

A decorative graphic consisting of a grid of dots in various shades of gray, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a way that suggests a map of Africa, with the red dots indicating specific countries or regions.

La menace de la muselière

Pourquoi l'autorégulation des média en Afrique demeure un défi important?

Tina Hennecken
Mai 2010

- Dix neuf ans après la «Déclaration de Windhoek» pour une presse indépendante et pluraliste en Afrique, il n'est pas resté grand-chose de ce «vent de changement» initial dans le monde de la presse.
- La liberté de la presse et des média est remise en question aussi bien par de puissants partis politiques au pouvoir que par la négligence des journalistes même en ce qui concerne le respect des normes journalistiques et éthiques.
- Si les média aspirent à être des gardiens crédibles du processus démocratique, la qualité et l'intégrité de leurs articles doivent être garanties sans restreindre l'indépendance journalistique et le droit fondamental de la liberté d'opinion.
- L'autorégulation des média par le biais de conseils médiatiques indépendants renforce la crédibilité des articles et peut servir de rempart contre l'ingérence étatique dans la liberté de la presse.

Des signes précurseurs d'un nouvel élan démocratique naquirent, lorsque les chefs de gouvernement d'Afrique s'engagèrent à travers la Déclaration de Windhoek en Mai 1991, à promouvoir une presse indépendante, pluraliste et libre sur le continent. Cependant, 19 ans après, il n'est pas resté grand-chose de ce «vent de changement» initial dans le monde de la presse. Les rapports entre les gouvernements et les médias sont tendus dans beaucoup de pays africains. De puissants partis politiques au pouvoir montrent peu d'intérêt pour un discours démocratique promu par les médias. Aux articles qui leurs sont peu favorables et critiques, ils réagissent le plus souvent par un appel à une sorte de «muselière», sous forme de lois anti presse, visant à montrer aux médias présumés indisciplinés, antipatriotiques et séditions leurs limites.

Cependant, les médias eux-mêmes se révèlent de temps à autre comme de mauvais avocats de la liberté de la presse. Surtout, quand ils fournissent, à travers des faits mal vérifiés et des articles à sensation, aux gouvernements des prétextes pour des interventions de l'Etat dans le champ d'action des journalistes.

Des médias libres et indépendants passent pour être des attributs incontournables de la démocratie. Ils doivent fournir au citoyen des informations sur la base desquelles il peut prendre des décisions éclairées. Ils doivent classer les nouvelles, questionner des positions, donner également une voix aux minorités, démasquer la corruption et le mensonge, bref : en tant que «quatrième pouvoir», veiller au respect des règles démocratiques. Afin de satisfaire à ces exigences élevées, le gardien doit également être sujet à un contrôle au sens de la séparation des pouvoirs (checks and balances). Un tel contrôle des médias ne peut s'organiser en conformité à la démocratie, c'est à dire sans restreindre l'indépendance journalistique et le droit fondamental démocratique de la liberté d'opinion, qu'à travers des institutions d'autorégulation comme le recommande la déclaration de l'UA sur la liberté d'opinion en Afrique.

L'auto-obligation des médias à des normes professionnelles et éthiques et la sanction volontaire des dérapages journalistiques accroissent la confiance dans les articles et font des médias des gardiens crédibles du processus démocratique. Sur la voie d'un mécanisme fonctionnel pour l'autorégulation des médias, il y a toutefois quelques embûches à surmonter.

Autorégulation à travers des conseils médiatiques

Les conseils médiatiques sont la forme la plus fréquente d'autorégulation des médias en Afrique. Ils se composent le plus souvent d'éminents représentants des médias et de la société civile. Ceux-ci obtiennent des maisons de médias le mandat de recevoir des plaintes contre la presse écrite et les médias audio-visuels, de les examiner et de faire des recommandations concernant la façon dont les infractions aux règles doivent être punies. L'examen se fonde sur un code de normes professionnelles et éthiques que les maisons de médias auront auparavant approuvé.

