

# Coopérer aujourd'hui n° 7

► Serge Allou (Pôle SPM-DSU)

## Renforcer des instances de régulation par le travail en réseau

**Les actions du Gret en appui aux instances africaines  
de régulation des médias**

---

Séminaire Développement institutionnel (22 mars 1999)

# Sommaire

Résumé.....	2
<b>I. LE PAYSAGE DES MÉDIAS EN AFRIQUE : DES MUTATIONS RAPIDES AUX ENJEUX MULTIPLES.....</b>	<b>5</b>
1. Une explosion des médias, parallèlement aux démocratisations.....	5
2. Un secteur nouveau et fragile.....	5
3. De forts enjeux, politiques et économiques, mais aussi culturels.....	5
4. Des situations contrastées selon les média.....	6
<b>II. NÉCESSITÉ ET CONTRAINTES DE LA RÉGULATION .....</b>	<b>7</b>
1. Des instances de régulations des médias ont été créées dans les années 90.....	7
2. Contrôle en période électorale, attribution de fréquences, élaboration de règles : des fonctions multiples et délicates.....	8
3. Quelle légitimité pour pouvoir exercer une fonction d'arbitrage entre acteurs ? .....	8
4. Les deux grands modèles de la régulation.....	9
5. Les instances africaines : la régulation par l'équilibre socio-politique .....	9
6. Des situations nationales contrastées .....	10
7. Au delà des médias, l'enjeu d'une réflexion sur la construction de régulations dans des paysages institutionnels en mutation .....	11
<b>III. RENFORCER LES INSTANCES DE RÉGULATION DES MÉDIAS PAR LA MISE EN RÉSEAU .....</b>	<b>12</b>
1. Un réseau pour apprendre ensemble .....	12
2. Un réseau pour échapper au piège du triangle « structure, opérateur d'appui, bailleur ».....	12
Séminaire développement institutionnel .....	15
<b>LISTE DES PARTICIPANTS .....</b>	<b>15</b>

## Résumé

*Par Elizabeth Paquot*

Le paysage des médias en Afrique a connu des évolutions très rapides, parallèlement aux processus de démocratisation politique, grâce à différents facteurs tels la pression pour la liberté d'expression, la multiplication de l'offre internationale de sons et d'images, et les nouvelles techniques et technologies qui multiplient l'accessibilité à l'information. La structuration du secteur et son développement rapide constituent des enjeux économiques, politiques et culturels importants.

Dans ce contexte, le besoin de régulation des médias (définition et respect des règles du jeu) s'avérait nécessaire. Aussi, depuis le début des années 90, se sont mises en places des instances de régulation de la communication dans la plupart des pays africains. Elles fonctionnent selon différents modèles (francophones ou anglo-saxons) et ont été amenées à intervenir dans différents domaines tels le contrôle des médias publics, la préparation de textes de loi sur liberté d'expression et d'information, la définition du statut des journalistes, l'attribution des fréquences radio, l'élaboration et le contrôle du respect de cahiers des charges pour les radios et les télévisions, le contrôle du respect de la déontologie professionnelle par les journalistes, etc.... avec des taux de réussite parfois mitigés. Cette diversité de résultats s'explique par la variabilité de leur capacité réelle d'autonomie. Certaines sont de simples appendices des ministères de la communication alors que d'autres ont réussi à s'imposer comme de réelles instances indépendantes, qui ont facilité la libéralisation régulée du secteur des médias. La qualité de leur composition constitue l'autre critère qui explique leur succès différent. La réussite de ces instances nécessite un équilibre entre les représentants des professionnels et des médias privés, et les représentants des groupes politiques au pouvoir. Lorsque les représentants des pouvoirs publics sont trop nombreux, l'instance se paralyse dans un rôle de porte parole de la bonne pensée gouvernementale.

Cependant, l'idée fédératrice d'une "force de régulation construite sur la base d'un équilibre des pouvoirs en présence" est originale mais semée d'embûches. Les instances de régulation sont appelées à jouer des rôles divers : assumer les fonctions de médiation et de communication, définir des règles du jeu, contrôler et arbitrer. De plus, elles doivent bâtir leur légitimité et faire reconnaître leur rôle et leur compétence par les administrations publiques et les médias privés. Ceci, dans le but de faire évoluer le cadre institutionnel des médias.

Le cadre juridique de départ est également important, au cas où celles-ci ont des difficultés à assurer leur rôle dans un contexte où le pouvoir politique et l'Etat ne respectent pas les principes et les règles démocratiques, et où les professionnels sont mal organisés. Egalement importante est la personnalité du président de l'instance afin de garantir l'indépendance des instances.

