de messagerie étatiques).

### La formation professionnelle

Elle est une des meilleures garanties de la santé des médias. Il faudrait que toutes les personnes qui commencent leur travail dans les médias, quelle que soit leur formation préalable, soient encadrées par des professionnels expérimentés.

### La déontologie

Les professionnels sont en général d'accord sur les principes de la déontologie. Preuve en est que les grands codes de déontologie se ressemblent beaucoup. La déontologie, dans beaucoup de pays, est violée tous les jours. Mais l'important est que le journaliste fautif et ses confrères, soient conscients qu'une règle a été violée.

### Les chartes rédactionnelles

Il s'agit d'un accord négocié au sein d'une entreprise de médias entre les journalistes et les éditeurs fixant une ligne générale, la formule journalistique et l'organisation de l'entreprise. En Suisse si les éditeurs changent drastiquement de ligne, les journalistes peuvent faire valoir une clause de conscience qui les autorise à démissionner avec dédommagement.

*Le système de surveillance et de conciliation dans les médias suisses*

*Le Conseil suisse de la presse est l'organisation d'autorégulation que se sont donnés les journalistes pour défendre les principes contenus dans la Déclaration des droits et des devoirs du/de la journaliste. Sa vocation est de faire respecter certains principes éthiques dans la profession. Il réagit à des plaintes, ne dispose d'aucun moyen de contrainte légal, mais ses avis jouissent d'une grande autorité dans les milieux professionnels.*

*Quelques journaux ont des médiateurs qui font le lien entre les lecteurs mécontents et la rédaction. En ce qui concerne les radios et les télévisions, les auditeurs et téléspectateurs mécontents disposent d'un système de plainte pyramidal:*

- 1. Ils commencent par exprimer leurs griefs par lettre ou par courrier électronique. Un échange s'établit avec les responsables de l'émission. La plupart des cas s'arrêtent là.*
- 2. S'ils ne sont pas satisfaits, ils peuvent adresser leur réclamation à un médiateur prévu par la loi. Celui-ci tentera une conciliation. C'est une procédure légère et gratuite.*
- 3. En cas d'échec, une plainte sera adressée à L'Autorité indépendante des plaintes en matière de radio-télévision (AIPE) composée de 9 membres nommés par le gouvernement. Son indépendance est garantie par la loi. Cette procédure est lourde et onéreuse. La plainte doit être soumise dans les 30 jours qui suivent l'avis du médiateur et contresignée par 20 personnes. L'AIPE examine si la loi et les règlements ont été violés. En cas de violation, le diffuseur doit indiquer quelle mesure il a été prise pour éviter une répétition de la faute constatée.*
- 4. Les décisions de l'AIPE peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral et les décisions de celui-ci, dans certains cas, à la Cour européenne des droits de l'homme.*



### **Les instances d'autorégulation des médias**

Ce sont des institutions qui veillent sur le respect des règles d'éthique et de la déontologie des médias: Les Tribunaux d'honneurs, les Conseils de la presse, l'Ordre des journalistes, ou les éditeurs, médiateurs et ombudsman. Elles constituent une police interne à la profession journalis-

tique, sans pouvoir coercitif. L'idée sous-jacente est que les communicateurs ont intérêt à mettre eux-mêmes de l'ordre dans leur maison avant que l'Etat ou la Justice ne s'en mêlent.

Dans le même esprit, des instances de conciliation essaient de trouver un accord entre les plaignants et les médias pour essayer d'éviter des actions en Justice.

## Les médias et la coopération internationale

L'existence d'une presse pluraliste et autonome (écrite, audiovisuelle et nouveaux médias), exerçant son activité dans un cadre global respectueux de la liberté, est la contribution la plus importante que les médias peuvent apporter à la gouvernance. Tout effort allant dans cette direction mérite d'être soutenu par l'aide bilatérale et multilatérale.

Une grande prudence est néanmoins nécessaire, car les problèmes concernant la liberté des médias, la diffamation ou le libre accès à l'information publique sont extrêmement difficiles à régler. C'est aux partenaires locaux, les professionnels des médias en particulier, qu'il appartient de trouver les difficiles consensus.

L'approche méthodologique de l'aide internationale est donc très importante.

### Types d'opérations possibles

#### Par les médias

Voici quelques exemples d'opérations par lesquelles des partenariats avec les médias pourraient favoriser la gouvernance:

1. Campagnes médiatiques en faveur des grands thèmes de la gouvernance: respect des droits de l'homme et de l'accès à la justice
  - démocratisation et décentralisation
  - lutte contre la corruption
  - diffusion d'informations pertinentes professionnelles, économiques, scientifiques).
2. Coproduction d'articles et d'émissions tendant à prévenir les conflits et à gérer les crises politiques et les catastrophes naturelles. En

Bosnie, par exemple, des articles mettant en évidence des expériences de collaboration intercommunautaires ont été publiés de cette manière.

