

BAROMETRE DES MEDIAS AFRICAINS

Première analyse locale du paysage
médiatique en Afrique

BENIN 2014

Française/English



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



BAROMETRE DES MEDIAS AFRICAINS

Première analyse locale du paysage
médiatique en Afrique



BENIN 2014

Version Française

Publié par/ Published by:

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
fesmedia Africa
Windhoek, Namibia
Tel: +264 (0)61 417500
E-mail: info@fesmedia.org
www.fesmedia-africa.org
Director: Sara Brombart

© Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

ISBN

No. 978-99945-77-18-7

Toute vente ou utilisation à des fins commerciales des médias publiés par Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) est interdite sauf autorisation écrite de FES.

The sale or commercial use of all media published by the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is prohibited without the written consent of the FES.

Les résultats, interprétations et conclusions exprimés dans ce volume ne reflètent pas nécessairement les opinions de Friedrich-Ebert-Stiftung ou Fesmedia Afrique. Fesmedia Afrique ne se porte pas responsable de l'exactitude des données présentées dans ce document.

The findings, interpretations and conclusions expressed in this volume do not necessarily reflect the views of the Friedrich-Ebert-Stiftung or fesmedia Africa. fesmedia Africa does not guarantee the accuracy of the data included in this work.

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ 05

SECTEUR 1 09

La liberté d'expression, y compris la liberté de la presse, est effectivement protégée et valorisée.

SECTEUR 2 23

Le paysage médiatique, y compris les nouveaux médias est caractérisé par la diversité, l'indépendance et la durabilité.

SECTEUR 3 35

La régulation de la radiodiffusion et télévision est transparente et indépendante; le diffuseur de l'Etat se transforme en véritable diffuseur publique.

SECTEUR 4 43

Le media pratique un niveau élevé des normes professionnelles.

LA VOIE À SUIVRE 51

ENGLISH 57

English Version
African Media Barometer Benin 2014

Le Baromètre des Médias Africains

Le Baromètre des Médias Africains (BMA) est une description en profondeur et une évaluation compréhensive de l'environnement médiatique sur le continent africain. À la différence d'autres enquêtes de presse ou des médias, l'BMA est un exercice d'auto-évaluation effectué par des Africains et selon des critères et déclarations africains comme la « Déclaration des principes de la liberté d'expression en Afrique » (2002) de la « Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ». En collaboration avec l'Institut des Médias pour l'Afrique Australe (*Media Institute for Southern Africa, MISA*), le projet 'médias' de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Afrique (*fesmedia Africa*) a créé le Baromètre des Médias Africains (BMA) en 2004.

Le Baromètre des Médias Africains (BMA) est une analyse qui permet d'évaluer l'environnement médiatique d'un pays tout servant d'instrument de lobbying pour les réformes dans le secteur des médias.

Ses résultats sont communiqués au public du pays concerné pour viser l'amélioration de la situation des médias en prenant la Déclaration de l'Union Africaine et d'autres normes africaines comme indices de référence.

Les recommandations des rapports BMA sont aussi transmises aux 19 bureaux des pays de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Afrique et à d'autres organisations locales comme l'Institut des Médias pour l'Afrique Australe (*Media Institute for Southern Africa, MISA*).

Méthodologie et système de notation

Tous les trois à quatre ans, une commission de 10 à 12 experts se réunit pour évaluer la situation des médias dans leur pays respectif. Le panel est composé à part égale des représentants des médias et de la société civile au sens large.

Pendant 1 jour ½, ils discutent l'environnement médiatique de leur pays à l'aide de 39 indicateurs prédéterminés.

La réunion sera présidée par un modérateur indépendant et expérimenté concernant la méthodologie du BMA qui veillera à s'assurer que les résultats sont d'une qualité standardisée. Les résultats de la discussion seront résumés par un rapporteur et communiqués au public une fois que les panélistes les auront validés.

Après le débat d'un indicateur, les membres du panel attribuent leur note individuelle pour cet indicateur par vote anonyme et en accord avec les critères suivants :

1	Pays ne répond pas aux critères d'indicateur	
2	Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur	
3	Pays répond à plusieurs critères d'indicateur	
4	Pays répond à la plupart des critères d'indicateur	
5	Pays répond à tous les critères d'indicateur	

La somme des notes individuelles pour un indicateur sera divisée par le nombre de panélistes afin de déterminer une note moyenne par indicateur. Ces notes moyennes par indicateur sont additionnées pour obtenir une moyenne par secteur qui ensuite représente la note finale d'un pays.

Résultats

Le rapport final est un résumé qualitatif de la discussion et indique également les notes moyennes pour chaque indicateur, secteur et la note final du pays. Dans le rapport les membres du panel ne sont pas nommés pour les protéger des répercussions négatives.

Avec le temps les rapports trisannuels ou quadriennaux mesurent le développement de l'environnement médiatique d'un pays particulier. Leurs résultats devraient former la base d'une discussion politique sur la réforme médiatique.

Dans les pays, où l'anglais n'est pas la langue officielle, le rapport est une édition bilingue.

La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) et ses bureaux servent seulement comme convocateurs du panel et comme garants d'une méthodologie standardisée.

Le panel est responsable du contenu de la discussion et du rapport qui ne représente pas ou ne reflète pas forcément les vues de Friedrich-Ebert-Stiftung. En 2009 et encore en 2014 les indicateurs ont été retouchés, renouvelés, on a ajouté de nouveaux indicateurs et quelque uns ont été remplacés.¹

Vers la fin de 2014, le BMA avait déjà eu lieu dans 30 pays africains, dont certains d'entre eux pour la cinquième fois.

Zoe Titus
Directeur Regional
Institut des Médias
d'Afrique du Sud
Windhoek, Namibie

Sara Brombart
Directrice du projet
fesmedia Africa
Friedrich-Ebert-Stiftung
Windhoek, Namibie

¹ Par conséquent, la comparaison des notes de certains indicateurs et des notes des secteurs des rapports précédents n'est plus possible.



30 pays du BMA (2005-2014)

Baromètre des médias en Afrique

BENIN 2014

Résumé

La liberté d'expression -dont celle des médias- est garantie et protégée par la constitution et les lois du Bénin. Cependant son exercice s'est considérablement dégradé pendant ces trois dernières années, et très peu de citoyens osent exprimer ce droit sans crainte. Des journalistes, des magistrats et même des parlementaires qui bénéficient de l'immunité soulignent la crainte liée à l'exercice du droit à l'expression, compte tenu des représailles éventuelles.

Il y a des restrictions qui limitent l'exercice du droit à la liberté d'expression. L'offense au chef de l'Etat, aux diplomates étrangers, la publication de secrets d'état, et le recel de documents administratifs sont des délits encore prévus et sanctionnés par la loi, et qui empiètent de manière déraisonnable sur les fonctions des médias. Il en est de même de la détention préventive en cas de délit de presse. Pourtant le gouvernement du Bénin a signé et ratifié la plupart des instruments juridiques régionaux et internationaux qui garantissent la liberté d'expression.

Aucune loi ne protège les sources confidentielles d'information. Mais dans plusieurs des cas de procès en diffamation, les tribunaux condamnent les journalistes à des peines de sursis, et aucun journaliste n'a été emprisonné pour avoir refusé de révéler ses sources. Les organisations de la société civile et des médias défendent tant bien que mal la liberté de la presse. Mais la législation sur les médias au Bénin n'a pas toujours été le résultat de concertations approfondies entre les institutions, les citoyens et les groupes d'intérêt.

L'absence de loi organisant l'accès à l'information rend l'information publique difficile d'accès sans aucune garantie aux citoyens. Une coalition d'organisations de la société civile et des médias travaille depuis 2013 autour d'une proposition de loi introduite au parlement sur le droit d'accès à l'information à tous les citoyens, y compris les journalistes.

En matière de publication écrite, il suffit d'une déclaration à la direction des affaires intérieures, un démembrement du ministère de l'intérieur. Cependant, depuis un certain temps, il faut payer 50.000 Francs CFA (environ 100 dollars US) pour que la déclaration soit valide : ce qui équivaut dans la pratique à une autorisation.

Les promoteurs de sites Internet et de blogs ne sont pas autorisés à faire une déclaration ou d'avoir une autorisation préalable. La loi N°2014-14 adoptée le 09 juillet 2014 organise les communications électroniques et la poste. L'Etat ne bloque pas le contenu d'Internet, mais il a interdit à des sites internet des contenus qu'il jugeait sensibles. En effet, la loi du 09 juillet 2014 est relative aux communications électroniques et à la poste, il existe une politique nationale des

technologies de l'information et de la communication (TIC) et l'accès aux services de communications électroniques, mais son exercice n'est pas encore cohérent ni connu.

Une large gamme de sources d'informations est disponible qui permet aux citoyens d'avoir accès aux médias nationaux et internationaux mais n'est pas abordable à tous. On compte au moins 13 radios privées commerciales en activité, 5 radios confessionnelles, 31 radios communautaires, et 5 radios rurales locales. Le prix d'un quotidien est de 300 francs CFA (0,60 dollar US) équivalent au coût d'un petit-déjeuner pour un citoyen ordinaire. Le pays compte 495 cybercafés dont le prix de l'heure de connexion à internet s'élève à 250 francs CFA en moyenne (0,5 dollar US) dans un pays où le salaire minimum légal est de 40.000 francs CFA (90 dollars US).

Une absence de lois protégeant l'indépendance éditoriale des organes de presse écrite publique (*La Nation*, quotidien national et l'Agence béninoise de presse, ABP) est à noter, et la transparence dans la propriété des entreprises de presse écrite et audiovisuelle n'est pas garantie, néanmoins, les autorités n'influencent pas directement leur ligne éditoriale.

Le Bénin ne bénéficie pas de loi sur la publicité, l'enveloppe publicitaire est méconnue et le marché de la publicité est nébuleux, contrôlé en majorité par des entreprises de téléphonie mobile. Le gouvernement et ses services utilisent leurs pouvoirs et contrats de « *non-agression* » pour influencer le contenu rédactionnel.

Au terme de la loi, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) organise la régulation de la concurrence. Mais dans la pratique ces dispositions légales ne sont pas souvent appliquées ni respectées. Le gouvernement ne promeut pas un environnement économiquement viable et indépendant. La plupart des organes « *vivotent* ».

La loi sur l'audiovisuel est en vigueur et appliquée depuis 1997. Cependant elle ne crée pas forcément un environnement favorable à l'audiovisuel public, privé et communautaire. La HAAC qui régule l'audiovisuel est indépendante dans la forme, mais n'est pas suffisamment protégée contre les ingérences, et sa composition est fortement influencée par le gouvernement.

Il y a eu beaucoup d'arbitrages dans l'attribution des fréquences par la HAAC, et l'équité n'est pas encore totale. L'office de radiotélévision du Bénin (ORTB) a un conseil d'administration, mais il n'est ni redevable au public, ni indépendant, ni représentatif. Au terme de la loi, il est doté de la personnalité morale, de l'autonomie financière mais est placé sous la tutelle du ministère chargé de la communication. Le décret portant création de l'ORTB ne garantit pas son indépendance rédactionnelle. Les programmes de la télévision publique ne prennent pas en compte les intérêts du public, et sont majoritairement composés de marches de soutien au chef de l'État et de ses audiences. Néanmoins les

programmes de la deuxième chaîne publique et des radios publiques sont plus variés.

L'ORTB n'est pas suffisamment financé. Il produit ses propres ressources financières à partir de la publicité. Malgré l'existence d'un code de déontologie des journalistes, appliqué par un organe d'autorégulation (observatoire de la déontologie et de l'éthique dans les médias, ODEM), le traitement de l'information surtout politique et sociale reste très approximatif.

L'autocensure est pratiquée pour des raisons politiques et économiques. La plupart des responsables de médias, pour survivre, signent des contrats de non-agression avec des entreprises, le gouvernement ou même des responsables politiques.

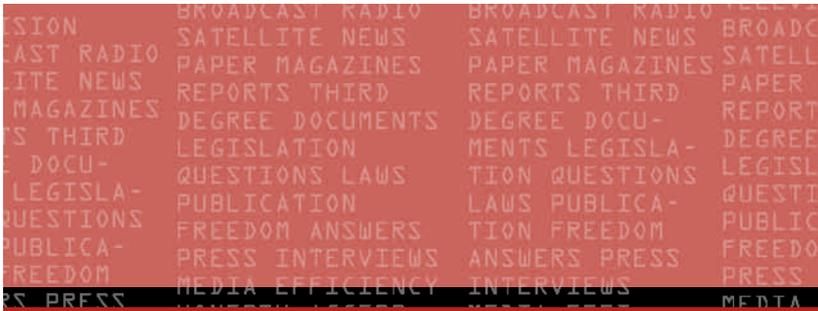
Les médias ne couvrent pas tous les sujets et le journalisme d'investigation n'est pas suffisamment investi. Les rédactions ne sont pas bien outillées pour encourager la spécialisation de leurs personnels. Il existe l'Ecole Nationale des Sciences et Techniques de l'Information et de la Communication, mais aussi des centres de formations privés dont la certification délivrée reste douteuse.

Les médias ne donnent pas la parole aux femmes de manière équitable. Par contre ils reflètent de façon équitable la voix des minorités et la société dans sa diversité ethnique, linguistique et religieuse. En matière de promotion des compétences dans les médias, aucune distinction liée à la race, à l'origine ethnique, au groupe social, au genre ou sexe, à la religion, à l'handicap ou à l'âge, n'est à relever.

Le niveau de salaire n'est pas satisfaisant dans les médias privés, malgré la convention collective en vigueur depuis 2008, fixant le salaire minimum du journaliste à 60.000 Francs CFA (120 USD). Dans le secteur public les traitements salariaux sont largement mieux.

Les professionnels des médias sont organisés en syndicats et associations des employeurs. Mais ces organisations ne défendent pas de façon effective les intérêts de leurs membres.





SECTEUR 1:

La liberté d'expression, y compris la liberté des médias, est effectivement protégée et promue.



1.2 Le droit à la liberté d'expression est effectif et les citoyens, y compris les journalistes, exercent leurs droits sans crainte.

La liberté d'expression n'est pas totalement garantie. La crainte est toujours présente chez les citoyens quant à l'exercice plein de ce droit. Ces dernières années ont vu la liberté d'expression se dégrader considérablement. La manifestation pacifique organisée le 27 décembre 2013¹ par les centrales et confédérations syndicales du pays pour dénoncer ce qu'elles considéraient comme les dérives du pouvoir et exiger le respect des libertés démocratiques, a été violemment dispersée par les forces de l'ordre. Cet exemple cité par l'un des participants pousse le panel à émettre des réserves sur l'effectivité du droit à la liberté d'expression.

Ils soulignent que la crainte liée à l'exercice du droit à l'expression est perceptible même dans des institutions comme l'Assemblée nationale. Un panéliste rapporte qu'en 2013 et 2014 les magistrats avaient manifesté pour leurs droits, et cela a occasionné l'introduction d'une proposition de loi par la majorité parlementaire pour le retrait du droit de grève aux magistrats. Pendant le débat parlementaire consacré à l'examen de cette proposition un député avait déclaré que ses collègues n'y étaient pas favorables mais n'avaient pas le courage de l'exprimer publiquement et la loi n'a pas été adoptée. Le sentiment du panel est que la peur est ressentie même chez les députés de la majorité parlementaire qui, pourtant, bénéficient d'une immunité.

La peur est perceptible également chez beaucoup de citoyens. Ils sont « *terrorisés* » à l'idée de s'exprimer sur des dossiers sensibles, rapporte un panéliste. Même rassurés, les citoyens ont souvent peur des représailles. Selon les propos du panel, le pays se compose de deux catégories de citoyens : une minorité osant s'exprimer, et une majorité qui n'exprime jamais son point de vue publiquement.

Dans certaines circonstances, il est, même risqué d'être proche d'un citoyen exprimant son opinion politique. L'exemple de cet homme d'affaires ne représentant aucune tendance politique mais qui a, pourtant, fait l'objet de persécutions du pouvoir de manière fréquente ; accusation de trafic d'armes et tracasseries administratives de toutes sortes ..., et contrôle du fisc. Tout cela parce que son frère est un responsable politique de l'opposition qui n'hésite pas à critiquer le pouvoir. Il appelle cela un « *délit de fraternité ou de proximité* ».