Les instances africaines de régulation de la communication disposent aujourd'hui encore de peu d'expérience et d'un faible professionnalisme, conditions aussi indispensables que l'autonomie pour assurer la viabilité du système de régulation. Ce sont généralement les outils et les références qui font défaut, d'où l'idée d'une mise en réseau des instances de régulation. Dans ce domaine, le GRET dispose de références importantes et d'une bonne méthodologie en animation de réseau. Il a aidé en 1998, la création d'un réseau doté d'un secrétariat permanent et d'une présidence tournante, qui rassemblaient 17 instances en 2001. Le rôle du GRET s'est avéré multiple : contribuer à la qualité de la régulation, la structuration et l'organisation de la profession; faciliter un partenariat entre les instances du Nord et les instances africaines; faciliter la coopération, l'échange et l'appui technique; organiser le dispositif de mise en réseau pour qu'il réponde aux besoins propres des instances africaines en évitant la mise en place d'un

transfert technique inadapté ou d'un paternalisme bien pensant; développer non pas une intervention dans les débats nationaux, mais une activité de lobbying à l'échelle panafricaine afin d'accroître l'indépendance des différentes instances; enfin, favoriser la circulation de l'information et l'échange d'expériences. Dans cette optique, le GRET intervient uniquement en appui à l'animation générale du dispositif, en accompagnant notamment le travail d'information, de documentation et de communication réalisé par le réseau. Il joue aussi un rôle d'interface avec les bailleurs de fonds. Cette logique d'action a plusieurs avantages. Elle situe le GRET dans un rôle de facilitateur, sans risque de se substituer aux acteurs locaux. En effet, toute intervention extérieure pour aider à davantage d'autonomie et d'efficacité pourrait risquer de heurter les principes de souveraineté nationale. D'autres risques peuvent cependant apparaître, notamment celui d'un décalage entre les approches préconisées et les logiques réelles de fonctionnement des instances. Dans ce sens, le travail du réseau sera d'autant plus efficace qu'il développera en son sein des projets concrets autour desquels pourront se nouer des liens entre instances. Une autre condition de l'efficacité de la démarche du GRET est liée à la relation de confiance qu'il doit nouer à la fois avec les instances et les bailleurs de fonds.

Quelques questions restent encore à débattre. La première concerne la place de l'action concrète dans le réseau et l'articulation avec les bailleurs de fonds qu'elle implique. Un réseau a de bonnes chances de fonctionner lorsque tout le monde y est invité sur un pied d'égalité et lorsque l'interface avec les bailleurs de fonds peut être instaurée sans trop de tensions. Les coûts de fonctionnement et le financement du réseau peuvent aussi poser problème car les solutions pour réduire les coûts de manière significative restent limitées et la prise en charge totale du réseau par ses membres sans subvention des bailleurs de fonds s'avère utopique. De plus, une réflexion s'impose sur le rôle des Etats et sur l'avenir des instances dès lors que celles-ci seront devenues plus efficaces et que les professionnels des médias seront mieux organisés.

*Dans des paysages institutionnels en mutation, la régulation des relations entre acteurs constitue un enjeu majeur. En Afrique, la création d'instances nationales de régulation en réponse à la multiplication de nouveaux médias l'illustre bien. Dans quelles conditions un arbitrage légitime peut-il émerger ? Sur quelles bases institutionnelles ? Avec quelles fonctions ? Comment appuyer la consolidation de telles instances en échappant au transfert des modèles (CSA ou autres) ?*

*Le débat s'est organisé en 3 temps : l'évolution du paysage des médias, la question de la régulation et ses enjeux, le projet d'appui au réseau des instances africaines de régulation des médias, accompagné par le Gret.*

## **I. LE PAYSAGE DES MEDIAS EN AFRIQUE : DES MUTATIONS RAPIDES AUX ENJEUX MULTIPLES**

---

### **1. Une explosion des médias, parallèlement aux démocratisations**

Le paysage des médias en Afrique a connu des évolutions très rapides depuis la fin des années 70 et le début des années 80. Ces évolutions, relativement spontanées, ont correspondu à la fin du monopole d'Etat sur les médias.

Précédant parfois les processus de démocratisation politique (par exemple en Afrique du Sud, avec l'essor des radios communautaires), elles se sont la plupart du temps inscrites dans le sillage de ces processus. Elles ont d'abord concerné la presse, puis la radio et la télévision. D'abord les capitales, puis les provinces.

Divers facteurs sont à l'origine de ces mutations : la pression croissante dans les pays pour la liberté d'expression, la multiplication de l'offre internationale de sons et d'images qu'aucune loi ou frontière nationales ne peut réellement empêcher le public de capter, les évolutions techniques : ouverture de la bande FM, baisse des prix, expansion de la diffusion satellitaire, développement des réseaux de rediffusion de chaînes de télévision par « micro-ondes » - diffusion terrestre à courte portée, réseaux Internet....

### **2. Un secteur nouveau et fragile**

L'ouverture du paysage des médias s'est produite dans des pays où n'existait auparavant aucune liberté de presse. Cette ouverture s'est réalisée dans un climat de conflit et d'instabilité marqué souvent par un manque généralisé de professionnalisme, une très faible organisation et structuration du secteur et un environnement juridique, institutionnel et économique fragile et peu favorable.

Souvent inféodés à des groupes politiques, sans véritable déontologie, et en l'absence d'une législation précise, les journalistes se sont focalisés sur l'information politique, voire politicienne, sans avoir toujours le respect de la vérité des faits, et avec souvent plus de souci d'exprimer enfin leur point de vue, que de répondre aux besoins d'information de leur public.