3. Appui à la création de radios de proximité et de centres multimédia communautaires pour faciliter l'implantation d'un projet.

#### Pour et dans les médias

Voici une liste non exhaustive de mesures potentiellement capables de renforcer les médias dans leur rôle central à la bonne marche des sociétés et à la gouvernance.

1. Soutenir le pluralisme et l'indépendance des médias par:
  - Des consultations pour l'amélioration des conditions cadre (légal ou autres).
  - Des appuis aux organisations professionnelles.
  - Des appuis aux organes de régulation.
2. Renforcer la formation professionnelle (journalistes, managers, techniciens).
3. Créer des accès au courrier électronique et à l'internet partout où ils sont rares.
4. Appuyer la transformation des radios télévisions d'Etat en médias de service public.
5. Faire des programmes ciblés d'aide à la presse écrite là où elle a de grosses difficultés économiques. Par exemple:
  - en aidant tous les journaux sur un même marché à acquérir du papier à un bon prix,
  - en renforçant les réseaux de distribution.
6. Renforcer les organisations professionnelles locales (syndicats des journalistes, société d'éditeurs, etc.).
7. Favoriser la collaboration entre les autorités et les médias indépendants. En particulier:
  - encourager les autorités à développer une information publique;
  - encourager les autorités nationales, régionales et locales à développer l'information publique sur l'internet et les aider à créer leurs sites web.
8. Favoriser la création de contenus endogènes, notamment dans les nouveaux médias.

9. Aider les médias à passer des anciennes aux nouvelles technologies.

### Quelle méthodologie d'intervention?

La méthode classique d'appui sur demande à des partenaires locaux est également appropriée. Une décision d'aide aux médias dépendra d'une réponse positive aux quatre questions suivantes.

1. Les besoins exprimés par le partenaire local vont-ils dans le sens de la bonne gouvernance?
2. Le partenaire local est-il disposé à faire un bout de chemin vers la gouvernance?
3. Le partenaire a-t-il l'espace de liberté nécessaire?
4. Le partenaire est-il crédible?

Dans tous les cas une coopération internationale efficace privilégie:

- les contenus dans la langue que parlent les gens dans leur vie quotidienne;
- la création endogène;
- les approches sous-régionales facilitées par la tendance des journaux et des radios de proximité à travailler en réseau.



## Bibliographie

### Livres et articles traitant de la relation médias-gouvernance

Etudes commandées par la Banque mondiale:

1. «Mapping Media Assistance» établi par une équipe de chercheurs de l'Université d'Oxford, Monroe E. Price, Bethany Davis Noll, Daniel de Luce, 2002.
2. «The Enabling Environment for free and independent Media», USAID, 2002.

Antal, Juraj 2002. The effects of media on corruption. Discussion paper series/CERGE-EI; 87/ CERGE-EI. Praha.

Becker, Jörg 2002. Beitrag der Medien zur Krisenprävention und Konfliktbearbeitung, working paper no. 1, Sektorberatungsvorhaben Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Eschborn.

Direction du développement et de la Coopération (DDC),  
– Information et Gouvernance, Décembre 2003  
– Information and Communication Technologies for Poverty Reduction, March 2003

Direction du développement et de la Coopération (DDC) et Archives Fédérales Suisses:  
Information and Good Governance, Septembre 2001

DfID (Department for International Development) 2002. Support for Media Development, Partial List of Projects, Memo. London.

Girard, Bruce et al. 2002. Global Media Governance: A Beginner's Guide. Lanham.

Global Media Assistance Strategies 2002. Draft Summary of Conference Report. Paris.  
<http://pcmlp.socleg.ox.ac.uk/mas/report>

Global Media Assistance Strategies 2002. Minutes on the Workshop on the Role of Media in Economic and Democratic Development. Paris.  
<http://pcmlp.socleg.ox.ac.uk/mas/report>

KOFF (Kompetenzzentrum Friedensförderung) 2002. Media Workshop Report. Berne.  
<http://www.swisspeace.org/publications/working.htm>

Spurk, Christoph 2002. Media and Peacebuilding: Concepts, Actors and Challenges. Koff-Series. Berne.

Hieber, Loretta (ed.) 2001. Lifeline Media: Reaching populations in crisis, A Guide to Developing Media Projects in Conflict Situations. Geneva.



## Webliographie

### Programmes médias gouvernance:

British Council.