La peur de s'exprimer est également perceptible chez les fonctionnaires. Plusieurs d'entre eux exigent une lettre officielle de leur supérieur hiérarchique quand

¹ Le 27 décembre 2013, la police a fait usage de gaz lacrymogène pour disperser des centaines de travailleurs béninois ayant répondu à l'appel de plusieurs organisations syndicales pour une marche pacifique de protestation, qui n'a pas reçu l'autorisation des autorités. La marche a été organisée par six syndicats, dont la Confédération des syndicats des travailleurs du Bénin (CSTB), la Confédération des syndicats autonomes du Bénin (CSA Bénin), la Confédération générale des travailleurs du Bénin (CGTB), la Centrale des syndicats du secteur privé et indépendant du Bénin (CSPI) et la Fédération des syndicats des travailleurs des finances (FESYNTRA-Finances), qui ont déclaré vouloir protester contre les violations des libertés syndicales et réclamer une amélioration de leurs conditions de vie et de travail. Cela avait causé beaucoup de blessés dans les rangs des manifestants dont deux leaders d'organisations syndicales.

ils sont sollicités pour s'exprimer sur un sujet qu'ils jugent sensibles. Pis encore, certains ministres n'osent plus s'exprimer sur la situation de leur département par peur d'être critiqués.

Un autre exemple du non respect du droit à la liberté d'expression chez les journalistes, celui du journal *La Nouvelle Tribune* qui a été menacé de suspension pour avoir publié une édition spéciale sur un débat relatif au changement de la constitution du pays. Son siège a été cambriolé et les coupables non encore identifiées. La publication du numéro en question a disparu du marché, les exemplaires ont été rapidement rachetés, empêchant ainsi le citoyens d'accéder à l'information.

Les services du gouvernement utilisent des méthodes pour le moins douteuses contraignant les médias privés à ne pas s'exprimer sur certaines affaires, avec ce qu'on appelle « *des contrats de non agression* » qui sont des contrats publicitaires juteux, signés entre médias privés, entreprises, et partis politiques et qui poussent certains médias à prendre le contre-pied de leur ligne éditoriale.

Dans ce décor peu enchanteur, la télévision privée *Canal 3* est l'une des rares chaînes qui ose, selon les termes du panel. Mais cette dernière a aussi ses limites, selon un participant, qui a évoqué la non-diffusion de la manifestation du 27 décembre 2013 pour raison de « *panne technique* ». Ce n'est que dans l'édition de 13h30 que les images des blessés ont été diffusées, dans une approche agressive des forces de l'ordre. Dans la soirée la chaîne en a arrêté la diffusion. Dans la même période, la diffusion d'une émission rétrospective des événements phares de l'année qui mettaient en scène des acteurs politiques a été annulée sans aucune raisons déclarée.

Les émissions interactives de *Radio Soleil* sont très écoutées parce que, ses promoteurs prétendent l'avoir créée pour recevoir tous ceux qui sont interdits d'accès à l'Office de radiodiffusion télévision du Bénin (ORTB).

Les pressions sont multiples et ne viennent seulement pas des pouvoirs publics. Elles peuvent venir également de grands annonceurs tels que les entreprises de téléphonie qui sont liées aux radios, journaux, et télévisions par des partenariats publicitaires.

En ce qui concerne les radios communautaires, une disposition de leur contrat avec l'Etat interdit de relayer tout message contraire à la politique du gouvernement. « *Le gouvernement doit être informé 24 heures avant tout discours contraire à sa politique devant être relayé par les radios communautaires* »

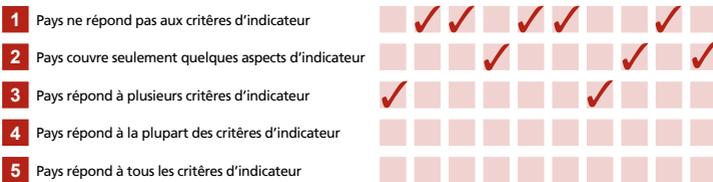
Chaque radio communautaire reçoit du gouvernement 3 millions de F. CFA (environ 6 000 USD) par année. Cette somme est remise en cash aux responsables des radios communautaires par la cellule de communication de la Présidence, le ministère de la communication, le ministère des finances, et le délégué au contrôle financier.

Il arrive par ailleurs que des maires accusent les radios communautaires de leur municipalité comme étant de l'opposition « parce qu'elles auraient mal parlé ». Certains responsables de radios communautaires parviennent à résister malgré les représailles.

Les médias internationaux et certains de leurs correspondants subissent des pressions pour exprimer librement le droit à la liberté d'expression. La chaîne de télévision *Africa 24*² a couvert la manifestation réprimée du 27 décembre 2013 mais ne l'a pas diffusée. Le panel considère que cette absence de diffusion est liée à une pression du gouvernement.

Le pointage:

Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur:

1.7 (2007 = 2.0 ; 2009 = 2.2 ; 2011 = 2.4)

1.3 Il n'y a pas de lois ou partie de lois, limitant la liberté d'expression telles que des lois excessives sur les secrets d'État et les délits de presse, ou des lois/ des exigences juridiques qui empêchent l'entrée dans la profession de journaliste, ou des lois qui empiètent de manière déraisonnable sur les fonctions des médias.

Il existe des restrictions juridiques qui limitent l'exercice du droit à la liberté d'expression. L'offense au chef de l'Etat, aux diplomates étrangers, à la publication des secrets d'état, et au recel de documents administratifs, sont des délits qui, selon le panel, empiètent de manière déraisonnable sur la fonction des médias.

En matière électorale, le panel relève qu'une décision de février 2013 de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) interdit aux journalistes d'annoncer un résultat tant qu'il est partiel et provisoire.

² Sur son site Internet, Africa 24 indique qu'elle a pour vocation d'incarner la voix, le regard et le lien de l'Afrique sur le monde entier.

L'ordonnance 69-22 P.R./M.J.L. du 4 juillet 1969 tendant à réprimer certains actes de nature à troubler la paix publique, la propagation, la publication, la diffusion, et la reproduction de fausses nouvelles, tend à réprimer, selon le panel, certains actes de nature à troubler la paix publique. Une contradiction est à relever sur les statuts de l'ORTB tenu de servir la politique du gouvernement en étant un média du service public.

Un panéliste ne voit toutefois aucun caractère répressif sur les lois, à part le cas de Lionel Agbo³, un ancien proche collaborateur du président Boni Yayi, condamné le 23 janvier 2013, à six mois d'emprisonnement ferme pour offense au chef de l'Etat. Il considère que la démocratie n'est pas de l'anarchie et que la fonction de chef de l'Etat mérite du respect.

La loi organique 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (art.3) stipule que « *l'exercice des libertés reconnues...ne peut connaître des limites que dans les cas suivants : le respect de la dignité de la personne humaine, de la liberté et de la propriété d'autrui, du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion ; la sauvegarde de l'ordre public, de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale ; la santé publique et l'environnement ; la sauvegarde de l'identité culturelle ; les besoins de la défense nationale ; les nécessités de services publics ; les contraintes techniques inhérentes aux moyens de communication ; ainsi que la nécessité de protéger, de promouvoir et de développer le patrimoine ou une industrie nationale notamment la production audiovisuelle.* »

La perception des restrictions n'est pas la même chez tous les panélistes. Cela dépend de l'usage qu'on en fait. Il faut tenir compte du caractère excessif des peines : faire en sorte qu'il y ait le moins d'entraves possibles, et que celles qui existent soient particulièrement justifiées.

Alors s'est interrogé un panéliste : quel est la norme ? Le panel s'est donc mis d'accord avec la *Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique* : « *Toute restriction à la liberté d'expression doit être imposée par la loi, servir un objectif légitime et être nécessaire dans une société démocratique.* »

Le débat qui se pose en définitive est de voir comment limiter l'autorité du chef de l'Etat qui a une fonction supranationale. Ce dernier, utilisant son pouvoir, avait fait arrêter deux journalistes qui avaient publié une information relative à la démente de son fils rapportée par les médias sociaux⁴.

3 Jacques Lionel Agbo est un avocat et homme politique béninois. Il a été candidat aux élections présidentielles de 1996, 2001 et 2006. En 1998, il s'est inscrit au Barreau de Cotonou. Il est membre du Congrès Africain des Démocrates, parti politique créé en 1997. Il est un des opposants au Président Yayi Boni.

4 Pour rappel, le directeur de publication de "La diaspora de Sabbat", Virgile Linkpon et le directeur de la rédaction du journal, Fulric Richard Couao-Zotti, ont été interpellés et gardés à vue en septembre 2006, accusés d'avoir publié, un article dans lequel ils soulignaient l'état "de démente" du fils aîné du président Yayi Boni.

Le pointage:

Notes individuelles:

1	Pays ne répond pas aux critères d'indicateur																		
2	Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur	✓		✓															
3	Pays répond à plusieurs critères d'indicateur					✓	✓											✓	
4	Pays répond à la plupart des critères d'indicateur		✓					✓	✓	✓									
5	Pays répond à tous les critères d'indicateur																		✓

Moyenne de l'indicateur:

3.4 (2007= 1.4; 2009 =1.5 ; 2011 =2.5)

1.4 Le gouvernement s'efforce d'honorer les instruments régionaux et internationaux sur la liberté d'expression et la liberté de presse.

Le gouvernement du Bénin a signé et ratifié une vingtaine d'instruments régionaux et internationaux. Sur la liberté d'expression et la liberté de la presse, le pays a signé et ratifié sans réserve des instruments comme la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des peuples, le Traité de l'Union Africaine instituant la Cour africaine de Justice et des Droits de l'Homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, la Charte sur la corruption, etc.

Il y a les lois et règlements internationaux sur la liberté d'expression comme la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) dont le Bénin est parti, qui sont domestiqués dans la législation nationale. Son article 9 signalé par un panéliste stipule que « toute personne à droit à l'information. Toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et règlements ».

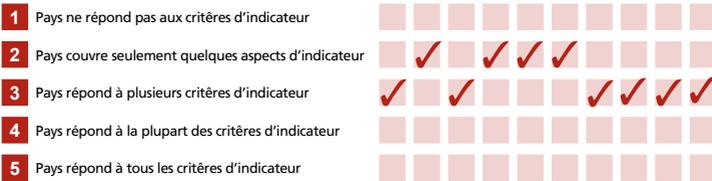
Le Bénin est très ouvert à signer et ratifier les instruments internationaux, mais leur application demeure insignifiante. A partir du moment où un instrument international est ratifié, il doit faire partie du cadre juridique du pays. Mais il existe des velléités de « phagocytage » du système judiciaire national par le pouvoir politique.

Selon les dires d'un participant, beaucoup d'efforts restent à faire en ce qui concerne la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. En effet, le pays y a adhéré depuis 1998 mais n'a ratifié le protocole qu'en 2014, en devenant ainsi le 28ème pays africain. Cela n'a été possible que grâce aux efforts de plaidoyer de l'organisation *Changement Social Bénin* (CSBénin) point focal pour le Bénin dans la Coalition pour une Cour Africaine Efficace.

D'une manière générale, les instruments internationaux sont signés mais les citoyens aux noms desquels ces derniers sont ratifiés ne sont généralement pas informés de ces décisions. Ce qui fait dire que l'Etat refuse d'ouvrir des fenêtres de discussions et de libertés.

Le pointage:

Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur:

2.6 (2007 = n/a ; 2009 = 3.2 ; 2011 = 2.7)

1.5 Les publications écrites ne sont pas soumises à l'autorisation préalable des pouvoirs publics.

Au Bénin, il suffit juste de faire une déclaration pour créer une publication écrite. Mais le sentiment unanime est que, dans la pratique, il s'agit d'une autorisation. L'exemple cité pour confirmer cela est la pratique décelée à la direction des affaires intérieures, un démembrement du ministère de l'intérieur. Ici, il faut payer 50.000 CFA (environ 100 dollars US) quand on veut créer une publication écrite. Cela a été imposé aux citoyens contre tout fondement juridique. Celui qui refuse de payer cette somme se verra refuser l'autorisation.

Pourtant, l'article 3 de la *loi 60-12 du 30 juin 1960 sur la liberté de la presse* précise que tout journal ou écrit périodique peut être publié sans autorisation préalable ni dépôt de cautionnement. L'article 5 stipule : « *avant la publication de tout journal ou écrit périodique, il sera fait, au Parquet du procureur de la République et au Ministère de l'Intérieur, une déclaration contenant : le titre du journal ou écrit périodique et son mode de publication ; le nom et la demeure du directeur de la publication et, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article 4, du co-directeur de la publication ; l'indication de l'imprimerie où il doit être imprimé* ».

Pour le panel, il est donc illégal de payer en faisant une déclaration pour une publication écrite. L'article 6 précise que les déclarations seront faites par écrit, sur papier timbré et signées du directeur de la publication. Un récépissé est par la suite délivré.

Le pointage:

Notes individuelles:

1	Pays ne répond pas aux critères d'indicateur	<input type="checkbox"/>																		
2	Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur	<input type="checkbox"/>																		
3	Pays répond à plusieurs critères d'indicateur	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>															
4	Pays répond à la plupart des critères d'indicateur	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	Pays répond à tous les critères d'indicateur	<input checked="" type="checkbox"/>																		

Moyenne de l'indicateur:

4.4 (2007 = n/a ; 2009 =4.6 ; 2011 = 3.2)

1.6 Les sources confidentielles d'information sont protégées par la loi et / ou par les tribunaux.

Les lois du Bénin ne protègent pas les sources confidentielles d'information. Mais un panéliste précise que dans plusieurs cas de procès pour diffamation, les tribunaux condamnent les journalistes à des peines de sursis. Ils ne sont généralement pas envoyés en prison pour refus de révéler leurs sources.

Le panel cite le cas du journaliste John Akintola directeur de publication de *l'Indépendant*. En effet, en juin 2014, le tribunal de première instance de Cotonou a condamné John Akintola, à trois ans d'emprisonnement avec sursis et une amende de 200.000 francs CFA (300 euros) pour offense au chef de l'État. Par le même jugement, le journal est suspendu pour trois mois depuis le 16 juillet 2014 et l'auteur de l'article, Prudence Tessi, condamné à deux mois de prison ferme. L'article controversé faisait état du possible financement illicite des déplacements à l'étranger du président Boni Yayi grâce aux fonds de la Société béninoise d'énergie électrique (SBEE). Le directeur général de la SBEE, Marius Hounkpatin, a été limogé suite à cette affaire et a maintenant quitté le pays. Il avait également porté plainte contre le journal qui avait été condamné à trois mois de suspension en avril.

En violation des textes, le journaliste John Akintola a été arrêté et gardé à vue pour offense au chef de l'Etat. Au cours du procès, il a refusé de publier ses sources. En ce qui concerne les « dénonciateurs » ou informateurs, un panéliste souligne que le code de procédure pénal et la loi sur la corruption les protègent.

Le pointage:

Notes individuelles:

1	Pays ne répond pas aux critères d'indicateur	<input checked="" type="checkbox"/>								
2	Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Pays répond à plusieurs critères d'indicateur	<input type="checkbox"/>								
4	Pays répond à la plupart des critères d'indicateur	<input type="checkbox"/>								
5	Pays répond à tous les critères d'indicateur	<input type="checkbox"/>								

Moyenne de l'indicateur:

1.2 (2007 = 1.4 ; 2009 = 4.8 ; 2011 :1.4)

1.8 Les sites Web et les blogues et toute plateforme numérique ne sont pas tenus d'être déclarés ou d'obtenir l'autorisation préalable des pouvoirs publics.

Les promoteurs de sites Internet et de blogs ne sont pas tenus à faire une déclaration ou de demander une autorisation. Mais le Bénin a récemment adopté la *loi N°2014-14 du 09 juillet 2014 relative aux communications électroniques et à la poste*. Selon les termes de cette nouvelle loi qui n'est pas encore promulguée par le chef de l'Etat, il sera mis en place une Autorité de régulation : (Art.3 al.12) : « *institution de droit public créée par la présente loi et chargée de réguler les activités de communications électroniques et de la poste* ». Art. 21 : « *Les conditions d'obtention et d'exploitation de l'autorisation et les caractéristiques techniques du réseau indépendant sont déterminées par l'Autorité de régulation* ». Selon un participant, ces articles démontrent la volonté de l'Etat à avoir le contrôle sur tout ce qui concerne au secteur de la communication dans le pays.

Le pointage:

Notes individuelles:

1	Pays ne répond pas aux critères d'indicateur	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>							
2	Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur	<input type="checkbox"/>								
3	Pays répond à plusieurs critères d'indicateur	<input type="checkbox"/>								
4	Pays répond à la plupart des critères d'indicateur	<input type="checkbox"/>								
5	Pays répond à tous les critères d'indicateur	<input checked="" type="checkbox"/>								

Moyenne de l'indicateur:

4.6 (2007 = n/a ; 2009 = 4.8 ; 2011 = 4.9)

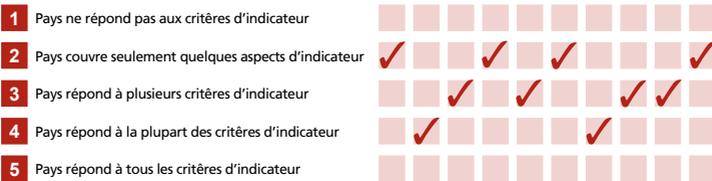
NB: on assiste ici à une erreur d'un panéliste qui n'entame pas le résultat de la notation

1.11 La législation sur les médias est le résultat de concertations approfondies entre les institutions, les citoyens et les groupes d'intéressés.