Si dans certains pays, les médias (et surtout la presse) sont encore restés à ce stade de bouillonnement d'une expression enfin libre et souvent un peu trop « spontanée », dans d'autres, comme par exemple au Sénégal, en Côte d'Ivoire ou au Bénin, le secteur des médias commence à s'organiser et des médias indépendants et de qualité paraissent régulièrement. C'est plutôt la question de la structuration du secteur et de son développement économique qui constitue alors les difficultés que doivent résoudre les médias.

### **3. De forts enjeux, politiques et économiques, mais aussi culturels**

Dans ce contexte, les enjeux sont multiples. Ils se situent d'abord à un niveau politique. L'accès à l'information, la liberté d'expression, le pluralisme sont des facteurs déterminants de

développement de la démocratie. Au delà de la libre expression des différents courants politiques et autres groupes d'intérêts organisés, c'est aussi la capacité des médias à traiter et mettre en débat les choix de société qui est en jeu.

Les enjeux sont aussi économiques. Le secteur des médias, en particulier la rediffusion de chaînes satellitaires et dans une moindre mesure la radio, brasse beaucoup d'argent. Et le secteur des médias a été à l'origine de la création de très nombreux emplois.

Enfin, les enjeux sont d'ordre culturel. L'offre internationale (télévision et radio) s'est multipliée. Elle fait déjà l'objet d'une concurrence très vive entre opérateurs internationaux. Ce qui est en jeu c'est la place respective, dans les médias africains, des différents niveaux d'information (local, national et international) et la capacité à maintenir et renforcer les formes spécifiques d'expression de la culture africaine ainsi que l'information nationale et surtout locale. Actuellement, c'est cette dernière qui est très peu traitée.

#### **4. Des situations contrastées selon les média**

Posé en ces termes, ce diagnostic est globalement partagé. Il suscite néanmoins deux séries de commentaires. En premier lieu, il serait nécessaire de mieux différencier les rôles et les fonctions des différents types de médias, radio, télévision et presse écrite. La question d'un modèle spécifiquement africain doit être posée. En référence au rôle partout joué par les griots, « facilitateurs de dialogue », il serait intéressant de s'interroger sur la fonction de médiation sociale que, de façon générale, les médias africains pourraient être conduits à remplir.

Mais la demande du lectorat et des auditeurs en Afrique est-elle profondément différente de ce qu'elle est ailleurs dans le monde ? Et n'a-t-on pas tendance à sous-estimer l'intérêt du public africain pour l'information étrangère, et surtout l'information qui vient du Nord ? La question des sans papiers, l'affaire Monica Lewinsky ou celle du sang contaminé ont autant fait recette au Cameroun qu'en France, nous dit l'ancien rédacteur en chef adjoint du journal camerounais *Le Messager*. Et, toujours au Cameroun, l'intérêt pour le journal télévisé français de vingt heures est aujourd'hui bien plus grand que celui porté à la télévision locale.

Les enjeux sont aussi différents selon que l'on considère la radio, la télévision, ou encore la presse écrite - amenée à jouer un rôle politique plus marqué.

Concernant la presse écrite, quelle doit être la place respective donnée à l'information et à l'expression des opinions ? Le débat est ancien, il renvoie en partie à deux modèles, l'un anglo-saxon, l'autre francophone. Dans le premier, les médias et les journalistes sont considérés comme un quatrième pouvoir dont l'existence et le fonctionnement indépendant sont une des garanties de la démocratie. Le rôle des journalistes est de donner au public une information exacte et complète. C'est parce qu'ils sont indépendants de tout groupe de pression que les journalistes peuvent jouer ce rôle. Dans le modèle francophone, le débat d'idées et d'opinions occupe une place plus importante, des règles déontologiques étant toujours fixées pour précisément distinguer les genres (information, commentaire, opinion). Cela dit, quelle que soit l'option choisie, dans la plupart des pays, les enjeux sont aujourd'hui les mêmes : sortir de la logique de la rumeur, produire une information de qualité et définir de nouveaux moyens de contrôle à ces fins.

En second lieu, il convient probablement de hiérarchiser les différents enjeux du secteur. Les enjeux économiques peuvent-ils être situés au même niveau que les enjeux politiques et culturels ? En outre, le secteur des médias n'est-il pas aussi le lieu d'autres enjeux notamment éducatifs, ou encore de développement (même si, sur ce dernier point, l'on est globalement

revenu sur l'idée de faire des médias des outils de sensibilisation aux projets de développement) ?

Les avis sont partagés sur l'importance des enjeux économiques. La question pour certains est plutôt celle de réfléchir aux conditions du renforcement d'une production locale par rapport à l'expansion de la diffusion gratuite ou à bas prix de programmes étrangers. Pour d'autres, les enjeux économiques sont essentiels car seule l'autonomie économique des médias garantit leur capacité de traiter l'information de façon indépendante.

