

L'application des indicateurs de développement des médias de l'UNESCO

GUIDE PRATIQUE A L'INTENTION DES CHERCHEURS

TOBY MENDEL

DIRECTEUR EXÉCUTIF

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY

INTRODUCTION

Le document « *Indicateurs de développement des médias : cadre pour l'évaluation du développement des médias* »¹ est un outil aussi inédit qu'efficace pour évaluer de manière globale le développement des médias dans un pays donné. Ce cadre s'articule autour des cinq principales catégories de développement des médias, elles-mêmes subdivisées de manière de plus en plus fine en questions, indicateurs clés et sous-indicateurs qui, ensemble, permettent d'analyser les facteurs clés relatifs au développement des médias – facteurs relevant soit du secteur des médias soit du contexte extérieur. Ils explorent le contexte juridique et politique, la réglementation, les aspects commerciaux et techniques et la nature des médias dans le pays concerné, ainsi que l'approche de l'éducation et de la formation des professionnels des médias.

Les Indicateurs de développement des médias (IDM) ont été élaborés à l'issue d'une réflexion engagée par l'UNESCO sur un aspect essentiel de son mandat qui, conformément à l'Acte constitutif, vise à promouvoir « la libre poursuite de la vérité objective », « le libre échange des idées et des connaissances » et « la libre circulation des idées, par le mot et par l'image ». Ce mandat comprend la promotion du droit à la liberté d'expression, tel qu'énoncé dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*² et dans le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*³. Ces normes ont d'abord été reprises dans la Déclaration de Windhoek de 1991, faite sienne par l'UNESCO⁴ et reconnue par l'Assemblée générale de l'ONU. La Déclaration de Windhoek considère le droit à la liberté d'expression comme englobant des médias libres, pluralistes et indépendants. Les IDM, qui s'appuient sur ces fondements et ces principes, constituent une interprétation des normes internationales relatives aux droits de l'homme qui, parce qu'elles font partie du droit international, doivent être respectées par les pays.

Officiellement approuvés par le Conseil intergouvernemental du Programme international pour le développement de la communication (PIDC) à sa 26^e session en mars 2008, les IDM ont depuis été reconnus par de nombreuses parties prenantes, et notamment par les institutions médiatiques, comme un outil essentiel pour guider les efforts visant au développement des médias. Conçus pour être appliqués dans l'ensemble des pays, leur application suscite un grand intérêt partout dans le monde.

Les IDM n'ont pas pour vocation de classer les pays en fonction de leur niveau de développement des médias. En revanche, cet outil permet de déterminer les lacunes et les insuffisances que présente le cadre de développement des médias et de cartographier les progrès à réaliser à partir de cette évaluation. Au moment de la rédaction du présent rapport, les IDM avaient été ou étaient mis en application dans un certain nombre de pays, dont le Bhoutan, la Bolivie, le Brésil, la Croatie, l'Équateur, l'Égypte, l'ex-République yougoslave de Macédoine, le Gabon, la Jordanie, les Maldives, le Mali, le Mozambique, le Népal, la Serbie, le Timor-Leste, la Tunisie, l'Uruguay et le Venezuela. L'expérience accumulée et les enseignements tirés de ces évaluations « pilotes » ont contribué de façon essentielle à l'élaboration du présent Guide.

Ces expériences pilotes ont permis de valider le cadre des IDM et d'apporter la preuve de la grande efficacité de cet outil. Les rapports résultant de ces évaluations, et les recommandations qu'ils contiennent, ont déjà produit un effet direct sur le développement des médias dans certains pays. En

¹ Consultable à l'adresse suivante : <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102f.pdf>.

² Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale de l'ONU, 10 décembre 1948.

³ Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale de l'ONU, 16 décembre 1966, entrée en vigueur le 23 mars 1976.

⁴ Approuvée par la Conférence générale de l'UNESCO à sa 26^e session.

outre, le processus même de l'évaluation s'est révélé être un outil très efficace de sensibilisation aux normes internationales relatives au développement des médias.

L'objet de ce Guide consiste avant tout à permettre aux personnes chargées de l'évaluation des IDM, actuellement et à l'avenir, de bénéficier des enseignements tirés des évaluations des IDM déjà réalisées afin d'améliorer les futures évaluations et de perfectionner le processus de mise en application. Les sections du Guide sur la méthode, les difficultés pratiques et l'élaboration des recommandations sont toutes destinées à aider les chercheurs à choisir des approches fondées sur les bonnes pratiques, en tenant compte du contexte local.

Le développement des médias est une question d'une extrême complexité, ce qu'illustre le fait que les IDM réunissent 50 indicateurs et une centaine de sous-indicateurs. Certains thèmes recourent plusieurs indicateurs, voire plusieurs catégories. D'où la difficulté pour les chercheurs de savoir exactement où traiter certaines questions telles que la nécessaire indépendance des organismes de régulation ou encore la pratique de l'autocensure. Par ailleurs, et bien que les IDM soient très exhaustifs, certaines questions touchant au développement des médias, par exemple les systèmes d'inscription des journaux, ne sont pas spécifiquement soulevées. Elles sont souvent contenues de manière implicite dans le système d'indicateurs et de sous-indicateurs mais il peut arriver que les chercheurs ne sachent pas toujours où les traiter. Le présent Guide indique où chaque question doit être traitée, indicateur par indicateur, pour les cas où les chercheurs se sentiraient décontenancés ou qu'ils n'appliqueraient pas une méthode identique à toutes les évaluations.

Les études pilotes montrent également que, selon les domaines, les chercheurs n'ont pas toujours une idée précise des normes internationales à appliquer. Cette difficulté peut se rencontrer en particulier lorsqu'un pays ne dispose pas de l'outil ou de l'organisme désigné par un indicateur donné. Ainsi, dans certains pays, il n'existe pas de radiodiffuseurs de service public, tandis que certains radiodiffuseurs publics n'ont pas de conseil d'administration, auquel cas il est donc difficile de répondre à l'indicateur 3.5 sur l'indépendance d'un tel conseil. Le présent Guide s'efforce de clarifier la nature des normes internationales dans les domaines où elles ne seraient pas parfaitement comprises. À cette fin, il renvoie utilement à des documents de référence supplémentaires.

Questions de méthode

La méthode suivie dans l'évaluation des IDM doit concilier trois exigences parfois contradictoires : collecter des données qui correspondent de manière fiable à tous les indicateurs et sous-indicateurs ; procéder en tenant compte des contraintes de coûts et de ressources ; favoriser chez toutes les parties prenantes nationales un sentiment d'appropriation et de confiance à l'égard de l'évaluation.

S'agissant du processus d'évaluation, plusieurs méthodes ont déjà été mises à l'essai. L'approche multipartite est celle qui a la préférence de l'UNESCO car elle favorise une meilleure appropriation et une confiance accrue à l'égard du rapport et, plus particulièrement, à l'égard des principaux résultats et recommandations. Une telle approche permet en outre de réunir une plus large palette de compétences. Dans la plupart des cas, le processus est dirigé par une organisation nationale respectée, indépendante et jouissant d'une forte capacité en matière de recherche. Il est parfois arrivé que l'équipe de rédaction comprenne plusieurs experts issus de disciplines diverses. Ce procédé, qui garantit une implication accrue, est utile lorsqu'il est impossible de désigner une organisation de recherche sur les médias qualifiée et indépendante. Mais il peut également compromettre la cohérence du style, voire la qualité. Dans d'autres cas encore, que ce soit en raison de l'urgence des délais ou de l'insuffisance des capacités locales, la direction du processus a été confiée à une personne. Efficace, ce procédé favorise la cohérence et, en fonction de la personne choisie, la qualité. Cependant, cette personne devant posséder une bonne connaissance de toutes les questions portant sur le développement des médias soulevées dans les IDM, c'est une tâche lourde à assumer. Ce

procédé n'est pas non plus propice au renforcement du sentiment d'appropriation à l'égard du processus.

Quelle que soit la formule choisie, il n'est pas inutile d'associer diverses parties prenantes à la collecte des données, par exemple en s'entretenant avec différentes parties prenantes et en s'appuyant sur une vaste documentation. Pour une approche plus structurée, un comité de pilotage ou un groupe consultatif sera mis en place afin de donner des conseils et de faire remonter des observations pendant toute la durée du processus. C'est notamment ainsi qu'il a été procédé en Équateur et au Népal. Les membres de ce comité ou groupe doivent être largement représentatifs de toutes les parties prenantes concernées. L'organisation chef de file travaillera en interaction avec le groupe consultatif selon diverses modalités, par exemple en recueillant ses observations sur le projet et sur les points qu'il souhaite voir figurer dans les recommandations.