La législation sur les médias au Bénin n'a pas toujours été le résultat de concertations approfondies entre les institutions, les citoyens et les groupes d'intérêt. Un panéliste est convaincu que tous les citoyens, institutions et groupes d'intérêt comme certains syndicats et associations de consommateurs n'ont pas été associés à la réflexion et aux travaux pour l'élaboration du nouveau projet de loi sur la presse.

Le pointage:

Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur: 2.8 (2007= n/a ; 2009 = 1.8 ; 2011= 2.0)

Note du secteur 1: 2.9

SECTEUR 2:

Le paysage médiatique, y compris les nouveaux médias, est caractérisé par la diversité, l'indépendance et la durabilité.

Le paysage médiatique, y compris les nouveaux médias, est caractérisé par la diversité, l'indépendance et la durabilité.

2.1 Une large gamme de sources d'information (presse, audiovisuelles, internet, téléphones portables) est disponible et abordable pour les citoyens.

Les sources d'informations sont disponibles mais pas toutes abordables pour les citoyens. Le téléphone portable est accessible mais internet est encore un luxe y compris dans des structures comme la radio nationale où l'informatisation n'est pas encore achevée. Pour accéder à une connexion internet, dans certaines régions éloignées du pays, il faut utiliser une clé de connexion.

Le prix de l'heure de connexion à internet est d'environ 250 francs CFA (la moitié d'un dollar US) dans un pays où le salaire minimum légal est de 40.000 francs CFA (90 dollars US). Selon un « *Rapport sur la liberté d'expression au Bénin* » (2013) il existe 495 cybercafés dans tout le pays

La presse écrite est concentrée entre Cotonou la capitale économique et Porto-Novo la capitale du pays. Le prix d'un quotidien reste relativement cher ; 300 francs CFA (0,60 dollar US) ce qui équivaut au coût d'un petit-déjeuner pour un citoyen ordinaire.

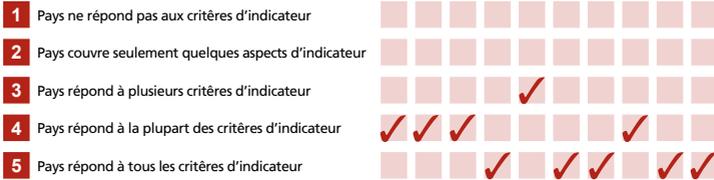
Selon l'article 1er de la *Décision N°14-001/HAAC du 21 janvier 2014* portant publication des journaux et écrits périodiques ayant une existence légale au Bénin, on recense officiellement 78 quotidiens, 16 hebdomadaires, 4 bihebdomadaires, 6 mensuels et 4 bimensuels. Le panel n'est pas en mesure de dire le nombre de journaux qui paraissent régulièrement. Mais il est d'avis qu'il n'y a pas une messagerie distribution efficace car un journal n'arrive qu'au bout de deux jours dans certains départements.

L'Office de radiodiffusion et de télévision du Bénin (ORTB) administre les radios et télévisions du service public au nombre de 5 à la date de juillet 2013 : deux chaînes de télévision notamment la télévision nationale et la chaîne *Bénin Business 24* ; trois stations de radio basées à Cotonou nommément la *Radio Nationale* et la *Radio Bénin Atlantique FM* ; et *Radio Parakou* au Nord du pays.

Selon une enquête menée en 2013, dans le cadre d'une étude sur les organes audiovisuels publics en Afrique « *le paysage audiovisuel actuel au Bénin se présente comme suit : 19 stations de radios commerciales ; 36 stations de radios*

Le pointage:

Notes individuelles:



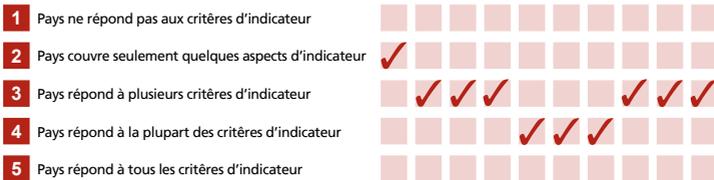
Moyenne de l'indicateur: 4.4 (2007 = 4.9 ; 2009 = 4.8 ; 2011=3.6)

2.3 L'indépendance rédactionnelle des presses écrites publiées par l'autorité publique est suffisamment protégée contre l'ingérence politique abusive.

Il n'y a pas de texte de loi protégeant l'indépendance éditoriale de La Nation, le quotidien national et l'Agence béninoise de presse (ABP, public). D'après l'avis d'un participant, les autorités ne semblent pas influencer directement la ligne éditoriale, il est possible que cela soit une ingérence « *insidieuse* », dit-il, précisant que les journalistes de *La Nation* ne sont pas des agents de l'Etat, même si le journal reçoit une subvention de 37 millions de Francs CFA par année (74.000 dollars US). Le panel n'est pas en mesure d'indiquer le pourcentage que cela représente par rapport au budget de l'ORTB. L'ABP ne produit pas des dépêches d'opinion. Elle se contente de faits à travers des dépêches et des magazines.

Le pointage:

Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur: 3.4 (2007 =1.7, 2009 =1.1 ; 2011= 1.6)

2.4 La transparence de la propriété des entreprises de presse écrite /et audiovisuelles est garantie par la loi et mise en œuvre.

On ne peut pas dire qu'il existe une transparence dans la propriété des entreprises de presse écrite et audiovisuelle au Bénin. Le panel estime que le tirage d'un journal relève du « *secret d'Etat* ». Certains journaux ne dévoilent pas les mentions légales obligatoires suivantes : l'éditeur de la publication, le directeur de publication, le nom et l'adresse de l'imprimeur, le dépôt légal, l'ISSN, et les noms des rédacteurs ne sont pas aussi souvent mentionnés. Plusieurs journaux publient des articles sans mention du nom de l'auteur. En temps de période électorale, il peut arriver qu'un candidat finance différents journaux et bénéficie d'une couverture médiatique dans différents supports y compris la revue de presse.

Ce manque de transparence existe également dans l'accès aux informations relatives aux promoteurs et propriétaires des médias audiovisuels.

Le pointage:

Notes individuelles:

1	Pays ne répond pas aux critères d'indicateur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>							
2	Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
3	Pays répond à plusieurs critères d'indicateur	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Pays répond à la plupart des critères d'indicateur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>							
5	Pays répond à tous les critères d'indicateur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>							

Moyenne de l'indicateur:

2.5 (2009=n/a ; 2007= n/a ; 2011= n/a)

2.5 Une législation/régulation adéquate de la concurrence cherche à empêcher la concentration des médias et les monopoles.

La loi organique 92-021 du 21 août 1992 relative à la HAAC organise la régulation de la concurrence. Une disposition de son article 6 stipule entre autres, que le HAAC veille à ce que les organes de presse ne fassent pas l'objet de concertation afin de maintenir le caractère pluraliste de l'information et de la communication.

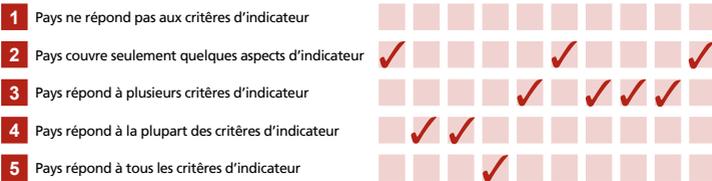
La loi N°97-010 du 20 août 1997 portant libéralisation de l'espace audiovisuel et dispositions pénales spéciales relatives aux délits en matière de presse et de

communication audiovisuel, régle les parts sociales. L'article 20 indique que « nul ne peut détenir plus de 51 % du capital social parmi ses membres ».

Mais dans la pratique ces dispositions ne sont pas souvent appliquées ni respectées.

Le pointage:

Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur: 3.1 (2007=4.3 ; 2009 = 1.9 ; 2011= 2.8)

2.6 Le gouvernement promeut un paysage médiatique diversifié, avec des organes de presse économiquement viables et indépendants.

Malgré l'existence de l'aide à la presse privée qui est estimée à 350 millions de F CFA (700.000 dollars US), le gouvernement ne promeut pas un environnement économiquement viable et indépendant. La plupart des organes « viventent » selon le terme utilisé par un panéliste, il cite le cas d'une radio où les employés avaient 26 mois d'arriérés de salaire.

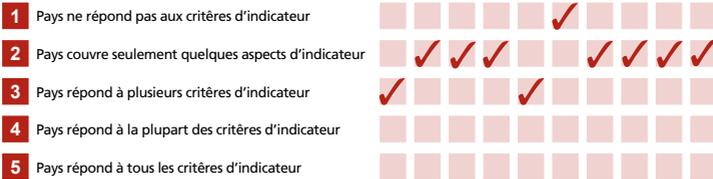
Le panel est d'avis que les critères d'attribution de l'aide à la presse ne sont pas toujours respectés. Quand un organe de presse est épinglé plus de trois fois par l'Observatoire de la déontologie et de l'éthique dans les médias (ODEM) il ne peut pas prétendre à l'aide à la presse. Quand l'aide est allouée, elle n'a aucune incidence sur les journalistes. Des patrons de presse sont accusés de ne pas investir pour améliorer les conditions de travail des journalistes.

La fiscalité sur les médias ne favorise pas un environnement économique viable. Les radios communautaires payaient 500 mille F Cfa (1000 dollars US) de redevances annuelles avant que le montant ne soit revu à la baisse pour 200.000 CFA (400 dollars US) conformément aux dispositions de l'article 2 de la *Décision N°08-50/HAAC du 12 décembre 2008 portant fixation des nouveaux taux des redevances à payer par les promoteurs de radiodiffusions sonores et de télévisions privées pour chaque catégorie*. Les difficultés notées font dire aux associations qu'il faut un fonds d'appui au développement des médias. Un panéliste révèle qu'il existe un

blocage juridique sur ce fonds. Pire, précise-t-il, il est illusoire de penser que les associations professionnelles peuvent avoir un contrôle sur ce fonds.

Le pointage:

Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur:

2.1 (2007= n/a ; 2009=1.5 ; 2011=2.1)

2.7 Tous les médias reflètent de façon équitable les voix des femmes et des hommes.

Les médias ne donnent pas la parole aux femmes de manière équitable. Ces dernières restent minoritaires même dans les pages publicitaires. L'une des explications fournies par le panel est la réticence des femmes à s'exprimer quand l'occasion leur est donnée. Certaines d'entre elles refusent car elles n'ont pas confiance en elles-mêmes. Il s'y ajoute que les pesanteurs sociologiques ont fait que l'analphabétisme reste toujours élevé chez les femmes. Tous ces facteurs font que les médias préfèrent, ce qu'un panéliste appelle « *les hommes en vue* ». Mais il est clair qu'aucune femme n'a été empêchée d'accéder aux médias simplement parce qu'elle est femme. Un journal comme la *Nation* a une rubrique dans laquelle la parole est donnée aux femmes, malheureusement elles ne s'y pressent pas.

Le pointage:

Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur:

2.8 (2007= n/a ; 2009= 3.0 ; 2011= 3.7)

2.8 Tous les médias reflètent de façon équitable les voix des minorités et de la société dans sa diversité ethnique, linguistique et religieuse.

Les minorités ont des émissions à la radio et à la télévision nationale. La grille des programmes des radios communautaires prend en compte les préoccupations des minorités linguistiques. 18 langues nationales sont parlées à la radio nationale.

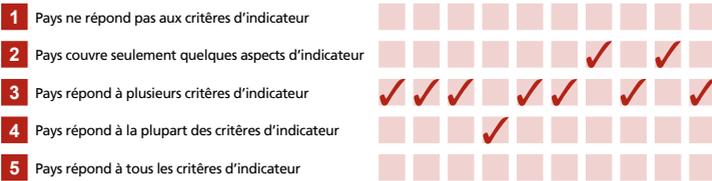
En ce qui concerne la religion, un panéliste souligne qu'il y a des religions de l'élite qui ont la part du lion dans les médias, notamment le christianisme dans un pays qui compte 27 % de chrétiens.

Cependant la religion traditionnelle vaudou est dominante. La fête vaudou fait l'objet d'une couverture médiatique riche au même niveau que les pèlerinages catholiques. Le même traitement est réservé aux événements liés à la religion musulmane. On peut aussi noter les médias confessionnels, dont la radio « *voix de l'islam* » qui a spécifié sa ligne éditoriale ne diffusant que des émissions sur l'islam.

Le débat sur l'homosexualité ne se pose pas dans les médias du fait que les homosexuels ne s'exposent pas publiquement.

Le pointage:

Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur:

2.9 (2007= n/a ; 2009= 2.6 ; 2011= 3.0)

Le pointage:

Notes individuelles:

1	Pays ne répond pas aux critères d'indicateur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Pays répond à plusieurs critères d'indicateur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
4	Pays répond à la plupart des critères d'indicateur	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
5	Pays répond à tous les critères d'indicateur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Moyenne de l'indicateur:

3.6 (2007= n/a' 2009=n/a ; 2011=n/a)

2.11 Le pays dispose d'une politique cohérente des TICs ou le gouvernement met en œuvre des mesures encourageantes, qui visent à répondre aux besoins d'information de tous les citoyens, y compris les communautés défavorisées.

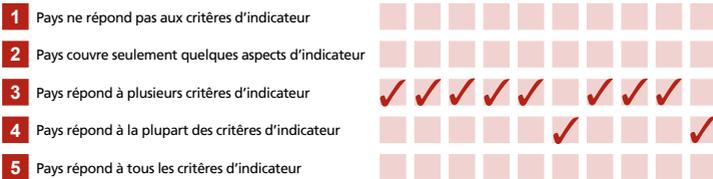
Le ministère de la communication gère les technologies de l'information et de la communication à travers des directions et des agences. Selon la récente loi N°2014-14 du 09 juillet 2014 relative aux communications électroniques et à la poste, la politique nationale des TIC et d'accès aux services de communications électroniques est élaborée par le ministre chargé des communications et de la poste (art.83). Une Agence Béninoise de Service Universel des Communications Electroniques et de la Poste (ABSU-CEP) est chargée de « la mise en œuvre des programmes de service universel des communications électroniques et de la poste pour le compte de l'Etat », art.99, al.4.

Le projet E-Benin est considéré par le panel comme voulant mettre en place un environnement porteur pour un meilleur accès aux TICs. Cependant les participants n'étaient pas au courant, au moment de la tenue de la rencontre, d'une politique cohérente des TICs.

L'un des problèmes majeurs concerne l'instabilité institutionnelle, unanimement le panel évoque le fait qu'à chaque fois qu'un ministre prend ses marques et fait preuve d'innovation il est soit muté soit carrément démis de ses fonctions. Le dernier exemple en date concerne le ministre qui a conduit le processus pour l'adoption de la loi N°2014-14 du 09 juillet 2014 relative aux communications électroniques et à la poste.

Le pointage:

Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur:

3.2 (2007= n/a ; 2009= 2.4 ; 2011=2.2)

2.12 Le gouvernement n'utilise pas son pouvoir sur l'attribution des contrats publicitaires pour influencer le contenu rédactionnel.

Le gouvernement et ses services déposent des articles tout prêts dans certaines rédactions en vue d'influencer le contenu rédactionnel. Le gouvernement s'est essayé à cela dans la gestion de la communication dans l'affaire Patrice Talon⁵ l'homme d'affaires béninois qui a fait fortune dans la filière du coton, soupçonné en 2012 d'avoir commandité un assassinat par empoisonnement contre le président de la République. Mais certains responsables de journaux refusent ce trafic d'influence. C'est le cas de Vincent Folly, directeur de publication de la *Nouvelle Tribune*. D'une manière générale, le panel est d'avis que la presse qui critique à l'endroit du gouvernement n'a pas accès aux ressources publicitaires.

Le pointage:

Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur:

1.0 (2007= 1.0 ; 2009=1.1 ; 2011= 1.1)

⁵ Cet homme d'affaires franco-béninois, Patrice Talon, accusé d'avoir tenté d'empoisonner le président Boni Yayi, en octobre 2012 a finalement été pardonné en même temps que son associé Olivier Bocco et les 6 personnes détenues

2.13 Le marché de publicité est assez grand pour soutenir une diversité d'organes de presse.

Le Bénin n'a pas encore de loi sur la publicité. Le marché de la publicité est nébuleux et son enveloppe est méconnue. Les grands marchés publicitaires sont contrôlés par les entreprises de téléphonie mobile. Si un journal publie des articles contre leur intérêt, il se verra priver de publicité. En l'absence d'un marché organisé, les annonceurs qui rapportent le plus à l'ORTB sont les avis nécrologiques.