Enfin la fonction éducative des médias paraît aussi très importante. Le journal est souvent la seule forme de lecture accessible à certaines catégories de population principalement des classes moyennes. Le média écrit, qui plus est, bénéficie d'un attrait très fort lié à une présomption de plus grande véracité de l'information. Quant à la télévision, il s'agit d'un secteur où le débat devient à l'ordre du jour. Entre une production cinématographique africaine élitiste, dont la diffusion se cantonne souvent aux festivals des pays du Nord et une production audiovisuelle longtemps limitée au journal télévisé, il y a place et besoin de renforcer une production audiovisuelle africaine pour le grand public qui traite des grandes questions de société : téléfilms, feuilletons, etc. En Afrique du Sud ou au Ghana, ce type de production se multiplie aujourd'hui.

## **II. NECESSITE ET CONTRAINTES DE LA REGULATION**

---

Dans ce contexte, le besoin de régulation, c'est-à-dire la définition et le respect d'un certain nombre de règles du jeu, est à l'évidence très important.

### **1. Des instances de régulations des médias ont été créées dans les années 90**

Depuis le début des années 90, se sont mises en place des instances de régulation dans la plupart des pays. Elles sont une trentaine aujourd'hui sur le continent, une vingtaine dans les pays francophones, une dizaine dans les pays anglophones. Aucune n'est véritablement bâtie sur le même modèle, même si nombre d'entre elles se sont inspirées des instances des pays du Nord.

Parfois, comme au Cameroun, ces instances ont une existence uniquement virtuelle : sans moyens de fonctionnement et sans réel pouvoir de décision, elle n'est pour l'instant qu'une caution du gouvernement qui continue à bloquer une réelle libéralisation des médias. Dans d'autres pays en revanche, elles ont joué un rôle considérable pour assurer une négociation / médiation entre l'Etat et les médias privés (dans un contexte de rupture complète de la communication entre ces derniers), et pour poser les bases de nouvelles règles de fonctionnement du secteur des médias : préparation de nouvelles lois sur les médias, attributions des fréquences, chartes déontologiques, statut des médias et des journalistes, etc. En zone francophone, on peut notamment citer les instances du Bénin et du Tchad qui ont considérablement fait évoluer le cadre institutionnel des médias. En zone anglophone, les instances ont aussi travaillé sur les quotas de production nationale pour le secteur de la radio et de la télévision. C'est le cas par exemple de l'instance d'Afrique du Sud, du Nigeria ou de Tanzanie.

## **2. Contrôle en période électorale, attribution de fréquences, élaboration de règles : des fonctions multiples et délicates**

De façon générale, les instances africaines de régulation sont ou ont été amenées à jouer des rôles divers :

- ▷ Le contrôle des médias publics au moment des périodes électorales. Si toutes doivent jouer ce rôle de par leur mandat, leur capacité à l'exercer correctement dépend en grande partie de l'indépendance réelle qu'elles ont ou non réussi à conquérir vis-à-vis de leur gouvernement.
- ▷ La préparation de nouveaux textes de loi notamment sur la liberté d'expression et d'information, le statut des journalistes, parfois même la détaxation du papier et autres intrants.
- ▷ La définition de règles pour attribuer les fréquences. La plupart des instances ont été conduites à gérer ces attributions en réservant des fréquences à différentes catégories de radios : secteur associatif, chaînes internationales... Toutes ont dû faire face, dans cette tâche, à de pesants jeux de rumeurs et de pressions.
- ▷ L'élaboration et le contrôle du respect de cahiers des charges pour les radios et les télévisions : grille de programmes, publicité, quotas de production nationale, etc.
- ▷ Le contrôle, enfin, du respect d'une déontologie professionnelle par les journalistes. Ce rôle des instances est souvent contesté par la profession qui y voit un risque de contrôle et qui préférerait définir elle-même et faire respecter ses propres règles déontologiques « internes ».

Il existe souvent un écart entre les fonctions officielles attribuées aux fréquences et les rôles qu'elles arrivent effectivement à jouer. Coincées entre des administrations publiques peu enclines à se départir de leurs prérogatives et qui exercent une pression politique très forte sur elles et les médias privés qui doutent de leur indépendance et autonomie réelle, les instances de régulation ont d'abord à bâtir leur légitimité et à faire reconnaître leur rôle et leur compétence par les différents acteurs concernés.

## **3. Quelle légitimité pour pouvoir exercer une fonction d'arbitrage entre acteurs ?**

Ces différents rôles renvoient à un ensemble de fonctions que les instances de régulation ont été appelées ou ont cherché à assumer :

- ▷ La médiation et la communication.
- ▷ La définition des règles du jeu
- ▷ Le contrôle et l'arbitrage.

Ces trois fonctions sont progressives, à la fois dans le temps (les étapes de travail des instances) et dans la reconnaissance, pas à pas, de nouvelles légitimités.

La fonction de médiation a été correctement remplie seulement par les instances qui ont fait preuve d'une réelle indépendance par rapport au gouvernement. Lorsqu'elles n'arrivent pas à résister aux pressions dont elles sont l'objet par les pouvoirs publics, elles perdent leur première légitimité, celle d'être acceptées par tous comme un médiateur.

Il n'est pas possible de contrôler et d'arbitrer, s'il n'y a pas d'abord une médiation suffisante pour permettre d'élaborer de nouvelles règles du jeu, acceptées et partagées par tous. Toutes les instances qui ont tenté de brûler les étapes, notamment en exerçant trop vite des fonctions de contrôle sur la base de règles, trop peu explicites ou insuffisamment partagées, sont confrontées aujourd'hui à de sérieux problèmes de remise en cause de leur légitimité. Ce qui se traduit très vite par une absence collective de respect des règles par les médias, règles dont ils ne reconnaissent pas la validité.