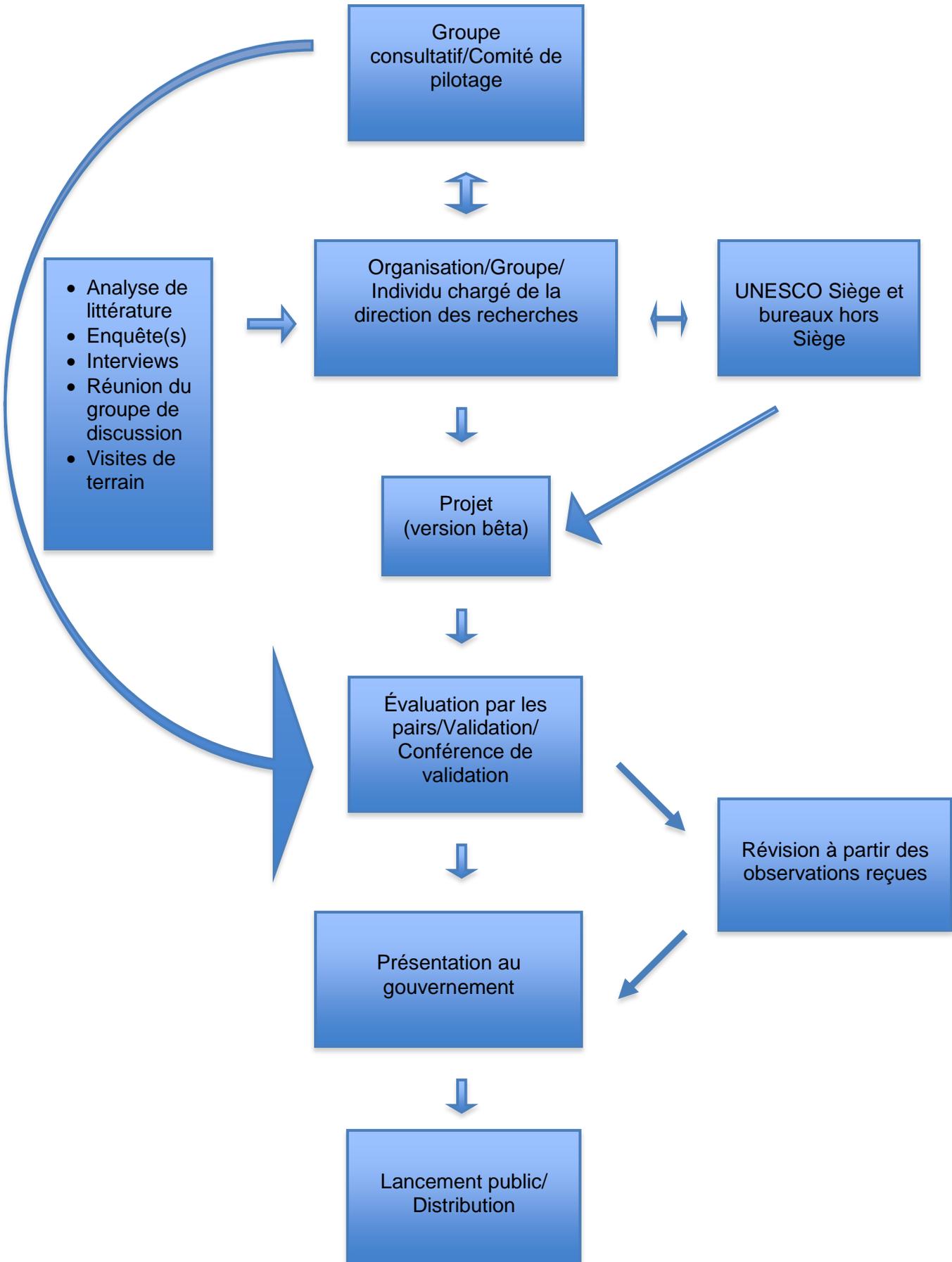
Les parties prenantes que ce processus est susceptible d'intéresser sont décrites ci-dessous. On notera que ces parties prenantes, qui présentent une grande diversité, ne seront pas toujours en mesure de parvenir à un consensus sur chaque question. En l'absence de consensus, il convient de consigner les opinions contraires, par exemple dans une annexe ou une note de bas de page.

La désignation d'un comité de pilotage dépendra du contexte local et de la manière dont est menée l'évaluation. Le plus souvent, l'organisation nationale en charge de l'exercice est en mesure d'identifier les principaux groupes de parties prenantes du pays qui, dans certains cas, nomment leurs propres membres au comité. Dans d'autres cas, c'est l'organisation nationale qui sélectionne directement les membres du comité. Ce qui compte, c'est que ce processus soit perçu comme étant crédible, que le comité soit représentatif et qu'il soit composé de personnes dignes de foi.

Quelle que soit la méthode choisie, il ne faut pas perdre de vue que l'un des principaux objectifs du processus sur le long terme consiste à renforcer les capacités des acteurs locaux pour leur permettre de comprendre et d'évaluer les questions relatives au développement des médias. Il importe donc de tenir compte de cet objectif lors du choix de la méthode.

Étant donné qu'une multitude de parties prenantes sont susceptibles de s'intéresser au processus d'évaluation, il importe de les impliquer d'une manière ou d'une autre :

- professionnels des médias : journalistes, directeurs de la publication, administrateurs et propriétaires de tous les types de médias, presse écrite ou radio et télévision, médias commerciaux, publics ou communautaires ;
- responsables politiques : membres du gouvernement, hauts fonctionnaires, parlementaires, membres de commissions parlementaires pertinentes, autres élus, dirigeants de partis politiques ;
- organismes de régulation : organismes de réglementation de l'audiovisuel et des télécommunications, organismes chargés de l'examen des réclamations relatives aux médias, commissions des droits de l'homme ;



- société civile : groupes nationaux et internationaux, associations et syndicats de professionnels des médias, ONG travaillant auprès des médias ou ONG de défense de la liberté d'expression, groupes traitant des TIC et des domaines apparentés, associations de consommateurs ;
- autres : universitaires, en particulier les universitaires enseignant les médias ou les communications sociales, les organismes sectoriels, tels que les fournisseurs d'accès Internet et de services de télécommunications, ainsi que les juristes, notamment les juristes spécialistes des médias, et enfin les bailleurs de fonds.

Le contexte dans lequel est conduite l'évaluation n'est pas non plus sans incidence sur la méthode. Dans la plupart des cas, c'est l'UNESCO qui prend la décision de mener l'évaluation. Parfois cependant, ce sont des organisations indépendantes qui, en consultation avec l'UNESCO, sont à l'initiative de l'évaluation. Le cas échéant, cela peut entraîner des conséquences sur les ressources et l'approche de l'évaluation, par exemple si le gouvernement demande à être consulté avant la finalisation du rapport. Il est important pour le moins de faire en sorte que le gouvernement concerné donne son aval, et il est souhaitable que ce gouvernement apporte son soutien et sa contribution à l'exercice. L'UNESCO encourage une utilisation plus large de l'outil d'évaluation des IDM. Bien qu'il ne soit pas nécessaire d'obtenir l'autorisation de l'UNESCO, lorsque les évaluations sont conduites sans que l'Organisation y soit associée, cela devra être clairement signalé.

La collecte des données fera appel à plusieurs procédés. L'exercice commencera par une vaste analyse de la littérature portant notamment sur les textes de loi pertinents et les rapports produits par des organisations de défense de la liberté d'expression et des médias ; elle comprendra une recherche sur Internet et, dans la mesure du possible, dans les archives. On utilisera ici des rapports de portée internationale publiés par des ONG et des OIG qui, bien que n'étant pas consacrés au pays évalué, pourront apporter des informations utiles, comme c'est par exemple le cas du Rapport annuel sur le développement humain du PNUD. Ces rapports fourniront des données fiables et vérifiables ainsi que des bases de comparaison qui permettront de mesurer les progrès réalisés dans le pays évalué.

Évaluations rapides

L'UNESCO décide parfois de procéder à des évaluations rapides, par exemple lorsqu'une évaluation préliminaire des besoins en matière de développement des médias est exigée à brefs délais. C'est notamment ce qui s'est produit en Égypte après la révolution : il a alors été jugé important de fournir rapidement aux parties prenantes un état des lieux des besoins en matière de développement des médias pour leur permettre de hiérarchiser leurs priorités.

Si de telles évaluations peuvent contribuer de manière non négligeable au développement des médias, elles présentent néanmoins quelques insuffisances : les parties prenantes locales n'auront pas le sentiment de s'approprier les résultats ; si les parties prenantes clés ne sont pas impliquées dans le processus, l'évaluation ne tiendra pas nécessairement compte de leurs priorités. Pour remédier au moins en partie à ce genre de problème, même lors d'une évaluation rapide, il est bon de s'assurer que les parties prenantes clés sont consultées.