Le pointage:

Notes individuelles:

1	Pays ne répond pas aux critères d'indicateur	
2	Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur	
3	Pays répond à plusieurs critères d'indicateur	
4	Pays répond à la plupart des critères d'indicateur	
5	Pays répond à tous les critères d'indicateur	

Moyenne de l'indicateur: 1.3 (2007= 1.0 ; 2009=1.1 ;2011= 2.5)

Note du secteur 2: 2.7

SECTEUR 3:

La régulation de la communication audiovisuelle est transparente et indépendante; le diffuseur public est transformé en véritable service public.

3.2 L'audiovisuel est régulé par un organe indépendant suffisamment protégé par la loi contre les ingérences, et dont le conseil n'est pas dominé par un parti politique particulier et dont les membres de conseil sont nommé -de façon ouverte- en concertation avec la société civile.

En tant qu'organe indépendant, la HAAC compte 9 membres selon l'article 16 de la *loi organique 92-021 du 21 août 1992*. Les associations professionnelles des médias, l'Assemblée nationale et le président de la République désignent respectivement trois membres. Le président est également désigné par le chef de l'Etat.

La HAAC n'est pas suffisamment protégée contre les ingérences. A partir du moment où le président de la République et le bureau de l'Assemblée nationale désignent 6 sur 9 membres, les tentatives d'ingérences sont quasi inévitables ; c'est la volonté d'un politicien d'avoir le contrôle sur tout pour bien légiférer en sa faveur. Dans la composition de la mandature de 5 ans qui commence cette année, l'épouse du président de la Cour constitutionnelle y a été nommée. Le chef de l'Etat lui-même a récemment demandé d'arrêter la diffusion d'une émission en direct sur la télévision nationale. Au cours de l'élection en juillet 2014 du bureau de la HAAC, il y avait donnée des consignes de vote.

Les associations professionnelles de journalistes sont accusées de vouloir exercer un contrôle sur la HAAC à chaque mandat. Pourtant les membres du dernier mandat étaient en majorité des journalistes, mais le travail manquait de qualité, selon le panel.

Selon les propos d'un membre du panel l'ingérence n'est perceptible dans la composition des membres de la HAAC que s'il y a dominance d'un parti.

Le pointage:

Notes individuelles:

1	Pays ne répond pas aux critères d'indicateur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Pays répond à plusieurs critères d'indicateur	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
4	Pays répond à la plupart des critères d'indicateur	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
5	Pays répond à tous les critères d'indicateur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>							

Moyenne de l'indicateur:

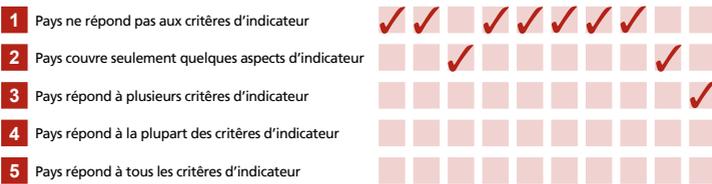
2.2 (2007= 4.7 ; 2009 = 3.6 ; 2011= 3.5)

3.3 L'organe qui régule les services d'audiovisuel, et les licences, le fait dans l'intérêt public et assure l'équité et la diversité des points des vues représentant la société dans son ensemble.

Il y a eu beaucoup d'arbitrage dans l'attribution des fréquences par la HAAC. Un panéliste soupçonne l'existence du pouvoir de l'argent. Mais l'article 3 de la loi 97-010 du 20 août 1997 stipule que « l'espace de diffusion et les bandes de fréquences couvrant le territoire national de la République sont la propriété de l'Etat ». « Les autorisations d'usage de fréquences pour la radiodiffusion sonore, la télévision par voie hertzienne terrestre ou par satellite, sont délivrées aux personnes privées par la HAAC ». Le ministère de la communication dresse un rapport technique sur la disponibilité des fréquences.

Le pointage:

Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur:

1.4 (2007= n/a ; 2009= 3.2, 2011= 3.3)

3.4 Le diffuseur public/d'État est responsable devant le public par l'intermédiaire d'un conseil indépendant qui est représentatif de la société en général et désigné de manière indépendante, ouverte et transparente.

L'ORTB a un conseil d'administration, mais il n'est ni responsable devant le public, ni indépendant, ni représentatif de la société en général, ni désigné de manière indépendante. Les articles 7 à 9 des statuts de l'ORTB présentent la structure organisationnelle de l'institution, dirigée par un conseil d'administration constitué de sept (7) membres :le ministre chargé de la communication (ministère de tutelle) ou son représentant, le président du conseil, le représentant du ministre en charge des finances, le représentant du ministre du plan, le représentant du ministre de l'agriculture, le représentant du personnel de l'ORTB élu en par l'Assemblée Générale, le représentant des usagers désigné par le ministre de

tutelle, une personnalité compétente dans le domaine de l'audiovisuel désignée par le ministre de tutelle. Ils sont nommés par décret prescrit en conseil des ministres pour un mandat de quatre (4) ans renouvelables.

En dehors du représentant de l'ORTB, tous les autres membres du conseil sont choisis par le ministre de la communication.

Le pointage:

Notes individuelles:

1	Pays ne répond pas aux critères d'indicateur	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur													
3	Pays répond à plusieurs critères d'indicateur													
4	Pays répond à la plupart des critères d'indicateur													
5	Pays répond à tous les critères d'indicateur													

Moyenne de l'indicateur:

1.0 (2007 = 1.1 ; 2009= 1.2 ; 2011= 1.1)

3.5 L'indépendance rédactionnelle du diffuseur public/d'État de toute influence politique est garantie par la loi et appliquée pour assurer des informations et des programmes d'actualité équilibrées et équitables.

L'ORTB est régi par la loi n° 94-009 du 28 juillet 1994, portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractères social, culturel et scientifique, la loi organique n°92-021 du 21 août 1992 relative à la HAAC et le décret n°2005-252 du 6 mai 2005 relatif à ses statuts. Il est doté de la personnalité morale, de l'autonomie financière et est placé sous la tutelle du ministère chargé de la communication.

Le consensus unanime est que l'ORTB (surtout la télévision) est très partial et est au service du gouvernement. Pourtant, ses statuts disent qu'il est le média de référence du service public. Le décret portant création de l'ORTB ne renseigne pas sur son indépendance rédactionnelle.

Il y a beaucoup de cas où l'ORTB est accusé de ne pas respecter son rôle de média du service public. Des plaintes ont été enregistrées à plusieurs reprises de l'absence de diffusion d'une activité pour laquelle les citoyens se sont déjà acquittés de la somme d'argent à payer à l'ORTB⁶. Un panéliste avance qu'il s'agit

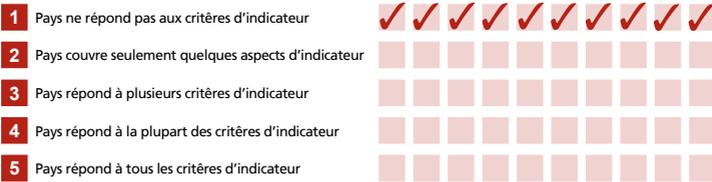
6 Au Bénin les activités de couverture médiatique sont de plus en plus systématiquement soumises au paiement d'une somme forfaitaire. C'est le cas à l'ORTB et dans les chaînes privées.

le plus souvent de représailles. Une activité peut être couverte mais quand le contenu n'arrange pas le gouvernement, rien n'est diffusé.

Pire, le directeur général de l'ORTB bien que sollicité n'a pas participé à l'enquête menée au Bénin, dans le cadre d'une étude sur les organes audiovisuels en Afrique. Le rapport a été validé et lancé officiellement, et l'ORTB, invité a également boycotté la couverture de l'événement. Cela est probablement dû au contenu peu convenant, explique un panéliste.

Le pointage:

Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur: 1.0 (2007= n/a ; 2009=n/a ; 2011=n/a)

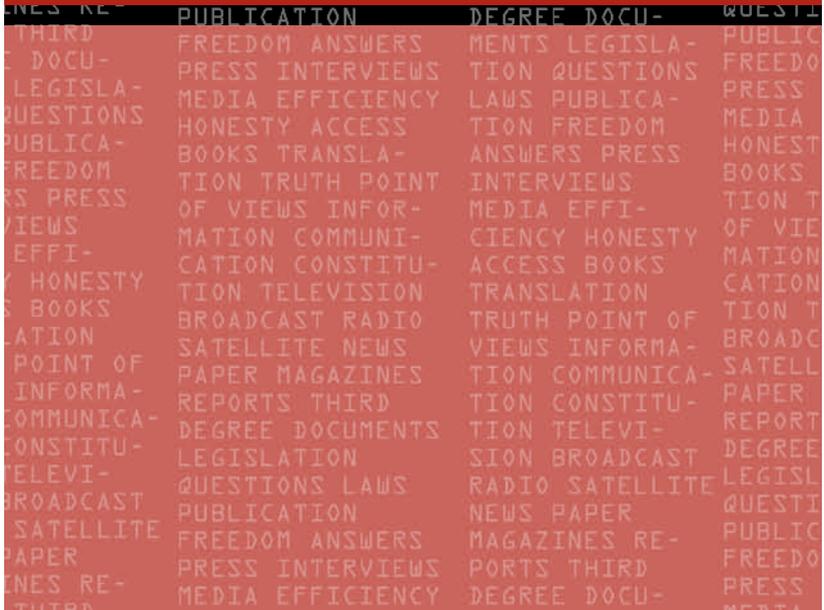
3.6 Le diffuseur public/d'État est correctement financé de manière à le protéger contre toute ingérence politique par le biais de son budget et contre toute pression commerciale.

L'ORTB n'est pas correctement financé, il produit ses propres ressources financières à partir de la publicité. Mais l'Etat contribue sous forme de subvention annuelle dont on ignore le montant et le budget global que cela représente. Il y a actuellement un projet de couverture du territoire financé à hauteur de 20 milliards F Cfa par l'Etat, ce qui a amélioré la couverture du pays.



SECTEUR 4:

Les médias exercent des normes professionnelles de haut niveau.



Les médias exercent des normes professionnelles de haut niveau.

4.1 Le niveau de traitement de l'information obéit aux principes de base d'exactitude et d'équité.

Le traitement de l'information politique et sociale se fait avec beaucoup « *d'à peu près* », *l'utilisation* du mode conditionnel est fréquente dans la narration des faits. Les titres de certains journaux sont « *ronflants* » mais les articles sont vides.

Le panel est très réservé sur certains articles de presse. Plusieurs membres disent prendre « *avec des pincettes* » le contenu de certains articles. Un exemple de manque de rigueur professionnel dans le traitement de l'information est celui d'une ancienne ministre et députée dont les diplômes universitaires ont été remis en question par un journal. Il a également indiqué que des responsables universitaires étaient prêts à témoigner de ces faits. Après plusieurs rencontres entre la ministre et le responsable du journal, la parution suivante du journal a affiché une position contraire à ce qu'il révélait quelque temps auparavant, la ministre hier accusée d'être non-diplômée est devenue dans les colonnes du même journal la plus compétente des personnalités de la République. Le responsable du même journal sera plus tard le directeur de la communication pour le compte de la même ancienne ministre.

Un haut gradé de la police a tenté de rendre public sa version des faits suite à son emprisonnement. Il contacte un journal qui recueille ses propos en contre partie d'une somme d'argent. Ce même journaliste contacte l'autre haut gradé impliqué dans la même affaire se fait payer le double renonce à la publication de l'article.

Ces deux exemples poussent les membres du panel à estimer que les articles prépayés ou commandités sont nombreux dans le but de manipuler l'opinion. Tous les vendredis et mercredis, le tribunal accueille plusieurs procès pour citation directe contre les journalistes. Cela s'accroîtra, considère le panel, tant que certains journalistes refuseront de restituer l'exactitude et l'intégralité des faits.

Le manque de séparation des faits et des commentaires pose un problème au panel. Dans les radios, la nouvelle pratique de la « *mutualisation* » est décriée. Elle consiste par exemple pour trois journalistes, à exploiter la même interview enregistrée par un seul d'entre eux, mais qui va recevoir les frais de remboursement de transport des autres comme s'ils y étaient, et qui va leur passer la même cassette/interview pour diffusion/publication. C'est une forme de solidarité dans la collecte de l'information mais qui est loin d'être éthique, car basée sur le gain des frais de transports et per diem. Il y a ce qu'un panéliste

appelle les « *journaux siamois* » qui publient les mêmes articles reproduisant les mêmes fautes et erreurs.

Dans cette grisaille, il y a des journalistes qui se battent pour rester objectifs dans leur pratique professionnelle.

Le pointage:

Notes individuelles:

1	Pays ne répond pas aux critères d'indicateur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur	<input checked="" type="checkbox"/>									
3	Pays répond à plusieurs critères d'indicateur	<input type="checkbox"/>									
4	Pays répond à la plupart des critères d'indicateur	<input type="checkbox"/>									
5	Pays répond à tous les critères d'indicateur	<input type="checkbox"/>									

Moyenne de l'indicateur: 1.8 (2007= 2.4 ; 2009= 1.9 ; 2011= 2.1)

4.2 Les médias suivent volontairement des codes de normes professionnelles, qui sont appliqués par des organes indépendants/ non-législatif qui traitent les plaintes du public.

Il existe un code de déontologie des journalistes au Bénin. Il est largement diffusé dans les organes de presse par l'Observatoire de la Déontologie et de l'Éthique dans les Médias (ODEM) l'organe d'autorégulation et tribunal des pairs.

L'ODEM, aux termes des dispositions de l'article 4 de ses statuts, a pour objectifs de « *faire observer les règles de déontologie et d'éthique dans les médias, protéger le droit du public à une information libre, complète, honnête et exacte; défendre la liberté de presse ; veiller à la sécurité des professionnels des médias dans l'exercice de leur fonction et garantir leur droit d'enquêter librement sur tous les faits concernant la vie publique ; encourager les professionnels des médias et les organes de presse qui font preuve de professionnalisme ; mener les recherches et des réflexions sur l'évolution des médias* ».

L'ODEM, a compétence sur tous les médias puisque l'article 24 de ses statuts stipule qu'il « *constitue en son sein trois commissions : la Commission Presse écrite, la Commission Radio et la Commission Télévision et NTIC* ». Et l'article 24 du Règlement intérieur énonce que « *Les décisions rendues par l'ODEM s'imposent à tous les acteurs des médias au Bénin et ne sont susceptibles d'aucun recours au sein de l'organe d'autorégulation* ».

kilomètres, il est possible à un reporter de recevoir des frais de 20.000 francs Cfa (40 dollars US) par jour dans les lieux de reportages. Il y a dans la presse des agents qui n'ont pas de salaire mais possèdent une voiture dont ils ne peuvent justifier l'achat que sur la base des grosses sommes d'argent collectées lors des reportages.

Pour travailler dans le domaine des médias, le processus de recrutement commence généralement par un stage, mais l'exigence d'une qualification universitaire est de plus en plus demandée, une licence d'enseignement supérieur, équivalent à la troisième année d'université, au moins. La carte de presse est cosignée par la HAAC et le ministère de la communication. Les conditions générales pour son obtention sont la licence et deux ans de pratique professionnelle. La HAAC a mis en place une base de données qui permet de savoir qui est journaliste et qui ne l'est pas, car il ne suffit pas d'écrire des articles pour se dire journaliste.

Il n'y a pas eu d'attaques physiques enregistrées contre des journalistes. Le réflexe de ceux qui offensent la liberté de la presse n'est pas de porter atteinte à l'intégrité physique des journalistes.

Le pointage:

Notes individuelles:

1 Pays ne répond pas aux critères d'indicateur	✓ ✓ ✓ □ ✓ □ □ □ ✓ ✓ □
2 Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur	□ □ □ ✓ □ □ □ ✓ □ □
3 Pays répond à plusieurs critères d'indicateur	□ □ □ □ □ ✓ □ □ □ ✓
4 Pays répond à la plupart des critères d'indicateur	□ □ □ □ □ □ □ □ □ □
5 Pays répond à tous les critères d'indicateur	□ □ □ □ □ □ □ □ □ □

Moyenne de l'indicateur: 1.6 (2007 : n/a ; 2009 = 1.5 ; 2011= 1.5)

4.4 Les journalistes et autres professionnels des médias sont organisés en syndicats et /ou en associations professionnelles, qui défendent leurs intérêts de manière effective.

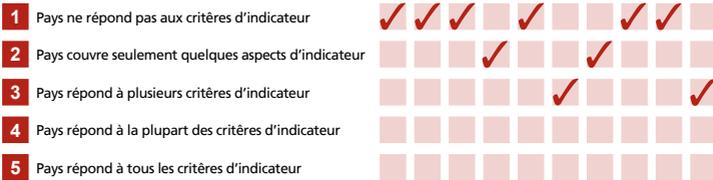
Les professionnels des médias sont regroupés au sein de l'Union des professionnels des médias du Bénin (UPMB) mais certains ne s'y retrouvent pas. Le patronat de la presse est représenté par le Conseil national du patronat de la presse (CNPA). L'UMPB et le CNPA sont les deux grandes associations issues des états généraux de la presse. La création éphémère du Syndicat national des professionnels des médias du Bénin (SYNPROMEB) et du Syndicat national des professionnels de la

presse (SYNAPROPRESSE) n’a pas bousculé les anciens syndicats. A l’ORTB et à la Nation il y a également des syndicats.