L'exercice par les instances de fonctions de contrôle et d'arbitrage implique qu'elles soient dotées d'un réel pouvoir de décision. Là où elles n'ont qu'un rôle de conseil et où les décisions sont ensuite prises par les pouvoirs publics, elles perdent beaucoup de pouvoir réel d'action.

Un certain nombre d'instances souhaiteraient aussi disposer d'un pouvoir de sanction. Selon elles, cela contribuerait à renforcer leur reconnaissance et leur légitimité. La question se pose alors des frontières à établir avec le pouvoir judiciaire. On peut aussi s'interroger sur la compatibilité des fonctions de médiation et de sanction.

#### **4. Les deux grands modèles de la régulation**

La régulation de la communication dans les pays du Nord est organisée selon deux grands modèles. Le premier, d'inspiration francophone repose sur deux principes : celui de l'indépendance des individus et celui du caractère neutre, et garant de l'intérêt général, de l'Etat. Les instances sont des administrations publiques composées de conseillers nommés à titre personnel par les différents pouvoirs : Présidence de la République, Gouvernement, Assemblée nationale. Leur indépendance est censée être garantie par leur inamovibilité pendant la durée de leur mandat et par leur appartenance à l'administration publique qui doit garantir leur neutralité, d'une part vis à vis du pouvoir exécutif, de l'autre des professionnels et médias qu'ils régulent.

Le second modèle, de tradition anglophone, est à la fois moins individuel et moins étatiste. L'Etat ou l'administration publique n'y sont pas considérés a priori comme un acteur neutre et indépendant, garant par son statut même de l'intérêt collectif, mais un acteur, parmi d'autres, aux fonctions spécifiques. Les fonctions d'autorégulation assurées par les groupes professionnels et économiques eux mêmes sont beaucoup plus importantes. Les fonctions de régulation reposent davantage sur la gestion des conflits d'intérêt et d'arbitrage entre les différents lobbying (y compris, et surtout entre les pouvoirs publics, les groupes professionnels organisés et les représentants de la société civile, représentant les intérêts du public ou plutôt des publics ) que sur l'indépendance de personnalités appartenant à une administration publique. La fonction de régulation n'est d'ailleurs pas forcément assurée par une institution « ad hoc » mais peut l'être simplement par un médiateur, un *ombudsman*.

Dans tous les cas, on retrouve le même souci de garantir l'indépendance des instances. C'est le sens même du mot indépendance, et surtout la meilleure façon de la garantir qui varie.

#### **5. Les instances africaines : la régulation par l'équilibre socio-politique**

On retrouve bien sûr en grande partie ce clivage entre les instances africaines des pays francophones et anglophones, avec un rôle beaucoup plus fort donné en zone anglophone aux organismes d'autorégulation par les professionnels eux-mêmes et une distinction entre les fonctions de régulation de l'audiovisuel d'une part (gestion des fréquences) attribuée à des

organismes indépendants et de l'autre le contrôle de la déontologie (assurée par des représentants des professionnels).

En revanche, en zone francophone, l'accent est davantage mis sur le caractère institutionnel et administratif des instances (rang de ministre donné aux présidents des instances, existence, rôle et fonctionnement des instances inscrits dans la constitution, etc.).

Malgré ces diversités directement reliées aux modèles particuliers des différentes puissances coloniales, les instances africaines de régulation de la communication ont aussi toutes créé des modèles de fonctionnement originaux qui reposent sur une autre conception de l'indépendance, celle de la représentativité des différents groupes et forces en présence. Les conseils qui dirigent les instances de régulation sont ainsi composés à la fois de représentants des différentes forces politiques, de représentants des différents groupes qui rassemblent les professionnels des médias, et enfin parfois aussi de représentants des différents groupements de la société civile.

A la notion d'indépendance reposant sur la neutralité des individus, les instances africaines ont préféré celle d'équilibre et de représentativité sociale et politique des individus. Les intérêts particuliers des différents groupes ne peuvent prendre le dessus car ils se neutralisent réciproquement par la composition diversifiée des instances. C'est la somme des forces de pression rassemblées en leur sein qui garantit la défense de l'intérêt général. Intérêt général qui dans cette conception n'existe pas vraiment en soi comme intérêt supérieur au delà des intérêts particuliers, mais qui est le résultat du consensus et de l'équilibre évolutif entre des groupes d'intérêt. Pas plus qu'il n'est reconnu d'indépendance absolue possible des individus, celle-ci se ramenant plutôt à des marges de manœuvre par rapport à des groupes d'appartenance et à des rapports de force, des alliances variables et des conflits entre différents groupes.

## **6. Des situations nationales contrastées**

Quels sont les critères qui permettent d'expliquer l'extrême variété des situations actuelles ? Depuis des instances réduites à un rôle d'appendice des ministères de la communication, voire même des cabinets des présidents de la République, jusqu'aux instances qui ont véritablement permis une libéralisation du secteur des médias, au sein d'un cadre et de normes acceptées et respectées, on trouve un peu toutes les situations.