Dans le cadre d'une évaluation rapide, la collecte des données peut poser problème, il est alors difficile, en effet, de s'assurer que les données recueillies sont raisonnablement exhaustives et exactes. Cette difficulté est exacerbée lorsque les documents, et en particulier les textes de loi, n'existent pas dans la langue de la personne chargée de l'évaluation. On fera alors intervenir des experts locaux dans le processus.

Une évaluation rapide pourra être axée sur les domaines prioritaires, les autres questions étant abordées de façon plus sommaire. Il faut alors veiller à ce que les domaines prioritaires

choisis correspondent bien aux préoccupations centrales des parties prenantes locales. Là encore, il est essentiel de mener des consultations approfondies avec les partenaires locaux.

Enfin, à la différence des exercices menés de façon plus approfondie, les évaluations rapides ne donnent généralement pas lieu à la validation des recommandations. On surmontera en partie ce problème en organisant des consultations rigoureuses avec les parties prenantes locales au cours de l'exercice et en veillant à ce que les recommandations soient étroitement liées aux normes internationales et aux bonnes pratiques reconnues, en particulier à celles dont les IDM se font l'écho.

Ces recherches seront complétées par des entretiens individuels et collectifs, informels ou plus structurés. Il est nécessaire, dans la mesure du possible, de sonder les représentants des parties prenantes mentionnées ci-dessus. Il peut être utile de différencier les questionnaires en fonction des parties prenantes et des connaissances et des compétences qu'elles sont supposées avoir. La collecte d'informations fera graduellement apparaître des points forts et des lacunes, par exemple lorsqu'une même question entraîne des réponses divergentes ; la personne chargée des entretiens peut alors décider d'affiner ses questions et, en particulier, de se consacrer davantage aux domaines où la collecte de données est insuffisante et où les parties prenantes donnent des réponses discordantes à une même question. Ainsi, certaines parties prenantes jugeront le diffuseur public très impartial, tandis que d'autres, à l'inverse, lui reprocheront sa partialité.

Au cours des entretiens, il peut s'avérer utile de se rendre dans des lieux clés, par exemple au siège des stations de radio communautaires, du radiodiffuseur public ou encore des centres ruraux de TIC. Ces visites peuvent être d'une aide précieuse et permettre de comprendre comment ces médias fonctionnent et à qui ils s'adressent. On peut également envisager d'effectuer des visites de terrain, par exemple dans des petites villes, dans les zones rurales ou encore dans les régions du pays présentant un contexte économique, culturel ou politique singulier.

Pour pouvoir traiter avec exactitude certains indicateurs et sous-indicateurs, il est nécessaire de disposer de données primaires, tirées par exemple d'enquêtes ou d'exercices de suivi. Si ce n'est pas le cas, et en fonction des ressources, on envisagera de conduire des enquêtes, en gardant à l'esprit que ces enquêtes devront être le plus représentatives possible. Liste non exhaustive des indicateurs nécessitant des données primaires sous forme d'études d'audience ou d'enquêtes d'opinion :

- 1.2 (le public a conscience de son droit à l'information et l'exerce) ;
- 3.1 (l'information présentée par les médias est accessible aux femmes et aux groupes marginalisés) ;
- 3.8 (les médias sont réceptifs à leur public) ;
- 3.11 (taux de confiance dans les médias, participation du public aux médias, équilibre entre les informations locales et nationales) ;
- 5.2 (accès des groupes marginalisés aux médias).

Dans la quasi-totalité des autres cas, on réunira des données raisonnablement fiables en conduisant des entretiens auprès d'un éventail suffisamment large de parties prenantes, distinct des groupes clés de parties prenantes, et en procédant à l'analyse de la littérature. Ces procédés permettent souvent d'obtenir des informations spécifiques quoique représentatives sur des points tels que l'application des lois, la concentration de la propriété des médias et les menaces à l'encontre des professionnels des médias. Les quelques indicateurs relatifs aux médias pouvant exiger une collecte de données plus structurée (au moyen par exemple d'exercices de suivi structurés) comprennent notamment :

- 2.10 (attribution de la publicité financée par l'État) ;
- 3.1 (les médias utilisent la ou les langues qui reflètent la diversité linguistique et sont produits pour des groupes spécifiques) et (les médias publics représentent les opinions de toutes les tendances politiques) ;
- 3.2 (les femmes journalistes sont représentées de façon équitable dans toute l'industrie des médias).

Afin de garantir l'exactitude, la qualité et la crédibilité des rapports d'évaluation, et donc la légitimité des recommandations, une évaluation par les pairs, menée par un expert ou, de préférence, par plusieurs, est indispensable. Ces experts devront à la fois avoir une bonne maîtrise du développement des médias, en particulier en ce qui concerne les questions juridiques, et une très bonne connaissance de l'état des médias dans le pays. Lorsque c'est l'UNESCO qui publie le rapport, en général, celui-ci est d'abord utilisé comme une version bêta, un appel à commentaires étant ensuite lancé avant la réalisation du rapport final.

Guide détaillé de l'application de chacun des IDM

Le système d'indicateurs et de sous-indicateurs n'est pas exempt de recoupements, en raison notamment de l'immense complexité de ce domaine et du caractère transversal de bon nombre de sujets traités. Afin d'éviter les redites et de renvoyer incessamment les lecteurs à d'autres sections du rapport, les rédacteurs devront traiter chaque thème dans une seule rubrique. Il importe par ailleurs que les sujets soient abordés de manière cohérente d'un pays à l'autre (sous un même indicateur ou sous-indicateur). Cette partie du Guide propose des lignes directrices pour y parvenir.

Certains sujets semblent avoir été omis dans les indicateurs et les sous-indicateurs, ou traités de manière quelque peu confuse. Cette partie du Guide indique où aborder ces sujets. Elle aide enfin les rédacteurs dans la mesure où elle apporte des clarifications sur le contenu spécifique de certains indicateurs et sous-indicateurs et sur les principales normes internationales pertinentes (notamment, dans certains cas, en renvoyant les rédacteurs à d'autres documents de référence).

Par souci de clarté, et pour des raisons pratiques de référencement, cette partie du Guide prend modèle sur le principal rapport consacré aux IDM, dont chaque rubrique correspond à une catégorie, à une question, à un indicateur ou à un sous-indicateur, l'introduction figurant dans une rubrique distincte.

➤ Où traiter les thèmes transversaux

Dans le Cadre des IDM, quatre thèmes, qui apparaissent plus fréquemment que d'autres, présentent un caractère transversal :

- le harcèlement informel et l'autocensure ;
- la promotion du pluralisme des médias, notamment par l'attribution de licences ;
- l'indépendance de la régulation des médias ;
- l'autorégulation.

Il n'est pas toujours simple de savoir exactement où, dans le système des indicateurs et des sous-indicateurs, traiter chacun des aspects de ces questions si complexes, et tous les chercheurs n'apporteront pas nécessairement les mêmes réponses. Dans cette partie du Guide, nous nous efforçons, dans le commentaire figurant à la suite de chaque indicateur, de donner des indications précises sur la manière d'aborder ces thèmes. Dans la section suivante, par souci de clarté, nous passerons en revue tous les indicateurs qui s'y rapportent.

➤ **Premier thème transversal :**

Plusieurs indicateurs renvoient à l'idée de pressions ou de **harcèlement informels (extra-légaux) à l'encontre des médias et à l'autocensure** qui peut en être la conséquence. Pour éviter les doublons et les répétitions, on procédera pour traiter ce thème de la manière suivante :

- Sous le point 1.3, qui concerne l'indépendance éditoriale, on évoquera les pressions émanant du gouvernement ou d'autres acteurs et portant préjudice à cette indépendance.
 - On mentionnera ici les activités qui représentent des formes de harcèlement extra-légaux sans pour autant constituer des menaces ou des agressions physiques, par exemple les appels téléphoniques adressés par de hauts responsables au directeur du diffuseur public pour lui demander de ne pas aborder tel ou tel sujet. On ne parlera pas de l'autocensure des médias en réaction à ce genre de pressions car ce sujet sera traité dans la rubrique 3.14.
- Sous le point 1.11, consacré à la censure, on parlera des menaces de fermeture.
 - On se cantonnera ici aux actions légales ou aux menaces de fermeture, par exemple lorsque des poursuites sont engagées en vue de la fermeture d'un média considéré comme une menace à la sûreté de l'État.
- Sous le point 3.8, sur la culture de l'autorégulation, on évoquera la pratique de l'autocensure.
 - On ne traitera pas de l'autocensure ici, il convient de renvoyer le lecteur au point 3.14.
- Sous le point 3.13, sur la sécurité, on évoquera les menaces, le harcèlement et les agressions.
 - On abordera ici les menaces d'agressions physiques, et les agressions elles-mêmes, ainsi que toute autre action physique ciblant les professionnels des médias et les médias. On pourra prendre l'exemple d'un journaliste menacé d'être passé à tabac s'il insiste pour couvrir un sujet donné.
- Sous le point 3.14, sur le thème de l'insécurité, on évoquera l'autocensure provoquée par la crainte des représailles, du harcèlement ou de l'agression.
 - On traitera ici le sujet de l'autocensure proprement dite, lorsque par un comportement observable ou des omissions patentes, les médias évitent de parler d'affaires d'intérêt public. À titre d'exemple, les médias ne parlent pas des violences faites aux femmes parce que ce sujet est tabou ou encore, ils ne critiquent pas les hauts dirigeants par crainte de représailles.