Ces organisations ne défendent pas de façon effective les intérêts de leurs membres, notamment sur les conditions de travail et les attaques contre les journalistes et médias.

Le pointage:

Notes individuelles:



Moyenne de l’indicateur: 1.9 (2007= 4.5 ; 2009= 2.2 ; 2011= 3.9)

4.5 Les journalistes et les entreprises de presse sont intègres et ne sont pas corrompues

La corruption existe dans les médias, des exceptions existent mais le panel estime que la pratique est rampante et majoritairement répandue.

Le pointage:

Notes individuelles:



Moyenne de l’indicateur: 1.2 (2007= n/a ; 2009= 1.1 ; 2011= 1.7)

4.6 Les journalistes et les rédacteurs ne pratiquent pas l'autocensure dans l'audiovisuelle privée et dans la presse écrite privée.

L'autocensure existe pour des raisons politiques et économiques. La plupart des responsables de médias, pour survivre, ont signé des contrats de partenariats avec des entreprises, le gouvernement ou même des responsables politiques, on les appelle des « *contrats de non agression* ». Cela signifie que si un organe reçoit des ressources publicitaires ou autres d'un annonceur ou mécène, il ne doit publier ou diffuser que les aspects positifs de ce partenaire.

Le pointage:

Notes individuelles:

1	Pays ne répond pas aux critères d'indicateur	✓																	
2	Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur																		
3	Pays répond à plusieurs critères d'indicateur																		
4	Pays répond à la plupart des critères d'indicateur																		
5	Pays répond à tous les critères d'indicateur																		

Moyenne de l'indicateur:

1.9 (2007= 4.3 ; 2009 = 1.8 ; 2011= 2.3)

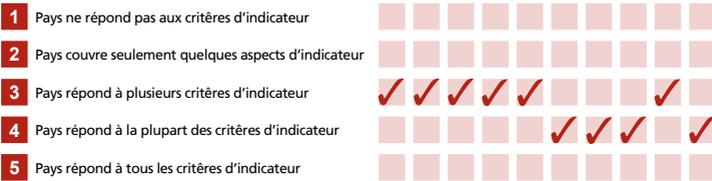
4.7 Les professionnels des médias ont accès aux structures de formation qui offrent des programmes de qualification formelle ainsi que des possibilités d'améliorer leurs compétences.

A côté de l'Ecole Nationale des Sciences et Techniques de l'Information et de la Communication (ENSTIC) il y a des écoles privées comme l'Institut Supérieur des Métiers de l'Audiovisuel (ISMA), le CAFPJ (Centre Africain De Perfectionnement En Journalisme) qui forment des journalistes.

La difficulté perçue par le panel réside dans l'offre et la qualité de la formation. Il s'y ajoute que beaucoup de promoteurs ont créé des écoles dont les diplômes ne sont même pas reconnus.

Le pointage:

Notes individuelles:



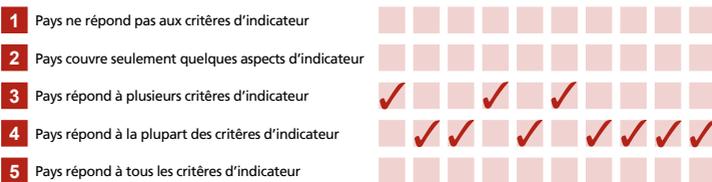
Moyenne de l'indicateur: 3.4 (2007 = 5.0, 2009= 4.9 ; 2011= 3.3)

4.8 L'égalité des chances sans distinction de race ou d'origine ethnique, de groupe social, de genre / sexe, de religion, d'handicap et d'âge est promue dans les organes de presse.

Le panel ne note pas de distinction liée à la race ou au sexe dans la promotion des compétences dans les médias. Cependant, il note que peu de femmes sont recrutées. Dans un quotidien comme la *Presse du jour*, il y a une seule femme. Par ailleurs, la majorité des femmes dans les médias optent pour la télévision. D'une manière générale, l'engagement des femmes n'est pas très profond et cela favorise le fait qu'elles soient un peu mises à l'écart.

Le pointage:

Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur: 3.7 (2007= n/a ; 2009= 4.1, 2011= 3.3)

Note du secteur 4: 2.5

Moyenne générale du pays: 2.5

Questions de suivi:

1. Quels changements y a-t-il eu dans l'environnement des médias au cours des deux/trois dernières années?

Changements positifs:

- Le Code de procédure pénale a expressément prévu que les journalistes ne doivent plus faire l'objet de garde à vue en matière de délit de presse. Cela a été voté en 2012 et est entré en vigueur le 29 mai 2013.
- Le salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) est passé de 31.600 F Cfa (63 dollars US) à 40.000 F Cfa (80 dollars US) depuis le premier mai 2014.
- Avènement de nouvelles chaînes de télévision et de radios
- Avènement de la loi sur la radiodiffusion numérique
- Adoption et promulgation en juillet 2014 de la loi sur les communications électroniques et postales.
- Adoption de la loi du 12 Octobre 2011 sur la corruption et les infractions connexes
- Le projet de loi sur le code de l'information et de la communication est au parlement attendant l'adoption imminente

Changements négatifs:

- L'emprise du pouvoir sur le diffuseur public s'est aggravée
- Non application de la Convention collective des journalistes du privé, elle est mise aux oubliettes
- La forte politisation de la HAAC (ingérence du gouvernement dans le fonctionnement, la nouvelle mandature connaît une ingérence criante du chef de l'Etat)
- Affaiblissement et inertie des associations professionnelles des médias (muettes sur les attaques contre la presse)
- La HAAC viole sa mission de protection des journalistes et des médias
- Les délestages récurrents de l'énergie électrique perturbent le fonctionnement des entreprises de presse
- Persistance de la pratique des contrats de non-agression entre le gouvernement et les organes de presse
- Aggravation de la corruption dans les médias
- Recul professionnel ; Mutualisation=Mettre les moyens en commun au cours des reportages.

2. Quel type d'activités faut-il mener au cours des trois/quatre prochaines années?

- Lancement du BMA 2014 : Comité= Wanep+ODEM+Changement Social Benin
- Plaidoyer/lobbying : débats télévisés, radio sur le BMA ; sensibilisation et vulgarisation sur le BMA
- Sensibilisation et formation par l'ODEM lors des journées déontologiques
- Renforcement des capacités/moyens de l'ODEM
- Journée de réflexion sur les grands problèmes identifiés par le BMA, en vue de déterminer des actions pratiques

Le Panel a eu lieu à Hilacondji (Bénin) du 12 au 14 Septembre 2014

Les Panélistes:

Médias

1. M. Wilfried Adoun, Animateur radio privée commerciale *SoleilFM*- Consultant média
2. M. Georges Amlon, Journaliste Radio Nationale (service public)- Consultant Média
3. M. Orou Nikki Bio, Directeur de radio communautaire
4. M. Wilfried Léandre Houngbédji, Journaliste, quotidien public *La Nation* et Secrétaire Général de l'ODEM
5. Mlle Monaliza Paloma Hounnou, Journaliste de la presse écrite privée (desk politique-économie)

Société civile (ordre chronologique):

6. M. Corneille Affoukou, Juriste et Syndicaliste
7. Mme Adélaïde Fassinou Allagbada, Professeur de lettres et Ecrivain
8. Maître Charles Badou, Avocat à la Cour
9. M. Ralmeg Gandaho, Juriste, Expert électoral, Activiste de Amnesty International
10. Mme Fatoumata Batoko Zossou, Représentante Nationale de l'ONG *Hunger Free World*, Présidente du Conseil d'Administration du réseau WANEP-Bénin

Modérateur

M. Gabriel Baglo

Rapporteur

M. Sadibou Marong



AFRICAN MEDIA BAROMETER

The first home grown analysis of the
media landscape in Africa



BENIN 2014

English Version

The African Media Barometer (AMB)

The African Media Barometer (AMB) is an in-depth and comprehensive description and measurement system for national media environments on the African continent. Unlike other press surveys or media indices the AMB is a self-assessment exercise based on home-grown criteria derived from African Protocols and Declarations like the Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa (2002) by the African Commission for Human and Peoples' Rights. The instrument was jointly developed by fesmedia Africa, the Media Project of the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in Africa, and the Media Institute of Southern Africa (MISA) in 2004.

The African Media Barometer is an analytical exercise to measure the media situation in a given country which at the same time serves as a practical lobbying tool for media reform. Its results are presented to the public of the respective country to push for an improvement of the media situation using the AU-Declaration and other African standards as benchmarks. The recommendations of the AMB-reports are then integrated into the work of the 19 country offices of the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in sub-Sahara Africa and into the advocacy efforts of other local media organisations like the Media Institute of Southern Africa.

Methodology and Scoring System

Every three to four years a panel of 10-12 experts, consisting of at least five media practitioners and five representatives from civil society, meets to assess the media situation in their own country. For 1½ days they discuss the national media environment according to 39 predetermined indicators. The discussion and scoring is moderated by an independent consultant who also edits the AMB-report.

After the discussion of one indicator, panel members allocate their individual scores to that respective indicator in an anonymous vote according to the following scale:

1	Country does not meet indicator	
2	Country meets only a few aspects of indicator	
3	Country meets some aspects of indicator	
4	Country meets most aspects of indicator	
5	Country meets all aspects of the indicator	

The sum of all individual indicator scores will be divided by the number of panel members to determine the average score for each indicator. These average indicator scores are added up to form average sector scores which then make up the overall country score.

Outcome

The final, qualitative report summarizes the general content of the discussion and provides the average score for each indicator plus sector scores and overall country score. In the report panellists are not quoted by name to protect them from possible repercussions. Over time the reports are measuring the media development in that particular country and should form the basis for a political discussion on media reform.

In countries where English is not the official language the report is published in a bilingual edition.

Implementing the African Media Barometer the offices of the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) and – in SADC countries the Media Institute of Southern Africa (MISA) – only serve as a convener of the panel and as guarantor of the methodology. The content of the discussion and the report is owned by the panel of local experts and does not represent or reflect the view of FES or MISA.

In 2009 and again in 2014 the indicators were reviewed, amended, some new indicators were added and some were replaced.¹

By the end of 2014 the African Media Barometer had been held in 30 African countries, in some of them already for the fifth time.

Zoe Titus
Regional Director
Media Institute of Southern
Africa (MISA)
Windhoek, Namibia

Sara Brombart
Head of *fesmedia Africa*
Friedrich-Ebert-Stiftung
Windhoek
Namibia

¹ Consequently, the comparison of some indicators of previous reports is not applicable (n/a) in some instances in which the indicator is new or has been amended considerably. Furthermore sector scores are not applicable (n/a) as indicators have been moved.



See above 30 AMB Countries (2005-2014)

CONTENT

SUMMARY: 60

SECTOR 1: 63

Freedom of expression, including freedom of the media, is effectively protected and promoted.

SECTOR 2: 77

The media landscape, including new media, is characterised by diversity, independence and sustainability.

SECTOR 3: 89

Broadcasting regulation is transparent and independent; the state broadcaster is transformed into a truly public broadcaster.

SECTOR 4: 97

The media practise high levels of professional standards.

WAY FORWARD: 107

African Media Barometer

BENIN 2014

Summary

Freedom of expression – including that of the media – is guaranteed and protected by the Constitution and the laws of Benin. However, the exercise of that freedom has deteriorated considerably during the last three years, and very few citizens dare to express this right without fear. Journalists, magistrates and even Members of Parliament, who enjoy immunity, emphasize the fear associated with the exercise of the right to express oneself, bearing in mind the possible reprisals.

There are restrictions which limit the exercise of the right to freedom of expression. Insulting the Head of State and foreign diplomats, publication of state secrets, concealment of administrative documentation are offenses provided for and penalized by law, and which encroach unreasonably on the functions of the media. The same holds for pre-trial detention in the case of press offenses. Notwithstanding this, the Government of Benin has signed and ratified most of the regional and international legal instruments which guarantee freedom of expression.

No law protects confidential sources of information. But in several defamation cases, the courts have imposed suspended sentences on journalists, and no journalists have been jailed for refusing to reveal their sources. Civil society organisations and the media uphold the freedom of the press as best they can. But legislation on the media in Benin has not always been the result of in-depth consultation between institutions, citizens and interest groups.

The absence of a law establishing access to information makes public information difficult to access and offers citizens no guarantee. A coalition of civil society organisations and the media has been working since 2014 around a bill introduced in Parliament on the right of access to information for all citizens, including journalists.

Regarding print publication all that is required is a declaration to the Department of Internal Affairs, a division of the Ministry of the Interior. However, for some time now, an amount of 50,000 CFA francs (about 100 US dollars) is required to validate the declaration – which, in practice, is tantamount to authorisation.

Promoters of Internet sites and blogs are not authorized to make a declaration or to have prior authorisation. Act No. 2014-14 passed on 9 July 2014 governs electronic and postal communications. The State does not block Internet content, but it has forbidden certain Internet sites from receiving content deemed to be

sensitive. In fact, the Act of 9 July deals with postal and electronic communications, and a national information and communications technology policy (ICT) also exists, as does access to electronic communications services, although its exercise is not yet consistent nor indeed known.

A wide range of information sources is available, enabling citizens to access national and international media, but this is not affordable by all. There are at least 13 private commercial radio stations in operation, 5 religious/denominational stations, 31 community stations and 5 local rural stations. The price of a daily newspaper is 300 CFA francs (0.60 US dollars), equivalent to the cost of a breakfast for the average citizen. There are 495 Internet cafés in the country, with an average Internet connection hourly rate of 250 CFA francs (0.5 US dollars) in a country where the legal minimum wage is 40,000 CFA francs (90 US dollars).

The absence of legislation protecting the editorial independence of the public print press media (*La Nation*, a national daily and ABP – *l'Agence béninoise de presse* (Benin Press Agency)) should be noted, and transparency in the ownership of the print and audiovisual news organizations is not guaranteed; nevertheless, the authorities do not exercise direct influence on their editorial policies.

Benin has no legislation on advertising, the advertising budget allocation is a matter of conjecture and the advertising market is nebulous and controlled for the most part by mobile telephone companies. The Government and its services use their power and “non-aggression” agreements (*contrats de “non-agression”*) to influence editorial content.

According to law, the HAAC (*Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication* – Supreme Audiovisual and Communications Authority) is responsible for regulating competition. But in practice these legal provisions are not often applied or enforced. The Government does not promote an economically viable and independent environment. Most press media barely survive.

The law on the audiovisual media has been in force and applied since 1997. However, it does not necessarily create a favourable environment for the public, private and community audiovisual sectors. The HAAC, which regulates the audiovisual media, is independent in form, but not sufficiently protected against interference, and its composition is strongly influenced by the Government.

Much arbitration has taken place concerning the allocation of frequencies by the HAAC, and complete equity has not yet been achieved. The ORTB (*Office de Radiodiffusion et de Télévision du Bénin* – Benin Radio and Television Office) has a board of directors, but it is neither accountable to the public, nor independent, nor representative. By law, it is endowed with legal personality and financial autonomy, but it is placed under the control of the Ministry in charge of Communications. The decree establishing the ORTB does not guarantee its editorial independence. Public television programmes do not take the public

interest into account and are largely made up of marches in support of the Head of State and his meetings. Nevertheless the programmes of the second public channel and the public radio stations do offer more variety.

The ORTB is underfinanced. It produces its own financial resources from advertising. Despite the existence of a code of ethics for journalists, applied by a self-regulatory body, the ODEM (*Observatoire de la déontologie et de l'éthique dans les médias* – Professional Practices and Media Ethics Observatory), processing of information, particularly of a political and social nature, remains very indifferent.

Self-censorship is practised for political and economic reasons. Most media managers, in order to survive, sign non-aggression agreements with companies, Government or even political leaders.

The media do not cover all topics and investigative journalism is not sufficiently entrenched. Newsrooms are not well equipped to encourage their staff to specialize. Benin has a National School of Information and Communications Science and Technique (*École Nationale des Sciences et Techniques de l'Information et de la Communication*); there are also private training centres, but the qualifications they issue are dubious.

Women are not given a fair and adequate voice in the media. However, the media do reflect the voices of minorities and society in its ethnic, linguistic and religious diversity. With regard to the promotion of skills in the media, no discrimination can be reported on the grounds of race, ethnic origin, social group, gender, religion, disability or age.

Salary levels are not satisfactory in the private media, despite the collective agreement in force since 2008, setting the minimum salary of a journalist at 60,000 CFA francs (120 US dollars). In the public sector salaries and wages are considerably higher.