Ce n'est pas seulement l'argument démocratico-théorique qui l'emporte en faveur de l'autorégulation à travers les conseils médiatiques. Le règlement extra-judiciaire évite le recours à la justice, souvent coûteux, long et au résultat incertain. La médiation informelle à travers le conseil médiatique permet au plaignant d'obtenir rapidement la rectification d'une fausse information, la publication d'un droit de réponse ou d'excuse publique. Il devra seulement payer les frais de sa lettre de réclamation.

Les embûches sur la voie de l'autorégulation

Autant évidente est l'idée, autant controversée est la mise en forme du 'mécanisme idéal' de plaintes dans ses détails. Les conseils médiatiques ne sont pas vraiment des institutions appréciées. Le corps journalistique craint pour son indépendance et souhaiterait limiter le champ d'action du conseil médiatique. Par contre, pour les gouvernements, une soumission volontaire à l'arbitrage du conseil médiatique paraît insuffisante pour pouvoir maîtriser les manquements de la presse. Quelques exemples tirés des débats actuels montrent clairement combien il est difficile d'harmoniser les exigences des différents groupes d'intérêt concernant l'autorégulation des médias au sein d'une institution:

1-Indépendance: Seul un conseil médiatique perçu comme indépendant a le potentiel pour régler les conflits se rapportant aux articles anti-professionnels et servir de «bouclier» (Ristow 2009) à la liberté des médias. Des études d'International Press Institute (IPI) montrent,

toutefois, clairement que les ingérences de l'Etat dans la régulation des média se multiplient à l'échelle mondiale. Sur le continent africain, cette tendance se dessine de façon particulièrement claire. Ainsi, le Kenya (Communication Act 2007) et le Botswana (Média Practitioner's Act 2008) ont établi des systèmes de régulation étatique, qui contrecarrent carrément les conseils d'autorégulation existants. De même, en Zambie, le gouvernement, sous la violente protestation des acteurs des média locaux, voudrait prendre le modèle de régulation kenyan comme exemple. Bien entendu, ce n'est pas seulement du contrôle des gouvernements que le conseil médiatique doit se rendre indépendant. Car également, l'influence des Organisations Internationales et des ONG peut nuire fortement à la reconnaissance et la confiance dans les institutions d'autorégulation.

2-Financement durable: Afin de permettre aux conseils médiatiques de fonctionner sur le long terme, un régime de financement durable est indispensable. En règle générale, des fonds de démarrage provenant des donateurs internationaux sont indispensables pour faire connaître le conseil médiatique et son mandat. Sur le long terme cependant, le financement exclusif de l'extérieur ne nuit pas seulement à la crédibilité du conseil; il rend l'entreprise d'autorégulation également vulnérable aux sevrages subits découlant de suspensions de subventions thématiques ou régionales suite à des changements d'orientations de la part des donateurs. Pour un financement durable, les contributions des maisons de média concernées semblent appropriées. Elles mettent également en exergue l'intérêt professionnel des média pour un journalisme de haute valeur qualitative. Quand il s'agit de sommes concrètes, alors très souvent la théorie est reléguée derrière la pratique, comme Haruna Kanaabi du conseil médiatique de l'Ouganda le constate sèchement. La propension à soutenir le conseil sur le plan financier également est, jusque là, bien limitée. Par contre, dans le monde médiatique namibien assez restreint, le soutien financier par les membres fonctionne bien heureusement. La Tanzanie a, quant à elle aussi, trouvé un *modus operandi* fort intéressant. La sensible fonction politique-clé, le mécanisme de réclamation, est supportée par les participations des membres, pendant que les autres tâches à caractère public font appel à des moyens externes (voir Bussiek 2008).