[www.britishcouncil.org/governance/medinf/index.htm](http://www.britishcouncil.org/governance/medinf/index.htm)

Department for International Development, Social Development and Communications

[www.dfid.gov.uk](http://www.dfid.gov.uk)

European Union

[http://europa.eu.int/comm/governance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm)

Fédération internationale des journalistes

[www.ifj.org](http://www.ifj.org)

«Médias pour la Démocratie en Afrique 2000–2003»

[www.ifj.org/regions/africa/mdafricafr.html](http://www.ifj.org/regions/africa/mdafricafr.html)

Friedrich Ebert Foundation (Project in Nepal)

[www.nepalmedia.org/issues/role\\_media.htm](http://www.nepalmedia.org/issues/role_media.htm)

Good Governance and Arab Journalists' Unions

[www.amin.org/eng/daoud\\_kuttab/2002/oct2002.html](http://www.amin.org/eng/daoud_kuttab/2002/oct2002.html)

OCDE «Programme de l'OCDE sur la gestion publique et la gouvernance (PUMA)»

[www1.oecd.org/puma/about/index-fr.htm](http://www1.oecd.org/puma/about/index-fr.htm)

Open Society Institute-Network Media Program

[www.osi.hu/nmp](http://www.osi.hu/nmp)

UNESCO «Media for promotion of a culture of peace, democracy and good governance»

[www.unesco.org/africa/portal/ciie\\_2.html](http://www.unesco.org/africa/portal/ciie_2.html)

World Bank

[www.worldbank.org/wbi/governance/journalism.htm](http://www.worldbank.org/wbi/governance/journalism.htm)

### Autres adresses internationales

Association mondiale des journaux (AMJ)

[www.fiej.org](http://www.fiej.org)

Association mondiale des radiodiffuseurs communautaires (AMARC)

[www.amarc.org](http://www.amarc.org)

Article 19

[www.article19.org](http://www.article19.org)

Center for War, Peace and the News Media

[www.nyu.edu/cwpm/](http://www.nyu.edu/cwpm/)

Commonwealth Foundation

[www.commonwealthfoundation.com](http://www.commonwealthfoundation.com)

Commonwealth Journalists Association (CJA)  
<http://members.ozemail.com.au/~pwessels/cja.html>

Commonwealth Broadcasting Association  
[www.cba.org.uk](http://www.cba.org.uk)

Council of Europe, The Media Division  
[www.humanrights.coe.int/media](http://www.humanrights.coe.int/media)

European Institute for the Media  
[www.eim.org](http://www.eim.org)

Freedom House  
[www.freedomhouse.org/](http://www.freedomhouse.org/)

Institute for war & peace reporting  
[www.iwpr.net](http://www.iwpr.net)

Institute for media, policy and civil society  
[www.impacs.org](http://www.impacs.org)

Institut international de la presse  
[www.freemedia.at/](http://www.freemedia.at/)

Institute on governance  
[www.iog.ca](http://www.iog.ca)

Inter American Press Association  
[www.sipiapa.org/](http://www.sipiapa.org/)

## ONG régionales

### Asie

- Southeast Asian Press Alliance (SEAPA), Bangkok  
[www.seapabkk.org](http://www.seapabkk.org)
- Asia-Pacific Institute for Broadcasting Development (AIBD), Kuala Lumpur  
<http://aibd.org.my>

### Afrique

- Union nationale des radios-télévision d'Afrique (URTNA)  
[www.urtna.org](http://www.urtna.org)
- Media Institute of Southern Africa (MISA), Windhoek  
[www.misanet.org](http://www.misanet.org)
- Union des journalistes d'Afrique de l'Ouest, Dakar  
[www.ujao.org](http://www.ujao.org)

### **Amérique latine**

- Inter American Press Association (IAPA), Miami  
[www.sipiapa.com](http://www.sipiapa.com)
- International Association of Broadcasting (IAB), Montevideo  
[www.airiab.com](http://www.airiab.com)

### **Europe**

- Union européenne de radio-télévision (UER), Genève  
[www.ebu.ch](http://www.ebu.ch)
- European Institute for the Media (EIM), Düsseldorf  
[www.eim.org](http://www.eim.org)

### **ONG et bureaux de consultants suisses**

- Fondation Hirondelle, Lausanne  
[www.hirondelle.org](http://www.hirondelle.org)
- Cimera, Genève  
[www.cimera.org](http://www.cimera.org)
- Intermédia consultants, Berne  
[www.intermedia-consultants.net](http://www.intermedia-consultants.net)
- Media Action International, Genève  
Domaine de compétence: Information en période de crise, Afghanistan.  
[www.mediaaction.org](http://www.mediaaction.org)
- Medienhilfe, Zurich  
Domaine de compétence: Information en période de crise, Europe centrale.  
[www.medienhilfe.ch](http://www.medienhilfe.ch)

## Médias et Gouvernance

### Editeur:

Direction du développement  
et de la coopération (DDC)  
Département fédéral des  
affaires étrangères (DFAE)  
3003 Berne

### Commandes:

DDC Centre de distribution  
Téléphone ++41 31 322 44 12  
Télécopie ++41 31 324 13 48  
mailto: info@deza.admin.ch

### Consultant:

Bernard Feller, Intermedia, Bern

### Rédaction:

InfoSud, Lausanne

### Mise en pages:

Etter Grafik+Co, Zürich

### Coordination:

Section Gouvernance, DDC  
governance@deza.admin.ch

© DDC 2003

ISBN 3-03798-052-4