On peut dégager trois critères d'explication : le premier est directement lié à la composition des instances. Là où les représentations sont très déséquilibrées, où les représentants des professionnels et des médias privés sont très minoritaires et où les représentants des groupes politiques au pouvoir sont dominants, les instances ont rarement correctement fonctionné. Et inversement, bien entendu.

L'autre critère est lié au cadre institutionnel dans lequel évoluent les instances. Là où les principes et règles minimum de fonctionnement démocratique ne sont en fait respectés ni par le pouvoir politique ni par l'appareil d'Etat, là où les professionnels et médias privés sont peu ou mal organisés, les instances de régulation ont les plus grandes difficultés à jouer pleinement leur rôle. Au mieux, elles ont pu assurer en partie leur fonction de médiation.

Enfin, le dernier critère est lié à la personnalité du président de l'instance. Seules des personnalités à la fois reconnues (disposant d'une légitimité et d'une « surface sociale » suffisante) et à même d'effectuer des arbitrages incontestés (c'est à dire en fait souvent suffisamment âgées pour disposer de l'aura du « sage » et ne plus avoir de projet de carrière politique ou d'ascension sociale) ont réussi à résister aux pressions exercées par le gouvernement, à celles des opérateurs internationaux, souvent relayées au niveau politique, et à

la virulence désordonnée de certains médias privés tout en gardant l'équilibre entre les subtils arbitrages au sein des membres du conseil des instances,.

## **7. Au delà des médias, l'enjeu d'une réflexion sur la construction de régulations dans des paysages institutionnels en mutation**

Le débat sur la régulation des médias n'est pas propre à ce seul secteur. La question de la construction ou de la création de mécanismes et / ou de dispositifs de régulation se retrouve dans de nombreux domaines, de même que ses enjeux politiques, économiques, déontologiques... La fin du monopole d'Etat a fait éclater le paysage institutionnel dans la plupart des pays d'Afrique. Partout, il est nécessaire de bâtir des règles communes entre des acteurs hétérogènes (souvent en compétition) et de mettre en place des instances légitimes et reconnues pour pouvoir jouer leur rôle de régulation.

La comparaison des traditions anglophone et francophone met en question notre tendance (encore trop courante) au transfert de technologie institutionnelle. Elle nous amène notamment à nous interroger sur le rôle de l'Etat, en tant qu'acteur principal de la régulation. Elle nous conduit aussi à intégrer dans la réflexion les particularités du contexte africain où la tradition de gestion du politique est différente. Comment gérer l'intérêt général ? L'idée d'une force de régulation construite sur la base d'un équilibre des pouvoirs en présence est originale. Serait-ce la solution ?

D'aucuns doutent de la pertinence et de l'efficacité des dispositifs mis en place en Afrique pour assurer les fonctions de régulation de la communication. Ces inquiétudes sont liées au rôle important des Etats dans la création et la définition du fonctionnement des instances. Produits de « réformes par le haut », les instances ressemblent à des « objets incertains » de la régulation dans un contexte d'essor démocratique, des objets empruntés dont la seule chose sûre est qu'ils satisfont les bailleurs...

Si la mise en place d'instances de régulation plaît aux bailleurs, elle renvoie aussi à la nécessité pour les pouvoirs en place d'externaliser certains problèmes. Elle correspond à un besoin, auquel les Etats n'échappent pas, de s'appuyer sur des structures reconnues. Il ne faut pas non plus négliger la vivacité du débat législatif. Au Cap Vert par exemple, ces deux dernières années ont été rédigées une dizaine de lois nouvelles sur la radio, la presse... dont une loi sur la communication sociale où est évoquée explicitement la nécessité de la régulation. Enfin, la mise en place de ces instances répond à un intérêt évident des médias les plus modestes : en l'absence de règles du jeu, seuls fonctionnent les rapports de force, où les « petits » sont rarement avantagés...

Quelles que soient les conditions de leur création, les instances font désormais partie du paysage institutionnel. Coquilles encore à moitié vides ou déjà à moitié pleines (selon l'angle sous lequel on choisit de les appréhender), la plupart sont instables, comme le sont toutes les institutions nouvelles, en proie à des conflits importants dans un contexte où les enjeux sont forts. Ce qui importe alors n'est-il pas d'accompagner leur évolution vers plus d'autonomie et de professionnalisme dans leur mission de régulation ?

Pour éviter que les instances ne soient prises en main par les pouvoirs publics, il est essentiel, d'apporter un appui à l'organisation et à la structuration de la profession elle-même. Ce renforcement est à l'évidence une condition sine qua non de la viabilité de tout système de régulation.

### **III. RENFORCER LES INSTANCES DE REGULATION DES MEDIAS PAR LA MISE EN RESEAU**

---

#### **1. Un réseau pour apprendre ensemble**

Créées au début des années 90, les instances africaines de régulation de la communication disposent encore de peu d'expériences et d'un faible professionnalisme (dans le sens où il leur reste à inventer leurs propres références professionnelles). Parfois, ce ne sont ni l'envie d'agir, ni l'implication des membres qui font défaut, mais le manque d'outils et de références pour intervenir efficacement. Quels critères utiliser pour l'attribution des ondes ? Comment contrôler la violence à la télévision ? Que faire lorsqu'une radio prétendument locale ou communautaire s'avère être le relais d'une radio étrangère, d'un groupe politique ou d'une secte religieuse ? Les problèmes concrets sont multiples, les compétences techniques pour les traiter sont encore à construire.