➤ **Deuxième thème transversal :**

Plusieurs indicateurs évoquent également la nécessité de promouvoir le **pluralisme des médias**, notamment par l'attribution de licences. Pour éviter les doublons et les répétitions, on procédera pour traiter ce thème de la manière suivante :

- Le point 1.7 préconise que l'organisme de régulation soit en mesure de promouvoir le pluralisme du secteur audiovisuel.
 - On n'abordera pas ici la question du pluralisme, il convient de renvoyer le lecteur au point 2.4.

- Le point 2.1, sur les mesures positives, préconise que des réglementations favorisent le pluralisme et que l'attribution des fréquences contribue à promouvoir la diversité.
 - Il convient ici de parler des mesures destinées à empêcher une concentration excessive de la propriété des médias, sans s'étendre à la question de la diversité. On pourra citer en exemple une règle qui autoriserait l'organisme de régulation à bloquer la fusion de plusieurs médias si cette fusion entraînait une concentration excessive de la propriété des médias.
- Le point 2.2, qui concerne le respect des mesures, invite l'organisme de régulation à attribuer des licences de diffusion numérique à un large éventail d'opérateurs.
 - On n'abordera pas la question du pluralisme ici, il convient de renvoyer le lecteur au point 2.4.
- Le point 2.3, consacré au mélange varié de médias, préconise que les diffuseurs du service public obtiennent des licences numériques.
 - Il convient de se limiter à la question de savoir si les stations de service public ont accès aux licences numériques (le cas échéant).
- Le point 2.4 préconise qu'un système de régulation indépendant assure un accès équitable à la bande de fréquence à un grand nombre de médias.
 - On s'interrogera ici pour savoir si les règles qui régissent l'attribution des licences exigent de l'organisme de régulation qu'il tienne compte du pluralisme et si, dans la pratique, cet organisme octroie des licences à une grande diversité de médias. On pourra citer en exemple une règle qui ajouterait la promotion du pluralisme aux facteurs à prendre en considération lors du choix des demandes de licence concurrentielles ; on peut aussi observer, le cas échéant, que les médias communautaires et commerciaux sont bien représentés parmi les médias ayant obtenu une licence.
- Le point 2.5, qui concerne les médias communautaires, préconise que des quotas réservent aux médias communautaires des parts de la bande de fréquence.
 - On se limitera ici aux règles spécifiques qui prévoient de réserver aux médias communautaires des parts de la bande de fréquence, en citant par exemple une norme juridique qui attribue 20 % de la bande FM aux radios communautaires.
- Le point 2.7, qui concerne le plan d'attribution des fréquences, préconise une répartition équitable des fréquences entre les différents diffuseurs.
 - On déterminera ici si le plan d'attribution des fréquences, s'il en existe un, prévoit un mécanisme de répartition équitable des fréquences entre les différents diffuseurs. On citera à titre d'exemple un mécanisme prévu par le plan qui réserve aux diffuseurs locaux des parts de la bande de fréquence.

➤ **Troisième thème transversal :**

L'indépendance des organismes de régulation des médias est le troisième domaine où les indicateurs peuvent se recouper. Pour éviter les doublons et les répétitions, on procédera pour traiter ce thème de la manière suivante :

- Le point 1.6, sur l'indépendance du système de régulation, porte sur la nécessité de disposer de garanties légales d'indépendance.

- On s'intéressera ici aux dispositions légales garantissant l'indépendance de l'organisme de régulation. On pourra prendre l'exemple suivant : les responsables de partis politiques ne peuvent siéger au conseil d'administration de l'organisme de régulation.
- Le point 2.4, qui concerne également l'indépendance du système de régulation, souligne la nécessité de confier l'attribution des licences à un organisme indépendant.
 - On déterminera ici si l'organisme de régulation a effectivement agi de manière indépendante. On pourra citer l'exemple d'un organisme de régulation refusant de renouveler la licence d'un diffuseur audiovisuel critique à l'égard du gouvernement.
- Le point 2.8, qui concerne également l'indépendance du système de régulation, indique que les licences doivent nécessairement être attribuées par un organisme indépendant.
 - Il convient de ne pas traiter de l'indépendance ici mais de renvoyer le lecteur au point 1.6 (déjà abordé ici) du principal document sur les IDM.

➤ **Quatrième thème transversal :**

Enfin, le thème de **l'autorégulation** est évoqué dans plusieurs indicateurs. Pour éviter les doublons et les répétitions, on procédera pour traiter ce thème de la manière suivante :

- Le point 3.7, sur l'autorégulation, indique que le secteur des médias doit disposer d'un système de réclamation.
 - On décrira ici les systèmes d'autorégulation qui s'appliquent aux différents secteurs – presse écrite, médias audiovisuels ou ensemble des médias. On pourra prendre pour exemple un organe de réclamation établi par des journaux.
- Le point 3.8, consacré à la culture de l'autorégulation, décrit les dispositifs qui permettent de traiter les réclamations du public.
 - On mentionnera ici les systèmes de réclamation mis en place par certains médias, par exemple un médiateur interne nommé par un quotidien.
- Le point 3.9, sur le code de l'audiovisuel, indique que l'équité et l'impartialité doivent être garanties par des règles.
 - On déterminera ici si les codes de conduite qui s'appliquent aux médias audiovisuels, sous forme de régulation ou d'autorégulation, leur imposent le respect des principes d'impartialité et d'équilibre. On pourra prendre l'exemple d'un code pour la télévision adopté par l'organisme de régulation qui exige que toutes les chaînes de télévision agréées fassent preuve d'impartialité dans le traitement des informations et de l'actualité.
- Le point 3.10, qui concerne l'application du code audiovisuel, porte sur un système approprié de traitement des réclamations du public.
 - On se limitera ici aux cas où l'application du code de l'audiovisuel incombe à un organisme de régulation. On pourra prendre l'exemple d'une loi sur l'audiovisuel qui donne à l'organisme de régulation le pouvoir d'ordonner à un média audiovisuel de rendre publique une déclaration où il admet un manquement au code. On ne traitera pas ici des systèmes d'autorégulation des médias audiovisuels, qui seront abordés sous le point 3.7 (à l'échelle du secteur) ou sous le point 3.8 (au niveau des médias).

➤ **Directives par étapes sur la manière de structurer le rapport**

Introduction

L'introduction dressera un tableau général et décrira le contexte pour permettre au lecteur de comprendre la suite du rapport. Elle englobe les points suivants :

- une brève description du pays – histoire, situation politique, sociale et économique, développement et géographie – en accordant une attention particulière aux caractéristiques pertinentes pour les médias (niveau de revenu, population clairsemée, situation linguistique complexe, archipel très dispersé, taux d'analphabétisme élevé, etc.) ;
- données statistiques pertinentes, par exemple, l'accès à la téléphonie mobile et à Internet, le classement selon l'indice de développement humain du PNUD, le revenu national brut (RNB), l'accès aux médias, le rang occupé dans les classements sur la liberté de la presse, etc. ;
- un état des lieux de la situation des médias dans le pays : les médias existants, les publics, la concentration de la propriété, les facteurs économiques tels que le marché publicitaire, la répartition à l'échelle nationale, les tendances pertinentes, etc. ;
- une description du cadre législatif et politique et tout autre élément clé du cadre du développement des médias (par exemple des institutions de formation bien établies, un climat d'insécurité marqué par les agressions...) ;
- le résumé des principaux problèmes recensés dans le rapport.

Catégorie 1 Un système de régulation favorable à la liberté d'expression, au pluralisme et à la diversité des médias

Question A. Cadre législatif et politique

1.1 La liberté d'expression est garantie par la loi et respectée dans la pratique

On s'intéressera principalement ici aux garanties constitutionnelles de la liberté d'expression et des médias. Pour évaluer ces garanties, on se référera essentiellement à l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui n'autorise des restrictions au droit à la liberté d'expression qu'à la condition que ces restrictions soient expressément fixées par la loi et qu'elles soient nécessaires au respect des droits ou de la réputation d'autrui, à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. Lorsque la constitution autorise des restrictions plus étendues à la liberté d'expression, on le signalera ici.