Media professionals are organized into trade unions and employers' associations. But these organisations are not effective in representing the interests of their members.

SECTOR 1:

Freedom of expression, including freedom of the media, is effectively protected and promoted.

1.2 The right to freedom of expression is practised and citizens, including journalists, are asserting their rights without fear.

Freedom of expression is not fully guaranteed. Fear is always present when citizens envisage the full enjoyment of this right. The right to freedom of expression has been seen to deteriorate considerably over the last few years. The peaceful demonstration organized on 27 December 2014¹ by the trade union federations and confederations in the country to denounce what they considered to be the excesses of power and demand the observance of democratic freedoms, was violently broken up by the forces of law and order. This example, cited by one of the participants, prompted the panel to express reservations about the effectiveness of the right to freedom of expression.

They stressed that the fear associated with the exercise of the right to express oneself is perceptible even in institutions such as the National Assembly. One panellist reported that in 2014 and 2014 magistrates had demonstrated for their rights, and that this had resulted in the proposal of a bill by the parliamentary majority for the withdrawal of magistrates' right to strike. During the parliamentary debate devoted to consideration of this proposal a Member of Parliament had declared that his colleagues were not in favour of the bill but did not have the courage to say so publicly and the law was not passed. The feeling of the panel was that fear is felt even by members of the parliamentary majority, and even though they enjoyed immunity.

Fear is evident in many citizens. They are "terrorized" by the idea of expressing themselves on sensitive issues, said one panellist. Even when reassured, citizens are often afraid of reprisals. According to the panel, the country is made up of two categories of citizens: a minority which dares to express itself, and a majority which never expresses its point of view publicly.

In certain circumstances it is even risky to be close to a citizen who expresses his/her political opinion. The example was cited of a businessman of no particular political persuasion who was nonetheless a frequent target of state persecution: accusations of arms dealing, all sorts of administrative hindrances and... controls by the tax authorities. All because his brother is a leader of the political opposition

¹ On 27 December 2014, police used teargas to disperse the hundreds of Beninese workers who had responded to the appeal by several organisations for a peaceful protest march, which did not receive the authorisation of the authorities. The march was organized by six trade unions, among which were the CSTB (*Confédération des syndicats des travailleurs du Bénin* – Trade Union Confederation of Beninese Workers), the CSA Bénin (*Confédération des syndicats autonomes du Bénin* – Beninese Confederation of Autonomous Trade Unions), the CGTB (*Confédération générale des travailleurs du Bénin* – General Workers Confederation of Benin), the CSPI (*Centrale des syndicats du secteur privé et indépendant du Bénin* – Private and Independent Sector Trade Union Federation of Benin) and FESYNTRA-Finances (*Fédération des syndicats des travailleurs des finances* – Finance Workers Trade Union Federation), which declared that they wished to protest against the violations of trade union freedoms and demand improved living and working conditions. Many were injured in the ranks of the demonstrators, among them two trade union leaders.

who does not hesitate to criticize the Government. He called this “*the offense of brotherhood or proximity*”.

The fear of expressing oneself is also evident among civil servants. Several of them demand an official letter from their hierarchical superior when asked to express themselves on a subject which they consider sensitive. Worse still, certain ministers no longer dare to express themselves about the situation in their departments for fear of being criticized.

Another example of the flouting of freedom of expression among journalists is that of the newspaper *La Nouvelle Tribune*, which was threatened with suspension for publishing a special edition on a debate about changing the country's Constitution. Its head office was burgled and the culprits have yet to be identified. The publication of that particular issue disappeared off the shelves and copies were quickly bought back, thus preventing citizens from accessing the information.

Government services use methods that are questionable to say the least, forcing the private media not to express themselves on certain matters, by means of what are known as “non-aggression contracts” (*contrats de non-agression*), which are juicy advertising contracts signed between private media, businesses and political parties and which drive certain media to take the opposite stand from their editorial line.

Against this hardly enchanting background, the private television channel *Canal 3* is one of the few channels that dare to stand their ground, in the words of the panel. But the latter also has its limits, according to one participant, who recalled the failure to broadcast the demonstration of 27 December 2014 owing to a “technical failure”. It was only in the 13:30 edition that footage of the injured was shown, in the onslaught of the forces of law and order. In the evening, the channel stopped the broadcast. During the same period, the transmission of a retrospective broadcast of the year's key events, spotlighting political players, was cancelled with no reasons given.

The interactive broadcasts of *Radio Soleil* have a large following because, as its promoters claim, they were created to welcome all those who have no access to the ORTB (*Office de radiodiffusion et de television du Bénin* – Benin Radio and Television Office).

Pressures are numerous and do not come only from the public authorities. They may also come from major advertisers such as the telephone companies which are linked to radio stations, newspapers and television stations through advertising partnerships.

As for community radio stations, a provision in their contract with the state prohibit transmitting any message contrary to government policy. *“Government must be informed 24 hours before any speech contrary to its policy is transmitted by community radio stations”*

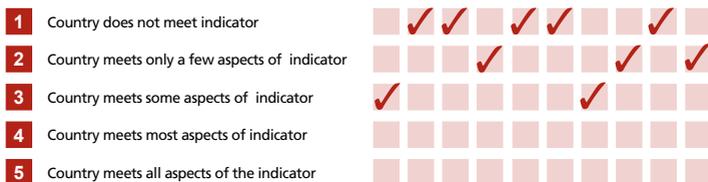
Each community radio station receives 3 million CFA francs per year (about 6,000 US dollars) from the Government. This sum is paid in cash to the managers of the community radio stations by the communications unit of the Presidency, the Ministry of Communications, the Ministry of Finance and the manager of financial control.

It also happens that mayors accuse community radio stations in their municipalities of supporting the opposition *“because they allegedly spoke badly”*. Some community radio managers manage to resist despite reprisals.

The international media and some of their correspondents undergo pressure for freely expressing the right to freedom of expression. The television channel *Africa 24*² covered the demonstration that was suppressed on 27 December 2014 but did not broadcast it. The panel felt that the failure to broadcast was linked to pressure from the Government.

Scores:

Individual scores:



Average score:

1.7 (2007=2.0; 2009=2.2; 2011=2.4)

² On its Internet site, Africa 24 indicates that its mission is to be Africa's voice, its eyes and its link with the whole world.

1.3 There are no laws or parts of laws restricting freedom of expression such as excessive official secret, libel acts, legal requirements that restrict the entry into the journalistic profession or laws that unreasonably interfere with the functions of media.

Legal restrictions limiting the exercise of the right to freedom of expression do exist. Insulting the Head of State and foreign diplomats, publication of state secrets, concealing administrative documents are offenses which, in the view of the panel, encroach unreasonably on the functions of the media.

With regard to elections, the panel pointed out that a decision of February 2014 by the Supreme Audiovisual and Communications Authority (HAAC) prohibits journalists from announcing a result while it is still provisional and incomplete.

Ordinance 69-22 P.R./M.J.L. of 4 July 1969 which aims to criminalize certain acts that may disturb public peace, the propagation, publication, dissemination and reproduction of false information, tends, according to the panel, to suppress certain acts of such a nature as to disturb the public peace. A contradiction is to be noted in the Articles of Association of the ORTB, intended to serve Government policy in its capacity as a public service medium.

One panellist, however, saw nothing repressive about these laws, apart from the case of Lionel Agbo³, a former close collaborator of President Boni Yayi, sentenced on 23 January 2014 to six months' effective imprisonment for insulting the Head of State. He felt that democracy is not anarchy and that the position of Head of State deserves respect.

The Organic Law 92-021 of 21 August 1992 concerning the Supreme Audiovisual and Communications Authority (Article 3) stipulates that *"the exercise of recognized freedoms... can only be limited in the following cases: respect for the dignity of the human person, the freedom and the property of others, the pluralist nature of the expression of schools of thought and opinion; the maintenance of public order, national unity and territorial integrity; public health and the environment; the safeguarding of cultural identity; national defence requirements; public services needs; the technical limitations of the media; as well as the need to protect, promote and develop the cultural heritage or a national industry, especially in audiovisual production."*

Not all the panellists perceived the restrictions in the same way. It depends how they are applied. The excessive nature of sentences should be noted; it is necessary

3 Jacques Lionel Agbo is a Beninese advocate and politician. He was a candidate for the presidential elections of 1996, 2001 and 2006. In 1998 he became a member of the Cotonou bar. He is a member of the African Congress of Democrats, a political party founded in 1997. He is an opponent of President Yayi Boni.

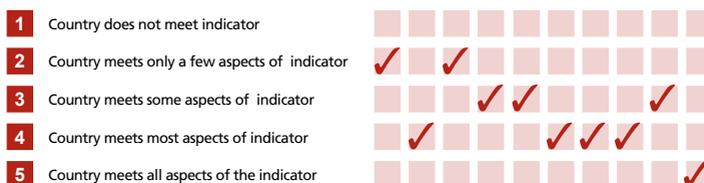
to ensure that there are as few restrictions as possible and that such restrictions as do exist are particularly well justified.

“So what is the norm, then?”, wondered a panellist. The panel consequently concurred with the *Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa*: “Any restrictions on freedom of expression shall be provided by law, serve a legitimate interest and be necessary in a democratic society”.

In the final analysis it is a matter of how to limit the authority of the Head of State, whose function is supranational. The Head of State, using his power, had had journalists arrested for publishing information relating to the insanity of his son, which was reported in the social media⁴.

Scores:

Individual scores:



Average score:

3.4 (2007= 1.4; 2009 =1.5; 2011 =2.5)

1.4 The Government makes every effort to honour regional and international instruments on freedom of expression and freedom of the media.

The Government of Benin has signed and ratified some twenty regional and international instruments. With regard to freedom of expression and freedom of the press, the country has signed and ratified unconditionally instruments such as the Universal Declaration of Human Rights, the African Charter of Human and Peoples’ Rights, the African Union Treaty establishing the African Court of Justice and Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the Convention on the Freedom of Association and the Protection of the Right to Organize, the Convention against Corruption, etc.

There are also the international laws and regulations on the freedom of expression such as the African Charter of Human and Peoples’ Rights (ACHPR) to which Benin is a party, that have been integrated into the country’s national legislation.

⁴ As a reminder, the editor of “La diaspora de Sabbat”, Virgile Linkpon, and the managing director of the newspaper, Fulric Richard Couao-Zotti, were taken in for questioning and held in custody in September 2006 and accused of publishing an article in which they stressed the state of “insanity” of the eldest son of President Yayi Boni.

Article 9 of this Charter, noted a panellist, stipulates that “ 1) every individual shall have the right to receive information; 2) every individual shall have the right to express and disseminate his opinions within the law” .

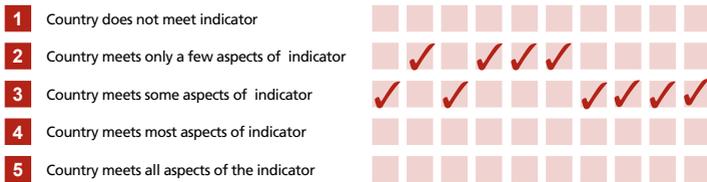
Benin is very open to the signing and ratification of international instruments, but their application remains insignificant. Once an international instrument has been ratified, it must form part of the country’s legal framework. But there is a tendency for those who wield political power to “swallow up” the national judicial system.

According to one participant, a great deal remains to be done with regard to the African Court on Human and People’s Rights. Indeed, the country acceded to this Court in 1998 but only ratified the protocol in 2014, thus becoming the 28th African country. It was made possible thanks only to the advocacy drive of the organization *Changement Social Bénin* (CSBénin), which was Benin’s focal point in the Coalition for an Effective African Court on Human and People’s Rights.

Generally speaking, international instruments are signed but the citizens in whose names they are ratified are usually not informed of such decisions. This boils down to the state not opening up to discussion and issues of freedom.

Scores:

Individual scores:



Average score: 2.6 (2007=n/a; 2009=3.2; 2011=2.7)

1.5 Print publications are not required to obtain permission to publish from state authorities.

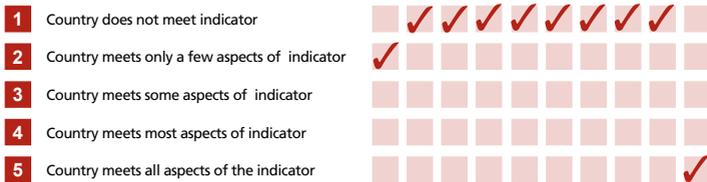
In Benin, it is sufficient to make a declaration in order to create a print publication. But the unanimous feeling is that, in practice, this involves an authorisation. The example cited in confirmation thereof is the practice revealed in the Department of Internal Affairs, a division of the Ministry of the Interior, where an amount of 50,000 CFA francs (about 100 US dollars) is required to create a print publication. This has been imposed on citizens despite the absence of any such legal requirement. Anybody refusing to pay this sum will not receive authorisation.

country. He had also filed a complaint against the newspaper, which had been sentenced to three months' suspension in April.

In breach of the relevant legislation, John Akintola was arrested and held in custody for insulting the Head of State. During the trial, he refused to publish his sources. Regarding whistleblowers or informers, a member stressed that they are protected by the Criminal Procedure Code and the Anti-Corruption Act.

Scores:

Individual scores:



Average score:

1.5 (2007=1.0; 2009=1.3; 2011=1.0)

1.7 Public information is easily accessible, guaranteed by law, to all citizens.

We note the absence of any law governing access to information in Benin. Public information is not easily accessible and is not guaranteed for all citizens. The principle of access to information is implemented half-heartedly in Benin.

In the chapter on the declaration on the rights of journalists contained in the Code of Ethics of the Beninese press, Article 21 stipulates that *"the journalist shall have access to all sources of information in the exercise of his/her profession and shall have the right to investigate freely all facts influencing public life"*.

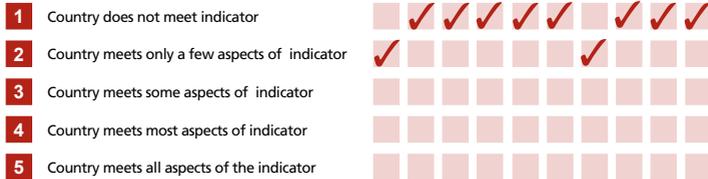
The bill on the Information Code was introduced in Parliament only in 2014. One part of this bill is devoted to access to information, thus giving the impression that the matter concerns only journalists and the media. Furthermore, since 2014 another joint initiative of civil society organisations, in particular WANEP-Bénin, the media and political figures consisted of setting up a coalition aimed at adopting a law on public access to information for all citizens, including journalists. WANEP-Bénin is presently working on this law with the said coalition and has begun an effective advocacy campaign with a view to its adoption.

In spite of the work conducted by the coalition as well as the bill on the Information and Communications Code which has been forwarded to the National Assembly,

the cult of secrecy is practised in the country, as witnessed by the “*confidential*” stamp appearing on documents posted on public notice boards.

Scores:

Individual scores:



Average score:

1.2 (2007=1.4; 2009=4.8; 2011=1.4)

1.8 Websites, blogs and other digital platforms are not required to register with, or obtain permission, from state authorities.

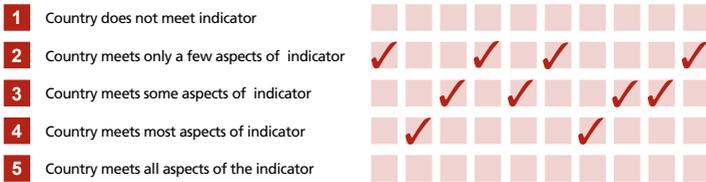
The promoters of Internet sites and blogs do not have to make a declaration or apply for authorisation. But Benin recently adopted *Act No. 2014-14 of 09 July 2014 relating to electronic and postal communications*. According to the provisions of this new law which has not as yet been promulgated by the Head of State, a Regulatory Authority shall be put in place (Article 3, paragraph 12): “a public-law institution established by this law and responsible for regulating electronic and postal communication activities”. Article 21: “The conditions for obtaining and using the authorisation and the technical characteristics of the independent network shall be determined by the Regulatory Authority”. According to a participant, these articles show the intention of the state to exercise control over everything concerning the communications sector in the country.

1.11 Media legislation evolves from meaningful consultations among state institutions, citizens and interest groups.

Legislation on the media in Benin has not always been the result of in-depth consultation between institutions, citizens and interest groups. One panellist was convinced that not all citizens, institutions and interest groups nor certain trade unions and consumer associations were invited to participate in the reflection and deliberations to develop a new bill on the press.

Scores:

Individual scores:



Average score: 2.8 (2007=n/a; 2009=1.8; 2011=2.0)

Average score for sector 1: 2.9

SECTOR 2:

The media landscape, including new media, is characterised by diversity, independence and sustainability.

The media landscape, including new media, is characterised by diversity, independence and sustainability.

2.1 A wide range of sources of information (print, broadcasting, internet, mobile phones) is accessible and affordable to citizens.