L'idée de créer un réseau des instances africaines est née au fil de différentes réunions organisées entre instances africaines. Le Gret n'est intervenu que pour faciliter le passage de l'idée à l'acte et aider le dispositif à prendre forme. Créé à Libreville en juin 1998, le réseau rassemble actuellement dix sept instances. Il s'est doté d'un secrétariat permanent basé à Cotonou et sa présidence tournante est assurée jusqu'en mai 2000 par l'instance gabonaise. Ensuite ce sera l'instance sud-africaine qui prendra le relais.

#### **2. Un réseau pour échapper au piège du triangle « structure, opérateur d'appui, bailleur »**

L'appui au réseau des instances africaines de régulation répond pour le Gret à trois choix. Tout d'abord, l'analyse du secteur des médias montre que la qualité de la régulation qu'elles ont à effectuer constitue un enjeu central. L'autre enjeu fort étant la structuration et l'organisation de la profession.

Ensuite, le Gret dispose de références importantes et d'une bonne méthodologie en animation de réseau, expériences qui seront sûrement utiles au réseau africain qui se met en place et qui se trouvera inévitablement confronté aux difficultés inhérentes à toute animation de réseau. La coopération, l'échange et l'appui technique direct aux instances africaines relèvent plutôt de relations de partenariat entre instances du Nord et instances africaines. Le rôle du Gret est ici de faciliter cette coopération Nord - Sud, d'une part en l'ouvrant pour que les instances africaines puissent bénéficier de la diversité des expériences et options prises dans les pays du Nord, d'autre part en l'organisant pour qu'elle réponde aux besoins des instances africaines et qu'elle ne se mette pas en place sur le modèle d'un transfert technique inadapté ou d'un paternalisme bien pensant.

Enfin, partout en Afrique, les instances de régulation de la communication sont des organismes d'Etat. Toute intervention extérieure pour aider les instances à trouver davantage d'autonomie et d'efficacité risquerait de se heurter tout de suite aux principes de la souveraineté nationale. Une activité de lobbying à l'échelle panafricaine est probablement un meilleur moyen d'accroître l'indépendance des différentes instances que l'intervention dans les débats nationaux. De plus, la circulation de l'information et l'échange d'expériences peuvent constituer un atout fort de changement.

Les résultats attendus du réseau sont de plusieurs ordres :

- ▷ Aider les instances à conquérir davantage d'autonomie et d'indépendance en jouant un lobbying collectif à l'échelle du continent
- ▷ Renforcer leur professionnalisme et la qualité de leurs interventions par l'échange d'informations et d'expériences
- ▷ Aider les instances à sortir de leur cadre de référence (modèle francophone et anglophone notamment) et à réfléchir et améliorer leur mode de fonctionnement
- ▷ Organiser les relations de collaboration entre les instances africaines et faciliter la coopération avec les instances des pays du Nord

Le soutien apporté par le Gret au réseau revêt différentes formes. D'une part, le Gret intervient en appui à l'animation générale du dispositif. Il accompagne notamment le travail d'information, de documentation et de communication réalisé par le réseau. D'autre part, il joue un rôle d'interface avec les bailleurs de fonds. Animateur par ailleurs d'un réseau des bailleurs de fonds intervenant en appui au médias africains, son objectif à ce niveau est d'aider à structurer des programmes d'appui de façon plus cohérente.<sup>1</sup>

L'intérêt particulier de cette logique d'action est double. D'un côté, le Gret se situe dans un rôle uniquement de « facilitateur ». De l'autre, disparaît le risque de se substituer aux acteurs locaux, risque toujours présent lorsque sont privilégiées des démarches organisées autour de la mise en œuvre de projets. D'autres risques apparaissent alors, notamment celui d'un décalage entre les approches préconisées et les logiques réelles de fonctionnement des instances. Dans ce sens, le travail du réseau sera d'autant plus efficace qu'il développera en son sein des projets concrets autour desquels pourront se nouer des liens entre les instances.

Une autre condition de l'efficacité de la démarche du Gret est liée à la relation de confiance qui doit exister à la fois avec les instances et les bailleurs de fonds. Vis à vis des instances, cela suppose notamment pour le Gret d'être en permanence extrêmement vigilant par rapport à l'information et sa circulation. Quant à la confiance des bailleurs de fonds, elle se construit sur des acquis de compétence et de méthode.

Tout le monde s'accorde à reconnaître l'intérêt d'une mise en réseau des instances africaines de régulation. Le rôle joué par le Gret et ses modalités d'intervention lui permettent d'échapper au triangle « structure, organisme d'appui, bailleur », triangle qualifié d'« infernal ».