On indiquera également ici si le pays a ratifié les traités en matière de droits humains qui garantissent la liberté d'expression et la liberté des médias. Outre le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les traités pertinents comprennent le premier *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (qui autorise les communications émanant de particuliers), la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* (voir article 4 sur les propos haineux), la *Convention relative aux droits de l'enfant* (voir articles 13 et 17), auxquels on ajoutera les traités régionaux relatifs aux droits de l'homme (comme la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, la *Convention américaine relative aux droits de l'homme* et la *Convention européenne des droits de l'homme*).

On mentionnera également ici les mécanismes officiels de protection des droits, tels que les commissions nationales des droits de l'homme. On indiquera dans le commentaire en quoi ces mécanismes concernent les médias. Ils peuvent par exemple être investis de l'autorité nécessaire

pour traiter directement des menaces à la liberté d'expression, ou être mandatés pour examiner les discriminations susceptibles d'entraver la liberté d'expression.

1.2 Le droit à l'information est garanti par la loi et respecté dans la pratique

Cet indicateur porte sur le droit des personnes à accéder aux informations détenues par des organes publics plutôt que sur le droit à l'information au sens large, en particulier la libre circulation de l'information dans la société. On appelle parfois ce droit la liberté d'information ou d'accès à l'information. Le premier sous-indicateur ici consiste à vérifier si le pays a adopté une loi relative à la liberté d'information ou au droit à la liberté d'information qui garantisse le droit des particuliers à demander et à obtenir des informations détenues par les pouvoirs publics. Plusieurs sous-indicateurs concernent la nature des règles qu'une telle loi établit (et qui ne sont donc applicables qu'à condition que la loi ait été adoptée).

Les évaluations des IDM mentionneront d'autres obligations au titre des traités, notamment la *Convention contre la corruption* (voir articles 10 et 13) et, s'agissant des pays européens, la *Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents officiels* et la *Convention de l'UNECE sur l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* (la « Convention d'Aarhus »).

Sur la question des restrictions au droit à l'information, on tiendra compte non seulement de la vie privée, qui figure au nombre des sous-indicateurs, mais aussi de la sécurité nationale, de la confidentialité des informations commerciales et des documents de travail internes. Cette section de l'évaluation fera mention non seulement des restrictions fixées par les lois sur le droit à l'information mais aussi de la législation sur le secret.

1.3 L'indépendance éditoriale est garantie par la loi et respectée dans la pratique

On décrira ici les actes qui constituent des formes de harcèlement informelles ou extra-légales sans s'étendre aux menaces à l'intégrité physique ou aux agressions. On pourra citer en exemple des appels téléphoniques adressés par des hauts responsables au directeur du média audiovisuel public pour lui demander de ne pas aborder telle ou telle affaire. Autre exemple possible, celui d'un gros annonceur essayant, par le chantage, de contraindre un rédacteur en chef à ne pas publier un article dénonçant des problèmes rencontrés par le produit dont il vante les mérites. On n'évoquera pas les réactions d'autocensure des médias face à de tels agissements, l'autocensure sera en effet traitée sous le point 3.14.

1.4 Le droit des journalistes de protéger leurs sources est garanti par la loi et respecté dans la pratique

C'est très simple : ce thème figure également sous le point 3.14 mais c'est ici qu'il convient de le traiter.

1.5 Le public et les organisations de la société civile contribuent à l'élaboration de la politique publique à l'égard des médias

On s'intéressera principalement ici aux possibilités dont disposent les organisations de la société civile pour élaborer les cadres législatifs et réglementaires des médias. Par exemple, le gouvernement consulte-t-il de manière approfondie les parties prenantes concernées lorsqu'il élabore des politiques relatives aux médias ou qu'il envisage l'adoption de lois sur les médias ? Les autres formes de participation des organisations de la société civile aux activités touchant aux médias – par exemple la procédure de nomination de l'organisme de régulation ou encore la formation – seront abordées dans les rubriques consacrées à d'autres indicateurs.

Question B. Système de régulation de l'audiovisuel

1.6 L'indépendance du système de régulation est garantie par la loi et respectée dans la pratique

Cet indicateur concerne principalement les organismes dotés de pouvoirs de régulation des médias, tels que les organismes chargés de l'attribution des licences de radiodiffusion ou encore les instances de régulation des télécommunications. Comme il a été noté ci-dessus, plus que tout autre, cet indicateur décrit les mécanismes officiels – légaux ou autres – de protection de l'indépendance de ces organismes. On traitera sous le point 2.4 des éléments factuels établissant l'indépendance, ou le manque d'indépendance, des organismes de régulation, car il s'agit d'un autre sujet (un organisme de régulation peut en effet être parfaitement indépendant même en l'absence de garanties légales, et les garanties légales ne sauraient à elles seules assurer l'indépendance dans la pratique). On indiquera le mode de nomination des membres : par qui sont-ils nommés (cette responsabilité ne doit pas incomber au seul gouvernement ou à d'autres responsables, la société civile et les organes élus, le parlement par exemple, devant être associés au processus), l'inéligibilité des personnes qui auraient de fortes attaches politiques, le mandat, etc. On s'intéressera également aux mécanismes de financement et à leurs conséquences sur l'indépendance.

1.7 Le système de régulation s'emploie à assurer le pluralisme des médias et la liberté d'expression et d'information

Comme nous l'avons indiqué plus haut, le pluralisme ne sera pas traité ici. On ne parlera pas du rôle de l'organisme de régulation dans l'attribution des licences de radiodiffusion. Ces deux sujets seront traités sous le point 2.4. En revanche, on s'intéressera à la contribution de l'organisme de régulation à la promotion de l'équité et de la liberté d'expression. Ainsi, à titre d'exemple, l'organisme de régulation peut être habilité à faire des observations sur les lois relatives aux médias avant leur adoption ou à formuler des recommandations en faveur de la liberté des médias.

C'est ici qu'il convient de se pencher sur la responsabilité de l'organisme de régulation devant le public. Même s'ils sont indépendants, les organismes de régulation doivent être responsables devant le public. Dans beaucoup de pays, l'organisme de régulation est responsable devant le public via le parlement, il n'est pas directement responsable devant le gouvernement, ce qui a le mérite de ne pas entraver son indépendance.

Question C. Lois sur la diffamation et autres restrictions légales à l'encontre des journalistes

1.8 L'État n'impose pas de restrictions légales injustifiées aux médias

Cet indicateur concerne essentiellement la régulation du journalisme. Il n'est pas légitime d'exiger des journalistes une licence ou une inscription, bien que de telles pratiques continuent à être en vigueur dans de nombreux pays. En outre, bien qu'il puisse être légitime d'imposer des droits d'accréditation dans des lieux où l'accès est limité (parlement ou tribunal), les procédures d'accréditation devraient être limitées à ce genre de situation. Elles doivent en outre être à l'abri de toute ingérence politique et ne pas imposer de charge excessive aux journalistes.

1.9 Les lois sur la diffamation imposent les restrictions les plus limitées possible nécessaires à la protection de la réputation des individus

Les lois sur la diffamation seront abordées ici. On utilisera à cette fin les divers sous-indicateurs qui ont été définis. On indiquera également si les lois pénales sur la diffamation sont toujours en vigueur et dans quelle mesure elles sont appliquées dans la pratique. La pénalisation de la diffamation ne constitue pas un moyen légitime de protéger les réputations, qui peuvent être

efficacement protégées par des lois civiles sur la diffamation ; celles-ci ne prévoient pas de sanctions pénales sévères telles que la peine de prison et n'entraînent pas l'infamie d'un casier judiciaire.

Il faudra en outre clairement indiquer aux lecteurs dans quelle mesure les lois sur la diffamation sont appliquées et leur expliquer les effets que ces lois produisent sur la liberté d'expression (on déterminera, par exemple, si elles bloquent les reportages portant par exemple sur le gouvernement ou sur des acteurs sociaux puissants).

Outre les « moyens légaux de défense suffisants » (voir sous-indicateur 1.9.2), on s'interrogera sur l'existence de moyens de défense fondés sur la bonne foi. S'agissant des recours, on s'interrogera sur les différentes possibilités, par exemple un droit de réponse prévu par la loi (le droit de réponse dans le cadre d'un système d'autorégulation ou à titre de bonne pratique volontaire sera traité sous le point 3.8). Il convient également d'évoquer les recours prévus par le droit civil et le droit pénal, en particulier dès lors qu'ils entravent la liberté des médias (par exemple parce qu'ils prévoient des peines d'emprisonnement ou des dommages-intérêts élevés).