3-La portée du mandat: Le rôle-clé des conseils médiatiques consiste à garantir le respect de normes jour-

nalistiques de qualité et à accroître la confiance des lecteurs et des auditeurs dans les articles. Ils réussissent cela surtout en recevant les plaintes contre les média et en réglant les conflits entre les faiseurs et les utilisateurs de média. Jusqu'à quel point les conseils médiatiques peuvent et doivent en outre s'engager activement pour la liberté de la presse? Cela est diversement interprété dans différents pays. Par exemple, en Afrique du sud, les conflits pouvant naître des jugements impartiaux et le lobbying actif pour la liberté de la presse sont réglés de la façon suivante: le conseil médiatique comprend deux structures distinctes qui ont des membres et tâches différents. Le soit disant «Press Council» agit officiellement comme l'organe politique pour l'autorégulation des médias, il est donc un organe partisan en faveur de la liberté des média. Quant au «Press Appeal Panel», ce dernier se préoccupe, en tant qu'arbitre neutre, des plaintes contre les média (Bussiek 2008). C'est en Tanzanie que le champ d'action du conseil médiatique est défini de la façon la plus étendue possible. Ici, le conseil médiatique assume des tâches, qui dans les autres pays, reviennent à des organisations de la société civile ou à des unions professionnelles, telles que les cours de formations journalistiques ou des études scientifiques sur des thèmes se rapportant aux média. Avant les élections en octobre, le conseil médiatique doit également veiller à une répartition équitable des temps de diffusion des spots électoraux, à une exposition équilibrée des positions et à un emploi éthique et correct des mots lors de la campagne électorale. Certains conseils médiatiques, par exemple en Zambie et au Malawi, agissent en fin de compte de façon proactive, c'est-à-dire qu'ils s'autosaisissent des cas de violations du code sans qu'une plainte ait été portée, lorsque cela est d'intérêt public (Public Interest Cases, voir Krüger 2009).

4-Effectivité et statut juridique: Le manque de possibilités de sanctions et l'exclusion de la voie judiciaire dès qu'un plaignant fait recours à l'arbitrage du conseil médiatique sont deux points sur lesquels actuellement le torchon brûle entre les défenseurs et les adversaires de l'autorégulation des média. Deux raisons se dressent contre le fait de recourir encore à la justice après que l'arbitrage du conseil médiatique ait été prononcé: d'une part une plainte supplémentaire devant la justice saperait l'autorité du conseil médiatique. D'autre part, le plaignant aurait déjà pris connaissance de l'argumentation de la partie adverse et pourrait l'utiliser à son avantage devant la justice. À l'ombre de cette incertitude,

l'incitation à s'accorder sur une procédure d'arbitrage informelle à travers le conseil médiatique, serait pour les maisons de presse ainsi plutôt faible. Toutefois, le doute exprimé par le ministre Zambien de l'information Ronnie Shikapwasha de savoir si l'exclusion de la voie judiciaire serait compatible avec la garantie constitutionnelle de libre recours à la justice, n'est pas à rejeter du revers de la main. D'autres conseils médiatiques, par exemple au Malawi, renoncent à une telle disposition d'exclusion.

Un autre reproche envers les conseils médiatiques indépendants se nomme «édentement». En tant qu'institutions d'autorégulation volontaire, les conseils médiatiques ne peuvent infliger aucune peine au sens juridique du terme. De même, aucune maison de presse ne peut être contrainte de reconnaître les institutions d'autorégulations et leurs décisions. Le processus d'arbitrage à travers les conseils médiatiques n'est effectif que quand les jugements sont appliqués à la lettre par les maisons de presse concernés. En Namibie, l'accord suivant aide à renforcer l'autorité du conseil médiatique: si une maison de presse refuse de publier une rectification ou une excuse imposée à elle, alors les autres maisons de presse peuvent le faire à sa place. Il en va de même dans les cas de plaintes contre les maisons de presse qui ne reconnaissent pas officiellement le conseil médiatique. En Tanzanie au contraire, le conseil médiatique a travaillé à se faire des «dents». Là-bas, la maison de presse coupable d'une infraction au code peut être condamnée à payer une compensation au plaignant. Le montant de la somme est à négocier entre les parties en conflit (Kruger 2009). Une chose demeure décisive cependant pour un système d'autorégulation opérationnel: c'est la nécessité que la majorité des maisons de presse soutienne en bloc le code et le conseil médiatique. C'est seulement lorsque tous les éditeurs et les stations de radio importants se soumettent à l'arbitrage du conseil médiatique que l'Institution dispose de l'autorité nécessaire, pour veiller à des normes élevées sur le plan professionnel et éthique au niveau des média.