Quelques questions sont soulevées malgré tout. La première concerne la place de l'action concrète dans le réseau et l'articulation avec les bailleurs de fonds qu'elle implique. Autant un réseau a de bonnes chances de fonctionner lorsque tout le monde y est invité à échanger des informations et des expériences sur un pied d'égalité, autant l'interface avec les bailleurs de fonds est d'emblée un facteur de tension important, dans le sens où le réseau est alors investi d'enjeux beaucoup plus lourds.

Une seconde série d'interrogations porte sur le financement des coûts de fonctionnement du réseau. Actuellement ceux-ci sont couverts par une subvention de plusieurs bailleurs de fonds (Union européenne, ministère français des Affaires étrangères, Unesco, Fondation F. Ebert...). Cela pose la question des coûts de ce type de dispositif d'animation et d'échanges. Il est

---

<sup>1</sup> En parallèle à cet ensemble d'activités, le Gret intervient également dans le montage de programmes d'appui à la profession, en particulier auprès des associations régionales de professionnels des médias, associations aujourd'hui bien structurées.

difficile d'imaginer des solutions pour les réduire de façon significative. Il est aussi difficile que les instances puissent, seules, les prendre en charge.

La dernière question a porté sur le rôle des Etats. Un des facteurs de blocage important actuel de la situation des médias provient des difficultés de l'administration publique à jouer correctement son rôle. Que feront des professionnels bien organisés, des instances de régulation efficaces, si, de son côté l'Etat reste coincé dans sa relative paralysie actuelle ? S'impose à l'évidence aujourd'hui un travail de réflexion sur ce troisième « partenaire », l'Etat.

## Séminaire développement institutionnel

Séance n°4 : La régulation des médias en Afrique

Lundi 22 mars 1999

### LISTE DES PARTICIPANTS

---

<b>Nom, Prénom</b>	<b>Institution</b>	<b>E mail</b>
Allou, Serge	Gret	allou@gret.org
Bouy, Michel	VSF	vsf@globenet.org
Corbin, Aurélie	Gret	corbin@gret.org
Fra, Daniel	Gret	fra@gret.org
Gauthier, Nathalie	Gret	gauthier@gret.org
Karayenga, Athanase	Boneka	boneka@wanadoo.fr
Lanteri, Jean-François	MAE/DGCID	jean-francois.lanteri@diplomatie.fr
Lavigne Delville, Philippe	Gret	lavignedelville@gret.org
Lemoine, Florence	Gret	minery@gret.org
Lévy, Marc	Gret	levy@gret.org
Ngangue, Eyoum	Le Messager	cenae@hotmail.com
Paquot, Elisabeth	Gret	paquot@gret.org
Perrin, Anne	Panos	panos.paris.anne@wanadoo.fr
Sultan, Jacques	Gret	sultan@gret.org

Le monde change, les façons de travailler en coopération aussi. Au Sud comme au Nord, effervescence associative, libéralisation économique et décentralisations administratives renouvellent le paysage institutionnel. Les revendications légitimes des citoyens à plus de prises sur leurs conditions de vie amènent à inventer des articulations originales entre démocratie participative et démocratie électorale. Pour rompre les logiques d'exclusion, pour assurer un accès équitable aux services et aux opportunités économiques, de nouvelles articulations entre État, marché et société civile sont à créer, et à consolider institutionnellement et juridiquement.

La légitimité d'actions de solidarité internationale est d'y contribuer, aux côtés des acteurs locaux engagés dans de telles démarches. Mais le système d'aide favorise trop souvent les modes, les impositions de problématiques, les solutions toutes faites. Coopérer aujourd'hui implique de travailler en phase avec les dynamiques sociales, politiques et institutionnelles locales, avec une exigence accrue en termes de qualité et d'efficacité à long terme.

Publiée par la Direction scientifique du Gret, cette série souhaite contribuer au renouvellement de la réflexion stratégique et méthodologique sur l'intervention de développement et les pratiques de coopération, à partir d'une réflexion critique sur les pratiques. Principalement issue des travaux et actions menées au Gret, elle accueille volontiers des textes externes.

## ► Derniers titres parus

**n° 3.** « Renégocier les règles collectives en irrigation : débat autour de l'intervention de Cicda à Urcuqui (Équateur) / Séminaire Développement institutionnel, 25 juin 1998 » (Diane Intartaglia, Gret/Direction scientifique, juin 1998, 13 pages).

**n° 4.** « Renforcer nos compétences sur les dimensions institutionnelles des interventions de coopération : essai de bilan du Programme Développement institutionnel, 1998 » (Philippe Lavigne Delville, Jean-Louis Vielajus, Gret/Direction scientifique, mars 1999, 31 pages).

**n° 5.** « Le Gret et les organisations locales partenaires : diversité des partenaires et des partenariats, à partir des contributions au séminaire de Rambouillet de septembre 1997 » (Jean-Louis Vielajus, avec la collaboration de Benjamin Buclet, Gret/Direction scientifique, avril 1999, 31 pages).

**n° 6.** « Nassim rêvée, Nassim réelle : confrontation de représentations autour d'une mutuelle de maintenance d'éoliennes en Mauritanie » (Rodolphe Carlier [pôle DSU-SPM], Gret/Direction scientifique, mai 1999, 29 pages).