1.10 Les autres restrictions à la liberté d'expression, fondées sur la sécurité nationale, les propos haineux, la vie privée, les lois sur l'outrage à la Cour et les propos obscènes, doivent être claires, strictement définies par la loi et justifiables en tant que mesures nécessaires dans une société démocratique, en accord avec le droit international

Le sous-indicateur 1.10.1 mentionne spécifiquement la sécurité nationale mais il convient ici d'examiner toutes les formes de restrictions recensées dans le principal indicateur – les propos haineux, la vie privée, les lois sur l'outrage à la Cour et les propos obscènes. Les restrictions relatives à la sécurité nationale portent des noms divers, sédition, lèse-majesté, trahison... Les lois relatives à l'outrage à la Cour ont pour objet de protéger l'impartialité et l'autorité du système judiciaire (sans doute désigné par d'autres termes dans les pays où l'on n'applique pas la Common Law).

On examinera ici les autres restrictions générales à ce qui peut être publié ou diffusé lorsqu'elles figurent, par exemple, dans le code pénal ou dans le code civil. Exemples possibles : les lois sur le blasphème, les lois sur le maintien de l'ordre public, les lois sur les fausses informations, etc. Il n'est pas nécessaire d'évoquer ici les lois sur la diffamation, qui ont été traitées sous le point précédent.

Question D. Censure

1.11 Les médias ne sont pas soumis à la censure préalable, ni en droit ni en pratique

Cet indicateur concerne principalement les lois visant à empêcher la diffusion préalable des contenus, contrairement à celles qui imposent une responsabilité juridique après la publication. La censure préalable désigne ici un système dans lequel, compte tenu des pouvoirs dont il dispose, un organisme officiel peut contrôler les contenus médiatiques et en bloquer la diffusion.

Comme noté plus haut, le commentaire sur le sous-indicateur 1.11.4 doit porter sur les menaces légales de fermeture plutôt que sur le harcèlement non officiel. De même, les commentaires sur les restrictions en matière de papier journal ou sur celles qui sont imposées aux imprimeries ne mentionneront que les restrictions officielles. Les questions relatives au coût du papier journal et des imprimeries, et à leur accessibilité, seront traitées sous le point 5.1.

Les « sanctions » dont il est question dans le sous-indicateur 1.11.2 désignent les sanctions imposées avant la publication des contenus incriminés (et non après). Les commentaires relatifs aux « amendes » évoquées dans le sous-indicateur 1.11.6 se limiteront aux cas où ces amendes sont si élevées qu'il devient difficile ou impossible pour les médias de continuer à fonctionner. Dans les autres cas, la question des amendes et autres sanctions sera abordée sous le point

correspondant à l'indicateur approprié (1.9 dans le cas de la diffamation, 1.10 pour les autres restrictions portant sur les contenus).

La question de l'inscription des médias sera traitée ici (voir sous-indicateur 1.11.3). On déterminera en outre si ces systèmes imposent de fortes contraintes lors de la création de journaux ou autres types de médias. En revanche, l'attribution des licences aux médias audiovisuels ne sera pas abordée ici mais sous le point 2.8. De même, l'enregistrement des fournisseurs de services Internet ne sera pas abordé ici mais sous le point 1.12.

1.12 L'État ne cherche pas à bloquer ou à filtrer les contenus d'Internet jugés sensibles ou nuisibles

Le point central concerne ici les limitations imposées aux contenus d'Internet et aux services Internet et la façon dont l'État définit et applique de telles limitations. On ne traitera pas des mesures visant à favoriser un large accès du public à Internet, thème qui sera abordé sous les points 5.2 et 5.3.

Ressources supplémentaires

- *Charte des droits de l'Internet d'APC* (2006). Accessible sur le site : http://www.apc.org/en/system/files/APC_charter_FR.pdf.
- *Broadcasting, Voice, and Accountability: A Public Interest Approach to Policy, Law, and Regulation*, Buckley, S., Duer, K., Mendel, T. et O'Siochru, S., (2008, Ann Arbor, University of Michigan Press).
- *Déclaration du Comité des Ministres concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion*, Conseil de l'Europe (2008). Accessible sur le site : [\[lien FR\]](#).
- *Définir la diffamation : Principes relatifs à la liberté d'expression et la protection de la réputation* ARTICLE 19 (2000). Accessible sur le site : [\[lien FR\]](#).
- *Liberté de l'information. Étude juridique comparative*, Mendel, T. (2008) (version mise à jour de la version de 2003 mentionnée dans le document). Accessible sur le site : [\[lien FR\]](#).
- *Guidelines for Broadcasting Regulation*, Salomon, E. (2008 – 2^e édition). Accessible sur le site : <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183285e.pdf>.
- *Déclaration conjointe, Mécanismes internationaux pour la promotion de la liberté d'expression*. Accessible sur le site : [\[lien FR\]](#).
- *Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression, and Access to Information*, ARTICLE 19 (1995). Accessible sur le site : <http://www.article19.org/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf> [\[traduction non officielle\]](#).
- *Media Legislation in Africa – A Comparative Legal Study*, Berger, G. (2007). Accessible sur le site : <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001570/157072e.pdf>.
- *Principles on the Right of Access to Information*, Inter-American Juridical Committee (2008). Accessible sur le site : <http://www.oas.org/council/Documents%20DOC2008.asp>.
- *Restricting Freedom of Expression: Standards and Principles*, Mendel, T. (2010). Accessible sur le site : <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/10.03.Paper-on-Restrictions-on-FOE.pdf>.

Catégorie 2 Pluralisme et diversité des médias, cadre économique dans lequel tous les acteurs sont en situation d'équité concurrentielle, et transparence de la propriété

Question A. Concentration des médias

2.1 L'État prend des mesures positives pour promouvoir des médias pluralistes

Le point central ici concerne les mesures destinées à promouvoir le pluralisme en matière de propriété des médias, les autres formes de pluralisme étant traitées dans les rubriques correspondant aux autres indicateurs. Le commentaire sur l'attribution des licences pour promouvoir le pluralisme (sous-indicateur 2.1.5), ne devra donc concerner que le recours à ce mécanisme pour faire face aux craintes de concentration de la propriété des médias. En effet, l'attribution de licences comme moyen de promouvoir le pluralisme est traitée aux points 2.4 et 2.7. Le commentaire comprendra ici une description de l'état de concentration de la propriété des médias dans le pays et indiquera si la propriété des médias est concentrée ou en passe de le devenir.

2.2 L'État assure le respect des mesures destinées à promouvoir des médias pluralistes

De même que pour l'indicateur précédent, il s'agit simplement ici de traiter de la propriété des médias sans aborder les autres questions relatives au pluralisme. Comme noté plus haut, on ne traitera pas ici de l'attribution de licences à un large éventail de médias audiovisuels (sous-indicateur 2.2.3).

Question B. Un mélange varié de médias publics, privés et communautaires

2.3 L'État promeut activement un mélange varié de médias publics, privés et communautaires

Le commentaire cherchera uniquement à déterminer si les licences numériques (sous-indicateur 2.3.2) sont attribuées aux médias audiovisuels publics. Les questions plus générales relatives à l'attribution de licences seront examinées aux points 2.4 et 2.7. Il ne faut pas confondre les « obligations normales d'enregistrement » mentionnées dans le sous-indicateur 2.3.3 avec les obligations particulières d'inscription des médias dont il est question au point 1.11. Lorsque les médias bénéficient d'un système de subventions plus étendu que les mesures prises en faveur des seuls médias communautaires (voir 2.5 ci-dessous), c'est ici qu'il conviendra de décrire ce système, ainsi que les effets éventuels qui en découlent pour l'ensemble du marché des médias.

2.4 Système de régulation indépendant et transparent

Il s'agit du principal indicateur concernant le recours à l'attribution des licences, en tant que telle, pour promouvoir le pluralisme. Cependant, la concentration de la propriété sera traitée sous le point 2.1 et le plan d'attribution des fréquences en faveur du pluralisme sous le point 2.7. Il s'agit donc ici de déterminer si le système d'attribution des licences prévoit des mesures de promotion du pluralisme dans d'autres domaines que celui de la propriété. L'organisme de régulation pourra par exemple être contraint de tenir compte de la diversité lorsqu'il décide de l'attribution des licences en cas de demandes concurrentielles. Dans le commentaire, on cherchera à déterminer dans quelle mesure la diversité a été renforcée grâce à l'attribution des licences (par exemple, les ondes sont-elles dominées par les stations de musique ou y trouve-t-on des stations éducatives ou des stations d'information).