Succès ou échec d'un conseil médiatique

Comment les embuches exposées peuvent-elles être contournées et quelle est la clé du succès? Les expériences avec les conseils médiatiques dans le contexte africain suggèrent les conclusions suivantes. Il n'y a pas

de modèle standard pour un conseil médiatique fonctionnel. Chaque paysage médiatique a sa logique interne de fonctionnement, ses forces et faiblesses. Tous les groupes d'intérêt devraient s'immiscer dans la mise en forme du mécanisme d'autorégulation. Sans une vaste approbation et l'appui correspondant, l'initiative court le danger d'être torpillée et boycottée. De même, la portée du mandat d'un conseil médiatique dépend de son environnement social immédiat. L'action du conseil médiatique peut-elle reposer sur des institutions scientifiques ou professionnelles ou de la société civile dans le pays ou alors le conseil médiatique doit-il jouer en partie leurs rôles?

Pour apparaître en permanence comme un arbitre indépendant et digne de foi, le conseil doit être financé sur le long terme. La structure et les processus de réclamation devraient, pour cela, être des plus simples et flexibles possibles pour permettre de tenir les charges fixes dans les normes.

Les média eux-mêmes doivent porter et soutenir l'idée d'autorégulation. C'est seulement quand la majorité des publications et émetteurs radiophoniques reconnaît le code et l'arbitrage du conseil médiatique, que se construira pour ce dernier la pression morale nécessaire qui conférera de l'autorité à ses décisions. De même, les maisons de presse doivent être prêtes à aller au-delà des promesses verbales pour soutenir le conseil médiatique par des contributions financières. Le processus d'arbitrage même et les décisions devraient être aussi transparents que possibles. Aucun argument n'est plus convaincant pour l'autorégulation que la preuve de cas de plaintes résolus en accord avec les concernés. Mais avant tout, le conseil médiatique et son mandat doivent être connus par le grand public. Le défi ici consiste à développer des stratégies répondant aux conditions et habitudes de communication locales et atteignant une vaste population.

Les conseils médiatiques indépendants offriront un argument fort contre l'immixtion étatique et la «muselière» seulement quand les éditeurs et les lecteurs tireront parti du mécanisme de réclamation et feront confiance à l'autocontrôle des média. Il est difficile pour un gouvernement d'imposer une régulation étatique contre la conviction des citoyens. La confiance des citoyens est le meilleur garant de la liberté de la presse.



A propos de l'auteur

Tina Hennecken travaille depuis avril 2009 comme assistante au niveau de fesmedia Africa, le projet média de la Friedrich Ebert Stiftung en Afrique.

Mentions légales – Version allemande

Friedrich-Ebert-Stiftung / Section Afrique
Hiroshimastrasse 17 / 10785 Berlin / Allemagne

Responsable :
Michèle Auga, Directrice, Section Afrique

Tél. : ++49-30-269-35-7441 | Fax : ++49-30-269-35-9217
<http://www.fes.de/afrika>

Commandes/contact :
Konstanze.Lipfert@fes.de

Mentions légales – Version française

Friedrich-Ebert-Stiftung / Bureau en Côte d'Ivoire
Adresse postale :
08 B P 312 Abidjan 08

Responsable :
Jens Hettmann

Tél. : ++(225) 22 42 69 65, ++(225) 22 42 69 67
Fax : ++(225) 22 42 69 94

Commandes/contact :
fescivsec@fes-westafrica.org

Littérature complémentaire

Bussiek, Hendrik (2008): Self-Regulation of the media in the SADC region, discussion paper, Windhoek: fesmedia Africa

Krüger, Franz (2009): Media Courts of Honour: Self-Regulatory Councils in Southern Africa and elsewhere, fesmedia Africa series, Windhoek: fesmedia Africa

Ristow, Bill (2009): Sword and Shield: Self-Regulation and International Media, CIMA Report, Washington: CIMA

Les vues exprimées dans cette publication ne correspondent pas nécessairement à celles de la Friedrich Ebert Stiftung.

Ce document est imprimé sur papier issu de forêts durables.

ISBN 978-3-86872-474-5