Information sources are accessible but not all affordable by citizens. The mobile telephone is accessible but the Internet is still a luxury even within structures like national radio which is not yet fully computerized. To access an Internet connection in certain remote areas of the country, it is necessary to use a connection device.

The rate per hour to connect to the Internet is approximately 250 CFA francs (half a US dollar) in a country where the legal minimum wage is 40,000 CFA francs (90 US dollars). According to the *"Rapport sur la liberté d'expression au Bénin"* (2014) (Report on freedom of expression in Benin), there are 495 Internet cafés in the country.

The print press is concentrated between Cotonou, the economic capital, and Port-Novo, the capital of the country. The price of a daily newspaper remains relatively high: 300 CFA francs (0.60 US dollars), equivalent to the price of a breakfast for the average citizen.

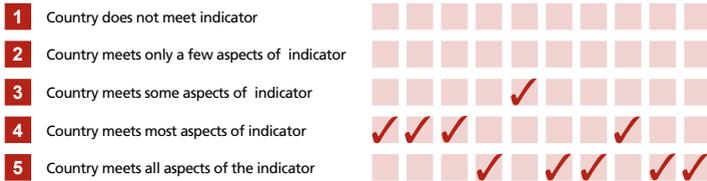
According to Article 1 of *Decision No. 14-001/HAAC of 21 January 2014* on the publication of newspapers and periodicals that have legal existence in Benin, there are officially 78 dailies, 16 weeklies, 4 bi-weeklies, 6 monthlies and 4 bi-monthlies. The panel was not able to provide a figure for the number of newspapers which appear regularly. But the general view is that distribution is not effective since a newspaper may take up to two days to be delivered in certain "départements".

The ORTB (Benin Radio and Television Office) administers 5 public radio and television services as of July 2014: two television channels, namely the national television and the *Bénin Business 24* channel; three radio stations based in Cotonou, namely *Radio Nationale* and *Radio Bénin Atlantique FM*, as well as *Radio Parakou* in the north of the country.

According to a survey conducted in 2014 as part of a study on public audiovisual media in Africa *"the present audiovisual landscape in Benin is as follows: 19 commercial radio stations; 36 non-commercial radio stations, five of which belong to a religious denomination; three international radio stations; five conventional television stations; three television channels broadcast via MMDS; seven radio stations with more than a single frequency"*.

Scores:

Individual scores:



Average score:

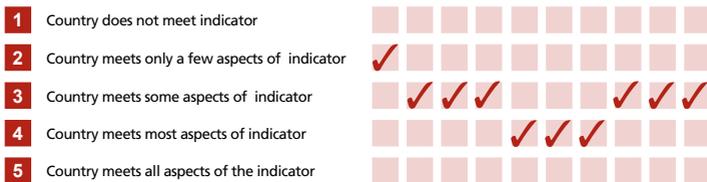
4.4 (2007=4.9; 2009=4.8; 2011=3.6)

2.3 The editorial independence of print media published by a public authority is protected adequately against undue political interference.

There is no law protecting the editorial independence of *La Nation*, the national daily and ABP (*Agence béninoise de presse*). According to a participant, the authorities do not appear to influence the editorial line directly; there could possibly be “insidious” interference, he said, adding that the journalists of *La Nation* are not state agents, even though the newspaper receives a subsidy of 37 million CFA francs per year (74,000 US dollars). The panel was unable to indicate what percentage of the ORTB’s budget this would represent. The ABP does not produce opinions; it is content with facts via dispatches and magazines.

Scores:

Individual scores:



Average score:

3.4 (2007=1.7; 2009=1.1; 2011=1.6)

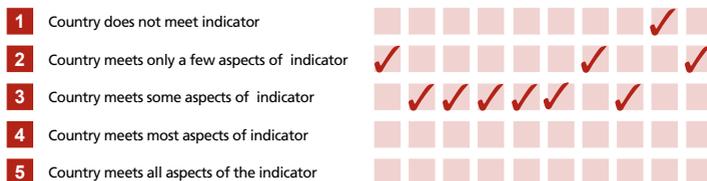
2.4 Transparency of ownership of media houses in print/broadcasting is guaranteed by law and enforced.

It cannot be said that transparency of ownership exists in the print and audiovisual media enterprises in Benin. The panel considers that a newspaper's circulation is akin to a "state secret". Some newspapers often do not reveal the following information required by law: the publisher of the publication, the editor, the name and address of the printer, the legal deposit, the ISSN and the names and addresses of editors. Several newspapers publish articles without providing the name of the author. During election periods, candidates have been known to finance various newspapers, enjoying cover in different media, including press reviews.

This lack of transparency also exists in the access to information concerning the promoters and owners of audiovisual media.

Scores:

Individual scores:



Average score:

2.5 (2009=n/a; 2007=n/a; 2011=n/a)

2.5 Adequate competition legislation/regulation seeks to prevent media concentration and monopolies.

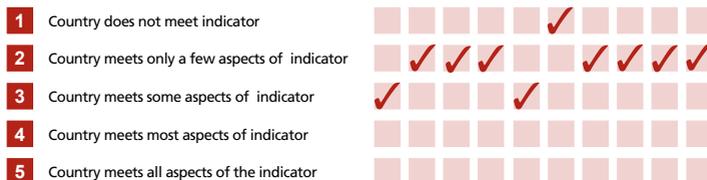
Organic Law 92-021 of 21 August 1992 relating to the HAAC governs the regulation of competition. A provision of Article 6 of this law stipulates, among other things, that the HAAC ensures that press publications do not fall prey to concentration, in order to maintain the pluralistic nature of information and communication.

Act No. 97-010 of 20 August 1997 governing the liberalization of the audiovisual sector and special penal provisions relating to press and audiovisual communication offenses, regulates shares. Article 20 provides that "no shareholder may hold more than 51% of the share capital among its members".

But in practice these provisions are not often applied or respected.

Scores:

Individual scores:



Average score:

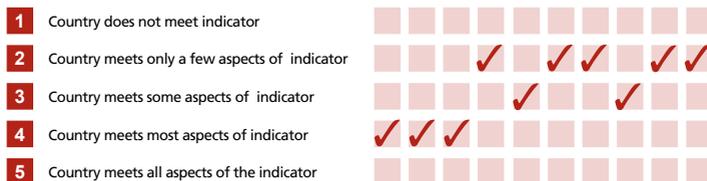
2.1 (2007=n/a; 2009=1.5; 2011=2.1)

2.7 All media fairly represent the voices of both women and men.

Women are not given an equal voice with men in the media. Women remain in the minority even in the advertising pages. One of the explanations put forward by the panel is women's reticence to express themselves when they have the opportunity. Some of them refuse because they have no self-confidence. It must be added that sociological pressures have been responsible for higher illiteracy among women. All these factors convergent in the media's preference for what one panellist called "*les hommes en vue*" (high-profile men). However it is clear that no woman has been prevented from access to the media simply because she is a woman. A newspaper like *La Nation* has a column in which women are invited to express themselves, "given the floor" as it were; unfortunately they have not been very forthcoming.

Scores:

Individual scores:



Average score:

2.8 (2007=n/a; 2009=3.0; 2011=3.7)

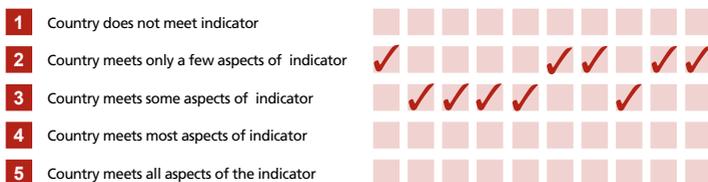
2.9 Media cover the full spectrum of economic, cultural, political, social, national and local perspectives and conduct investigative stories.

The media cater insufficiently for investigative journalism. Newsrooms lack the necessary organization for their staff to specialize. *Bénin Business 24*, the second television channel created by the ORTB in 2014, is cited as having succeeded in considerably diversifying its magazine programmes in the fields of economy, culture, politics, etc. In general, the media allocate a large part of their coverage to political subjects.

At *La Nation*, the Government daily, which seems to have the most resources at its disposal, reports and features processed and covered in the field are sometimes published, but, as one panellist pointed out, mission expenses are high for inquiries and editorial genres of this kind.

Scores:

Individual scores:



Average score:

2.5 (2007=3.9; 2009=3.3; 2011=3.3)

2.10 Private broadcasters deliver a minimum of quality public interest programmes.

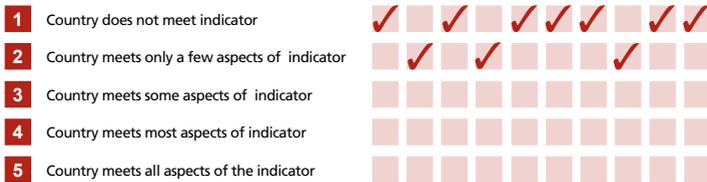
Some private television stations have a better following than the public channel. Private broadcasting bouquets exist in the country. Their programmes are watched but are most often mediocre and ought to be improved.

2.13 The advertising market is large enough to support a diversity of media outlets.

Benin does not yet have a law on advertising. The advertising market is nebulous and its budget allocation is a matter of conjecture. The major advertising markets are controlled by the mobile telephone companies. If a newspaper publishes articles against their best interest, it will find itself without advertising. In the absence of an organised market, the advertisers which bring in the most revenue for the ORTB are the obituary notices.

Scores:

Individual scores:



Average score:

1.3 (2007=1.0; 2009=1.1; 2011=2.5)

Average score for sector 2:

2.7

SECTOR 3:

Broadcasting regulation is transparent and independent; the State broadcaster is transformed into a truly public broadcaster.

Broadcasting regulation is transparent and independent; the State broadcaster is transformed into a truly public broadcaster.

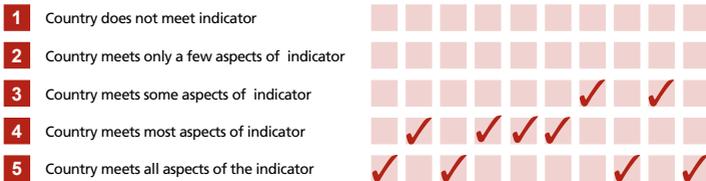
3.1 Broadcasting legislation has been passed and is implemented that provides for a conducive environment for public, commercial and community broadcasting.

In Benin, Act No. 97-010 of 20 August 1997 governing the liberalization of the audiovisual sector and special penal provisions related to press and audiovisual communication offenses is in force and applied. However it does not necessarily create a favourable environment for public, private and community audiovisual communication. It is aimed at "sifting the frequencies", as one panellist put it.

A guide for promoters of radio and television stations published by HAAC does exist. But its implementation reveals what one of the panellists called "interferences". For at the present time the possibility of acquiring a radio frequency has been reduced to practically nil. Out of 57 applications for frequencies, only 8 were allocated for radio and television. The state, for its part, launched the *Bénin Business 24* channel in 2012.

Scores:

Individual scores:



Average score:

4.2 (2007=4.7; 2009=3.6; 2011=3.5)

3.2 Broadcasting is regulated by an independent body that is adequately protected by law against interference and whose board is not dominated by any particular political party and is appointed – in an open way - involving civil society and not dominated by any particular political party.

As an independent body, the HAAC has 9 members, in accordance with Article 16 of the *Organic Law 92-021 of 21 August 1992*. The professional media associations, the National Assembly and the President of the Republic appoint three members respectively. The chairperson is also appointed by the Head of State.

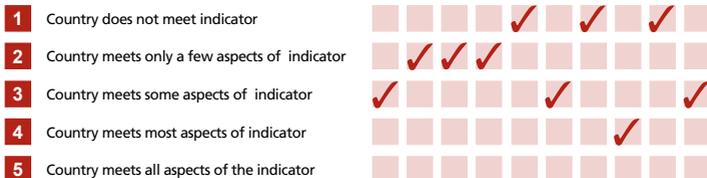
The HAAC is not sufficiently protected against interference. In the instance where the President of the Republic and the Bureau of the National Assembly appoint 6 of the 9 members, political interference is practically inevitable; it is in the nature of a politician to control everything in order to legislate in his favour. In the composition of the body for the 5-year term of office starting this year, the spouse of the President of the Constitutional Court was appointed. The Head of State himself recently demanded in a live broadcast on national television that the programme be taken off the air. During the election of the Bureau of the HAAC in July 2014, he had also given the members voting instructions.

With each new term of office, professional journalist associations are accused of wanting to exercise control over HAAC. However, the members appointed during the previous mandate were for the most part journalists, but their work was of inferior quality, according to the panel.

According to a member of the panel, interference is noticeable in the composition of the members of the HAAC only when a particular party predominates.

Scores:

Individual scores:



Average score:

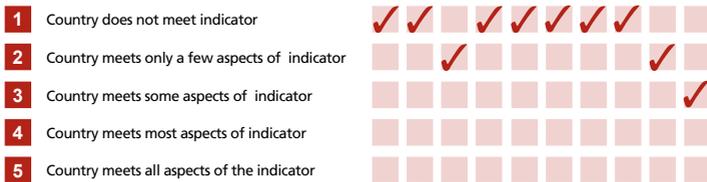
2.2 (2007=4.7; 2009=3.6; 2011=3.5)

3.3 The body, which regulates broadcasting services and licences, does so in the public interest and ensures fairness and a diversity of views broadly representing society at large.

Much arbitration has taken place around the allocation of frequencies by the HAAC. One of the panellists suspects the influence of the power of money. But Article 3 of Act 97-010 of 20 August 1997 stipulates that “broadcasting space and frequency bands covering the national territory of the Republic are the property of the state”. “Authorizations to use frequencies for sound broadcasting, television in analogue terrestrial or by satellite, shall be issued to private persons by the HAAC”. The Minister of Communication draws up a technical report on the availability of frequencies.

Scores:

Individual scores:



Average score:

1.4 (2007= n/a; 2009=3.2; 2011=3.3)

3.4 The state/public broadcaster is accountable to the public through an independent board which is representative of society at large and selected in an independent, open and transparent manner.

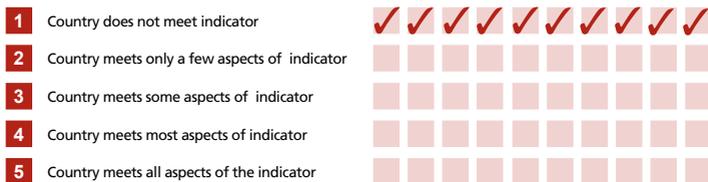
The ORTB has a board of directors, but it is neither accountable to the public, nor independent, nor representative of society as a whole, nor appointed in an independent manner. Articles 7 to 9 of the Articles of Association of the ORTB present the organisational structure of the institution, governed by a board of directors made up of seven (7) members: the Minister in charge of Communications (supervisory ministry) or his/her representative, the chairperson of the board, the representative of the Minister in charge of Finance, the representative of the Minister of Planning, the representative of the Minister of Agriculture, the representative of the staff of the ORTB elected by the General Assembly, the representative of the users appointed by the supervisory ministry

and a person skilled in the audiovisual area appointed by the supervisory ministry. They are appointed by decree of the Council of Ministers for a four-year (4-year) renewable term of office.

Apart from the representative of the ORTB, all the other members of the board are chosen by the Minister of Communications.

Scores:

Individual scores:



Average score:

1.0 (2007=1.1; 2009=1.2; 2011=1.1)

3.5 The editorial independence of the state/public broadcaster from political influence is guaranteed by law and practised to ensure balanced and fair news and current affairs programmes.

The ORTB is governed by Act No. 94-009 of 28 July 1994, on the establishment, organization and operation of offices of a social, cultural or scientific nature; Organic Law No. 92-021 of 21 August 1992 relating to the HAAC; and Decree No. 2005-252 of 6 May 2005 concerning its Articles of Association. It is endowed with legal personality and financial autonomy and is placed under the control of the Ministry in charge of Communications.

The unanimous consensus is that the ORTB (particularly television) is very biased and at the service of the Government. However, its Articles of Association state that it is the benchmark public service medium. The decree establishing the ORTB gives no indication as to its editorial independence.

There are many cases where the ORTB is accused of not living up to its role as a public service medium. Complaints have been filed on several occasions about the failure to broadcast an activity for which citizens have already paid the amount due to the ORTB⁶. A panellist argued that it was usually a question of reprisals.

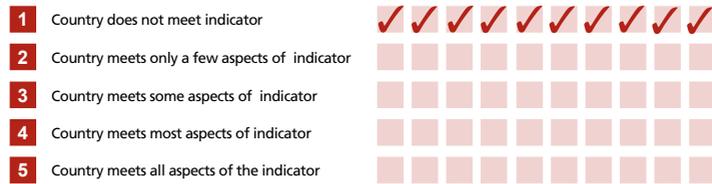
⁶ With increasing regularity, activities covered by the media in Benin are being made subject to payment of a lump sum. This is the case with the ORTB as well as with the private channels.