L'indépendance, thème transversal, apparaît également dans cet indicateur. Les garanties légales de l'indépendance sont traitées sous le point 1.6. Il s'agit ici de déterminer le degré d'indépendance de l'organisme de régulation et de savoir, par exemple, comment l'indépendance se manifeste dans les actions qu'il mène. Comme noté ci-dessus, même lorsque les garanties légales sont les plus solides qui soient, un organisme de régulation n'est pas nécessairement indépendant et, même sans garanties, il peut à l'inverse agir dans des conditions de grande indépendance.

Cet indicateur recoupe en partie l'indicateur 2.8, qui préconise lui aussi une évaluation indépendante du procédé d'attribution des licences. On tâchera ici de déterminer dans quelle mesure les procédés d'attribution de licences sont participatifs. En revanche, l'équité et la transparence du procédé pour les candidats sont des questions qui seront abordées sous le point 2.8.

2.5 L'État et les organisations de la société civile promeuvent activement le développement des médias communautaires

Le thème transversal du pluralisme est mentionné dans cet indicateur. On tâchera uniquement de déterminer si des quotas ou des objectifs ont été fixés afin de réserver des parts de la bande de fréquence aux radiodiffuseurs communautaires (par exemple, 20 % de la bande FM réservée aux stations de radio communautaires). Les mécanismes visant à garantir que les radiodiffuseurs communautaires continuent à entretenir des liens solides avec leurs communautés (sous-indicateur 2.5.3), par exemple par l'intermédiaire d'organes de surveillance composés de membres de la communauté, seront abordés ici plutôt que sous le point 3.12 (qui mentionne une idée similaire).

Outre la description des subventions croisées éventuelles et de l'application de tarifs préférentiels pour les radiodiffuseurs communautaires (sous-indicateur 2.5.4 et 5), on mentionnera les aides publiques directes qui leur sont octroyées, par exemple sous forme de subventions.

Question C. Attribution de licences et de bandes de fréquences

2.6 Le plan de l'État pour l'attribution de fréquences sur la bande permet une utilisation optimale au service de l'intérêt général

Le traitement de cet indicateur ne pose pas de difficulté particulière.

2.7 Le plan de l'État pour l'attribution des fréquences sur la bande encourage la diversité de la propriété et du contenu

Le thème transversal du pluralisme est également abordé dans cet indicateur. Le commentaire s'attachera à déterminer s'il existe un plan d'attribution des bandes de fréquence fixant des objectifs, des quotas ou autres règles destinées à promouvoir la diversité (en dehors des radiodiffuseurs communautaires, qui seront traités sous le point 2.5).

Le sous-indicateur 2.7.4 évoque les obligations de distribution qui s'imposent aux médias de radiodiffusion du service public, mais cette question concerne exclusivement le point 3.4, et c'est là qu'il convient de la traiter. Toute autre obligation de distribution prévue par le plan d'attribution des bandes de fréquence et destinée à promouvoir la diversité sera abordée ici.

Le sous-indicateur 2.7.3 souligne la nécessité de reverser aux diffuseurs une partie au moins des dividendes provenant du numérique. Le commentaire doit élargir le propos et aborder le thème de la migration numérique et, plus particulièrement, les plans relatifs à l'abandon des transmissions analogiques ainsi que les mesures destinées à limiter la gêne occasionnée et les coûts induits pour les utilisateurs.

2.8 *Un système de régulation indépendant et transparent*

Comme noté ci-dessus, la question de l'attribution des licences de diffusion par un organisme indépendant ne doit pas être traitée ici car elle est déjà abordée sous les points 1.6 et 2.4. On s'intéressera plutôt ici aux processus d'attribution des licences en s'interrogeant sur leur degré d'équité et de transparence pour déterminer s'ils assurent aux candidats des règles du jeu équitables. Parmi les questions à aborder, on déterminera si des critères clairement définis en matière de formulation et de traitement des demandes de licences concurrentielles sont rendus publics à l'avance, si le processus garantit aux candidats un traitement équitable, etc.

Question D. Taxation et régulation commerciale

2.9 *L'État utilise la taxation et la régulation du commerce afin d'encourager le développement des médias de manière non discriminatoire*

Le traitement de cet indicateur ne pose pas de difficulté particulière.

Question E. Publicité

2.10 *L'État n'exerce aucune discrimination par sa politique en matière de publicité*

Le traitement de cet indicateur ne pose pas de difficulté particulière lui non plus. Cependant, outre les aspects recensés ici, il convient d'examiner les autres formes de pressions commerciales liées à l'État ou exercées par lui. Il peut s'agir, par exemple, de l'exploitation de liens étroits entre des entreprises privées et le gouvernement pour faire pression sur les médias, notamment pour les inciter à s'abstenir de toute critique à l'égard du gouvernement ; on peut citer également l'allocation par le gouvernement de financements ou de tout autre avantage aux médias selon des procédés qui favorisent les ingérences politiques.

Les médias audiovisuels de service public qui bénéficient de financements publics et qui ont le droit de diffuser des publicités pourraient être tentés d'abuser de cette situation en pratiquant, au moyen de leurs financements publics, des prix de dumping sur le marché publicitaire (en jouant sur leurs financements publics pour vendre des publicités à des prix inférieurs au coût réel dans le but d'accroître leurs revenus). Il convient de lutter contre ces pratiques inéquitables, de préférence en les interdisant par la loi (par exemple au moyen d'une réglementation de la concurrence), et, à défaut, en s'appuyant sur les pratiques établies.

2.11 *Une régulation efficace de la publicité dans les médias*

La régulation dont il est question ici peut prendre la forme de dispositions réglementaires, d'un code ou d'un système d'autorégulation. Dans de nombreux pays, l'autorégulation de la publicité a fait ses preuves, même lorsque ce procédé s'est avéré inefficace pour d'autres types de contenus.

Ressources supplémentaires

- *Déclaration du Comité des Ministres sur le rôle des médias associatifs dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel. Conseil de l'Europe (2009). Accessible sur le site : [\[Lien FR\]](#).*
- *Principes pour une législation démocratique sur la radiodiffusion et la télévision communautaire. AMARC (2008). Accessible sur le site : [\[Lien FR\]](#).*
- *Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, Conseil de l'Europe (2007). Accessible sur le site : [\[Lien FR\]](#).*

- *Submission to the Inter-American Commission on Human Rights: International Standards on the Regulation of Broadcasting*, ARTICLE 19 (2007). Accessible sur le site : <http://www.article19.org/pdfs/analysis/broadcasting-regs.pdf>.

Catégorie 3 Les médias comme plate-forme pour un débat démocratique

Question A. Les médias reflètent la diversité de la société

3.1 Les médias – publics, privés et communautaires – répondent aux besoins de tous les groupes composant la société

Le traitement de cet indicateur ne pose pas de difficulté particulière, bien qu'il ne faille pas omettre les besoins des enfants.

3.2 Les organisations des médias reflètent la diversité sociale par leurs comportements en matière d'emploi

Le traitement de cet indicateur ne pose pas de difficulté particulière.

Question B. Le modèle du service public audiovisuel

3.3 Les buts du service public audiovisuel sont définis et garantis par la loi

La mission (ou mandat) du service public audiovisuel doit être définie de façon détaillée. Les médias audiovisuels de service public sont des organismes publics, souvent largement financés sur fonds publics, ils sont donc responsables devant le public. En leur donnant un mandat clair, on fait en sorte de les responsabiliser sans toutefois nuire à leur indépendance.

L'indépendance éditoriale dont il est question ici (sous-indicateur 3.3.2) reflète l'idée que, bien que les conseils d'administration des médias audiovisuels de service public constituent un mécanisme de responsabilisation essentiel, les décisions journalières de programmation doivent rester du ressort de la direction, des rédacteurs-en-chef et du personnel. Grâce à ces deux barrières de protection – la première entre le gouvernement et le conseil d'administration, la seconde entre le conseil et les prises de décision au quotidien – l'indépendance des médias audiovisuels de service public se trouve renforcée. Ce système permet par ailleurs d'éviter les situations où les membres du conseil d'administration s'ingèrent dans la gestion quotidienne de l'organisation.

3.4 Les activités des diffuseurs du service public ne subissent de discrimination dans aucun domaine

Le traitement de cet indicateur ne pose pas de difficulté particulière.

3.5 Système de gouvernance indépendant et transparent

Le système de gouvernance indépendant dont il est question dans cet indicateur concerne le service public audiovisuel, et non l'ensemble des diffuseurs audiovisuels (dont l'indépendance est traitée aux points 1.6 et 2.4). Toutefois, on répondra ici à des questions similaires à celles qui sont soulevées pour ces deux indicateurs, le 1.6 en particulier. On s'intéressera ainsi ici à l'instance chargée de nommer les membres du conseil d'administration et à l'ensemble des règles qui régissent ce processus. En revanche, la participation de la société civile à ce processus sera abordée non pas ici mais sous le point 3.6. Lorsqu'un diffuseur audiovisuel n'a pas de conseil d'administration, on en fera mention, et il n'y a alors pas grand-chose à dire sur cet indicateur. Lorsqu'un diffuseur audiovisuel a un statut de société, les pouvoirs éventuellement exercés par l'État en sa qualité d'actionnaire devront être décrits ici.