An activity may be covered, but when the content does not suit the Government, nothing is broadcast.

Worse, the CEO of the ORTB, although asked to participate, did not take part in the survey conducted in Benin as part of a study on the audiovisual media in Africa. The report was validated and officially launched, and the ORTB, although invited, also boycotted the covering of the event. This was probably due to the somewhat embarrassing content, explained a panellist.

Scores:

Individual scores:



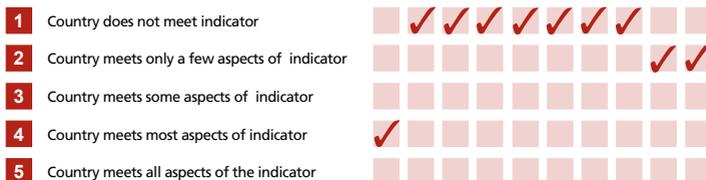
Average score: 1.0 (2007= n/a; 2009= n/a; 2011= n/a)

3.6 The state/public broadcaster is adequately funded in a manner that protects it from political interference through its budget and from commercial pressure.

The ORTB is not properly financed. It produces its own resources from advertising, but the state contributes in the form of an annual subsidy; however the amount of the subsidy and the overall budget that it represents are unknown. A project is currently underway to cover the whole country, financed by the state to the tune of 20 billion CFA francs, which has improved the country's coverage.

Scores:

Individual scores:



Average score:

1.5 (2007= n/a; 2009=1.1; 2011=1.2)

3.7 The state/public broadcaster offers diverse programming formats for all interests including local content and quality public interest programmes.

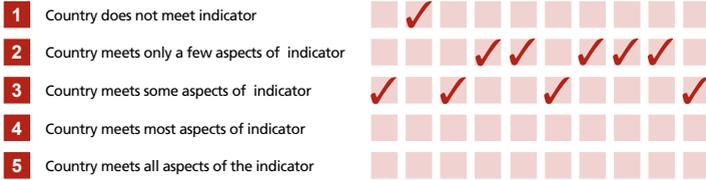
Public television does not take public interest into account. Those who have access to the bouquet prefer to “zap” (flick) between channels, as the public television offer is made up mainly of marches in support of the Head of State and his meetings. Programmes are sometimes stopped or cancelled when all participants are already present on the set.

A former television CEO ordered a live broadcast to be stopped. An interview made 5 years ago was never broadcast, lamented a panellist. Worse, the President of the Republic called in directly to say “that he is not to be cut off when he speaks on television”. Current affairs reports are broadcast two or three days after the event, with no explanation.

The quality level of national television is different from that of radio. Radio programmes are more varied and attractive. Every day there are current affairs features. All of which prompts the panel to conclude that “national radio practically achieved its independence a long time ago”.

Scores:

Individual scores:



Average score: 2.3 (2007=n/a; 2009=n/a; 2011= n/a)

Average score for sector 3: 1.9

SECTOR 4:

The media practise high levels of professional standards.

The media practise high levels of professional standards.

4.1 The standard of reporting follows the basic principles of accuracy and fairness.

Political and social information processing makes abundant use of “more or less / about / around”. The conditional mood is frequent in the narration of facts. The titles of certain newspapers are “pompous” but the articles are vapid.

The panel expressed reservations about certain press reports. Several members said that they took the content of certain articles “with a pinch of salt”. An example of the lack of professional rigour in the processing of information is that of a former minister and Member of Parliament, whose university degrees were called into question by a newspaper. It had also been stated that the universities concerned were prepared to attest to the facts. After several meetings between the minister and the newspaper, the following issue of the newspaper took the diametrically opposite position to that of its earlier revelations: the minister accused first of having no qualifications had become, overnight, in the columns of the same newspaper, the most competent personality in the Republic. The publisher of the same newspaper would go on to become the director of communications of the said former minister.

A high-ranking police official attempted to make public his version of the facts surrounding his imprisonment. He contacted a newspaper who interviewed him in exchange for a sum of money. The same journalist contacted the other high-ranking official involved in the same case and, for double the sum of money, agreed not to publish the article.

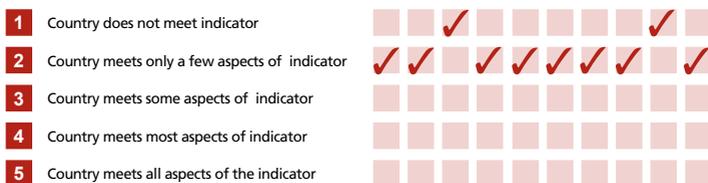
These two examples convinced the members of the panel that many articles are prepaid or commissioned with a view to manipulate opinion. Every Wednesday and Friday, the court hears several cases of direct proceedings against journalists. This trend will grow, according to the panel, as long as some journalists refuse to report the facts accurately and completely.

The failure to distinguish between the facts and commentary on those facts is a problem for the panel. On radio, the new practice of “pooling” (“*mutualisation*”) is decried. This consists, for example, of three journalists using the same interview, recorded by one of them, who then receives the expenses reimbursed to the other two for transport (as though they had been present), and passes on the same cassette/interview for broadcast or publication. It is a form of solidarity in information collection but which is far from ethical, since it is based on claiming fictional transport costs and per diem. One also sees what one panellist called “Siamese newspapers” which publish the same articles, reproducing the same mistakes and errors.

Against this murky background, there are still journalists who struggle to remain objective in the practice of their profession.

Scores:

Individual scores:



Average score:

1.8 (2007=2.4; 2009=1.9; 2011=2.1)

4.2 The media follow voluntary codes of professional standards, which are enforced by independent/ non-statutory bodies that deal with complaints from the public.

A code of ethics for journalists does exist in Benin. It is widely disseminated in press organs by the ODEM (*Observatoire de la déontologie et de l'éthique dans les médias* – Professional Practices and Media Ethics Observatory) the self-regulatory body and jury of peers (*tribunal des pairs*).

According to the provisions of Article 14 of its Articles of Association, the objective of the ODEM is to “ensure observance of the rules of conduct and ethics pertaining to the media, protect the right of the public to free, complete, honest and accurate information; defend the freedom of the press; ensure the security of media professionals in the exercise of their duty and guarantee their right to investigate freely all facts influencing public life; encourage media professionals and press organs displaying professionalism; conduct research and reflection on the evolution of the media”.

The ODEM has jurisdiction over all the media, since Article 24 of its Articles of Association stipulates that it “subsumes within itself three commissions: the Print Press Commission, the Radio Commission and the Television and ICT Commission”. And Article 24 of the Rules of Procedure states that “The decisions handed down by the ODEM are binding on all media players in Benin and are not subject to appeal within the self-regulatory body”.

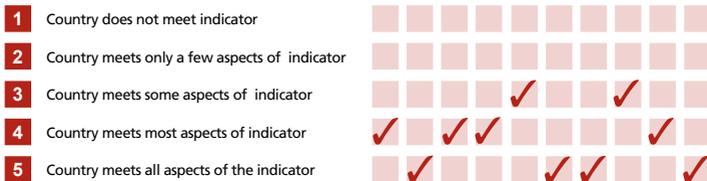
The ODEM receives complaints from ministers and citizens, 99% of which concern the print press. All decisions taken by the ODEM are made public via the press. The media publish rights of reply, but journalists still have difficulty in recognizing the authority of the ODEM. Recently the national radio even opened a news bulletin with a decision by the ODEM, making the organ more credible, in the view of a panellist.

Moreover, certain advocates base their arguments on the decisions of the ODEM when pleading against or in defence of a journalist.

Complaints may be lodged concurrently with the Court, the ODEM and the HAAC. In addition, a co-regulation project between the HAAC and the ODEM is underway.

Scores:

Individual scores:



Average score:

4.2 (2007=5.0; 2009=4.3; 2011=3.9)

4.3 Salary levels and general working conditions, including safety, for journalists and other media practitioners are adequate.

A collective agreement which has been in force in Benin since 20 March 2008 and is applicable mainly to press staff has set the minimum salary of a journalist at 60,000 CFA francs (120 US dollars) and the maximum at 120,000 CFA francs (240 US dollars). But the provisions of the agreement are not observed by employers. In practice the salaries of reporters and journalists are derisory and average around 25,000 CFA francs (50 US dollars) in most media.

In the public media, journalists' salaries range from 80,000 to 400,000 CFA francs (160 to 800 US dollars).

Generally speaking, living conditions of journalists are difficult on account of their very low salary level. This precarious situation drives journalists to accepting what the panellists called per diems. Within a radius of two kilometres it is possible for a reporter to receive 20,000 CFA francs (40 US dollars) a day for expenses, in the

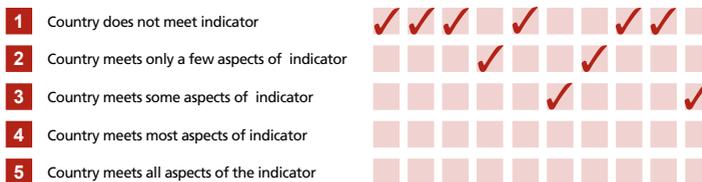
areas being covered. In the press, there are agents who have no salary but who own a car that they could only have purchased thanks to the large sums of money collected during news coverage.

In order to work in the media, the recruitment process usually starts with a course, but a university qualification is increasingly required, a higher education degree equivalent to at least a university third-year qualification. The press card is signed jointly by the HAAC and the Minister of Communications. The general conditions for obtaining it are the licence plus two years of professional practice. The HAAC has set up a data base which makes it possible to establish who is a journalist and who is not, because to be called a journalist, it is not enough to write a few articles.

No physical attacks on journalists have been recorded. The reflex of those who violate press freedom is not aimed at undermining the physical integrity of journalists.

Scores:

Individual scores:



Average score:

1.6 (2007: n/a; 2009=1.5; 2011=1.5)

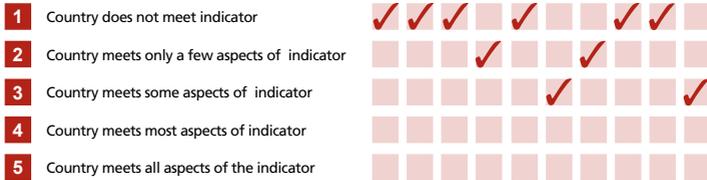
4.4 Journalists and other media practitioners are organised in trade unions and/or professional associations, which effectively represent their interests.

Media professionals are grouped under the UPMB (*Union des professionnels des médias du Bénin* – Benin Union of Media Professionals) but some do not belong to it. Press employers are represented by the CNPA (*Conseil national du patronat de la presse* – National Council of Press Employers). The UMPB and the CNPA are two large associations that emerged from the *Etats Généraux de la presse*, conference bringing together all players in the industry. The ephemeral creation of SYNPROMEB (*Syndicat national des professionnels des médias du Bénin* – National Union of Media Professionals of Benin) and SYNAPROPRESSE (*Syndicat national des professionnels de la presse* – National Union of Press Professionals) did not affect the older unions. There are also unions at the ORTB and *La Nation*.

These organizations do not effectively represent the interests of their members, particularly with regard to working conditions and attacks on journalists and the media.

Scores:

Individual scores:



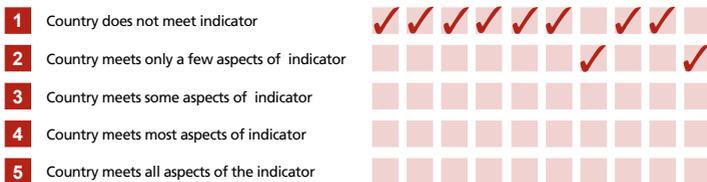
Average score: 1.9 (2007=4.5; 2009=2.2; 2011=3.9)

4.5 Journalists and media houses have integrity and are not corrupt.

Corruption exists in the media. There are exceptions, but the panel felt that the practice was rampant and very widespread.

Scores:

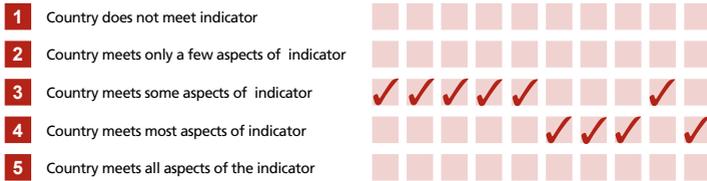
Individual scores:



Average score: 1.2 (2007=n/a; 2009=1.1; 2011=1.7)

Scores:

Individual scores:



Average score:

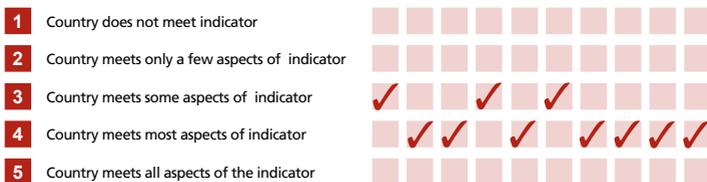
3.4 (2007=5.0; 2009=4.9; 2011=3.3)

4.8 Equal opportunities regardless of race or ethnicity, social group, gender/sex, religion, disabilities and age are promoted in media houses.

The panel did not find discrimination on grounds of race or gender in the promotion of skills in the media. However, it reported that few women were recruited. In a daily like *La Presse du jour*, there is only one woman. Moreover, most women in the media opt for television. Generally speaking, the commitment shown by women is not very strong and this leads to them being side-lined.

Scores:

Individual scores:



Average score:

3.7 (2007=n/a; 2009=4.1; 2011=3.3)

Average score for sector 4:

2.5

Overall country average:

2.5

The way forward

1. What changes have there been in the media environment over the last two/three years?

Positive developments

- The Code of Criminal Procedure has expressly provided that journalists shall not be held in custody for press offenses. This was approved in 2012 and entered into force on 29 May 2014.
- The guaranteed minimum wage (SMIG) was increased from 31,600 CFA francs (63 US dollars) to 40,000 CFA francs (80 US dollars) with effect from 1 May 2014.
- Advent of new television and radio channels.
- Introduction of the law on digital broadcasting.
- Adoption and promulgation of the law on electronic and postal communications in July 2014.
- Adoption of the law of 12 October 2011 on corruption and related offences.
- The bill on the Information and Communications Code is before Parliament and awaits imminent adoption.

Negative developments

- The Government's grip on the public broadcaster has tightened.
- Failure to apply the collective agreement of private sector journalists; it has simply been consigned to oblivion.
- The strong politicization of the HAAC (Government interference in its operation, those currently in office are the target of blatant interference by the Head of State).
- Weakness and inertia of the professional media associations (mute in the face of attacks on the press).
- The HAAC violates its mission to protect journalists and the media.
- Recurring power outages disrupt the operations of press enterprises.
- Persistence of non-aggression contracts between the Government and press bodies.
- Aggravation of media corruption.
- Professional regression; pooling = sharing resources during news coverage.

2. What types of activity should be conducted over the next three/four years?

- Launching AMB 2014: Committee = Wanep + ODEM + Changement Social Bénin.
- Advocacy/lobbying: television and radio debates on the AMB; awareness raising and popularization on the AMB.
- Awareness raising and training by the ODEM during the *journées déontologiques* (professional ethics days).
- Capacity building/strengthening resources in the ODEM.
- Day of reflection on major problems identified by the AMB with a view to determining practical courses of action.

The Panel sessions took place at Hilacondji (Benin) on 12 – 14 September 2014

Panellists:

Media:

1. Mr Wilfried Adoun, private commercial radio host at *SoleilFM* – Media Consultant
2. Mr Georges Amlon, National Radio journalist (public service) – Media Consultant
3. Mr Orou Nikki Bio, manager of a community radio station
4. Mr Wilfried Léandre Houngbédji, journalist with the public daily newspaper *La Nation* and Secretary General of the ODEM
5. Miss Monaliza Paloma Hounnou, private print press journalist (politics and economy desk)

Civil Society:

6. Mr Corneille Affoukou, lawyer and trade unionist
7. Mrs Adélaïde Fassinou Allagbada, Professor of literature and writer
8. Maître Charles Badou, Advocate
9. Mr Ralmeg Gandaho, lawyer, electoral expert, Amnesty activist
10. Mrs Fatoumata Batoko Zossou, National Representative of the NGO *Hunger Free World*, President of the Board of Directors of the WANEP-Bénin network

Rapporteur:

Sadibou Marong

Moderator:

Gabriel Baglo

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

fesmedia Africa
Windhoek
Namibia

Tel: +264 61 417500

Fax: +264 61 237441

E-mail: info@fesmedia.org

www.fesmedia-africa.org

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

08 B.P. 0620 Tri Postal
DY Cotonou
Benin

Tel: 00229- 67 67 04 65

Fax: 00229-21 30 32 27

E-Mail: [Cotonou\[at\]fes-westafrica.org](mailto:Cotonou[at]fes-westafrica.org)

www.fes-westafrica.org



ISBN No. 978-99945-77-18-7