3.6 Le service public audiovisuel s'engage vis-à-vis du public et des organisations de la société civile

C'est ici que l'on traitera de la participation de la société civile au processus de nomination des membres du conseil d'administration des diffuseurs audiovisuels de service public, si toutefois ces derniers en possèdent un. En revanche, la question du système public de réclamations (sous-indicateur 3.6.1) ne sera pas abordée ici mais sous le point 3.8. Dans de nombreux pays, les diffuseurs audiovisuels de service public sont tenus d'être en contact direct avec le public, par exemple au moyen d'enquêtes et autres procédés permettant de faire remonter les réactions du public. C'est ici qu'il convient de traiter cette question.

Question C. Autorégulation dans les médias

3.7 La presse écrite et les médias audiovisuels disposent de mécanismes efficaces d'autorégulation

Il s'agit du premier indicateur à aborder le thème transversal de l'autorégulation. Le commentaire portera principalement sur les systèmes d'autorégulation à l'échelle du secteur des médias, par exemple lorsqu'ils s'appliquent à la presse écrite, aux journalistes ou aux médias audiovisuels (il peut également exister un système s'appliquant à l'ensemble des médias). Les systèmes de réclamation mis en place par les différents médias ne seront pas traités ici mais sous le point 3.8. En revanche, c'est bien ici qu'il convient d'aborder la question des organismes d'autorégulation en contact constant avec le public (voir sous-indicateur 3.8.3), plutôt que sous le point 3.8.3.

3.8 Les médias développent une culture de l'autorégulation

Comme noté ci-dessus, les mécanismes de réclamations et le droit de réponse dont il est question ici concernent les systèmes mis en place par les médias, il peut s'agir par exemple d'un médiateur interne ou d'un mécanisme de droit de réponse. Comme nous venons de le noter, le sous-indicateur ne sera pas traité ici mais sous le point 3.7. Le rapport ne se contentera pas de consigner l'existence d'associations indépendantes de journalistes, il décrira les principales d'entre elles.

Le thème de l'autocensure évoqué dans le sous-indicateur 3.8.4 ne sera pas abordé ici mais sous le point 3.14.

Question D. Conditions requises pour le respect de l'équité et de l'impartialité

3.9 Code de l'audiovisuel efficace indiquant les conditions requises pour le respect de l'équité et de l'impartialité

Cet indicateur cherche à déterminer si les codes de l'audiovisuel imposent des obligations d'équité, d'équilibre et d'impartialité. Le sous-indicateur 3.9.1 concerne les codes applicables à tout moment, tandis que le sous-indicateur 3.9.2 porte sur les régimes spéciaux applicables lors des élections. Ces mécanismes peuvent correspondre à une forme d'autorégulation, être ajoutés aux règles générales régissant les médias audiovisuels ou encore être compris dans des règles spéciales adoptées en période électorale, soit par l'organisme de régulation de l'audiovisuel soit par l'instance de contrôle des élections.

L'équité, l'équilibre et l'impartialité sont ici les thèmes principaux. En fonction du type de système (autorégulation ou réglementation), les questions plus générales touchant aux codes audiovisuels seront traitées soit ci-dessous, sous le point 3.10, soit ci-dessus, sous le point 3.7.

3.10 Application d'un code audiovisuel

Dans certains pays, le code audiovisuel est défini par le biais d'un mécanisme d'autorégulation. Le cas échéant, cette question sera traitée sous le point 3.7, on se contentera ici de noter que le code

audiovisuel s'inscrit dans une logique d'autorégulation. S'il n'existe pas de code établi, ni réglementaire ni sous forme d'autorégulation, on le signalera également ici.

Cependant, lorsqu'un code audiovisuel a été établi par la réglementation, il convient de le décrire ici. Le commentaire portera essentiellement sur les points suivants : nature des restrictions établies dans le code (sont-elles raisonnables, conformes aux règles professionnelles reconnues ?), la manière dont les réclamations sont faites et traitées (accessibles pour les plaignants, justes pour les diffuseurs), et la nature des sanctions susceptibles d'être appliquées (elles ne doivent être ni trop sévères ni trop lourdes financièrement). Dans la plupart des cas, la sanction appropriée prendra la forme d'un avertissement au média incriminé, ou l'obligation pour ce média de diffuser une déclaration où il reconnaît avoir enfreint le code.

Question E. Taux de confiance du public à l'égard des médias

3.11 Le public manifeste un fort taux de confiance à l'égard des médias

Cet indicateur porte sur le sentiment du public à l'égard des médias. Plusieurs aspects sont pris en compte : les sujets traités, la façon dont ils sont traités et la participation des citoyens aux médias.

3.12 Les organisations des médias sont sensibles à la façon dont leur travail est perçu par le public

Cet indicateur porte sur les contacts que les médias entretiennent avec le public : s'efforcent-ils de connaître leurs publics, donnent-ils au public l'occasion de participer et de s'impliquer, ont-ils établi des systèmes de contrôle accessibles au public ? En revanche, il convient d'aborder le thème de la participation de la société civile au service public audiovisuel sous le point 3.6 et non ici.

La question des mécanismes communautaires d'évaluation des médias communautaires (sous-indicateur 3.12.4), ne devra pas être abordée ici mais sous le point 2.5.

Question F. La sécurité des journalistes

3.13 Les journalistes, le personnel associé et les organisations des médias peuvent exercer leur profession en sécurité

Cet indicateur aborde le thème transversal du harcèlement à l'égard des médias. On se penchera ici sur les formes de harcèlement plus graves que les simples pressions et comprenant des menaces ou des faits avérés de violence ou d'atteinte à l'intégrité physique des personnes (comme les détentions illégales). Les formes moins attentatoires de harcèlement ou de pressions seront traitées sous le point 1.3. Dans tous les cas, on s'intéressera en priorité aux actes extrajudiciaires. Il en va de même pour ce qui concerne les menaces de fermeture (sous-indicateur 3.13.3), dans la mesure où les menaces légales sont abordées sous le point 1.11. En outre, le commentaire portera sur les menaces elles-mêmes et non sur les réactions des médias face à ces menaces, question traitée, avec le thème de l'autocensure, sous le point 3.14.

Le commentaire sur les mesures de protection sociale (sous-indicateur 3.13.6) portera sur les mesures de sécurité et non sur le sujet plus vaste de la protection sociale en tant que telle, qu'il conviendra d'aborder sous le point 4.6.

3.14 Les médias ne sont pas entravés dans leurs activités par un climat d'insécurité

C'est ici qu'il convient d'examiner les réactions des médias face aux menaces de sanction, de harcèlement et de violence, en particulier lorsque ces réactions prennent la forme de l'autocensure. On évoquera également la question de l'autocensure motivée par les normes et les préjugés sociaux, aussi appelés « lignes rouges » – sujets qu'il n'est pas jugé acceptable d'évoquer en public pour quelque raison que ce soit.

On se penchera aussi ici sur le rôle des blogueurs en se demandant notamment s'ils sont en mesure de mettre en place une plate-forme de discussion pour les sujets qui ne sont pas ouvertement évoqués dans les médias traditionnels.

En revanche, la question de la confidentialité des sources ne sera pas traitée ici mais sous le point 1.4.

Ressources supplémentaires

- *A Road Map to PSB*, Smith, E. (2012 – à paraître sous peu). Sera accessible sur le site : www.unesdoc.unesco.org.
- *Modèle de Loi de Régulation d'un Service Public de Radio Télédiffusion*, ARTICLE 19 (2005). Accessible sur le site : [\[Lien FR\]](#).
- *Editorial Guidelines*, Raine, M. (2010). Accessible sur le site : <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001876/187637e.pdf>.
- *La Radiotélévision de service public : une sélection de bonnes pratiques*. Banerjee, I. et Seneviratne, K. (2005). Accessible sur le site : [\[Lien FR\]](#).
- *Public Service Broadcasting: A Comparative Legal Survey*, 2nd Ed., Mendel, T. (2011). Accessible sur le site : <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001924/192459e.pdf>.
- *The Importance of Self-regulation of the Media in Upholding Freedom of Expression*, Puddephatt, A. (2011). Accessible sur le site : <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191624e.pdf>.
- *The Media Self-Regulation Guidebook*, <http://www.osce.org/fom/31497>.
- *Le Guide Pratique de l'Autorégulation des Médias*, OSCE (2008). Accessible sur le site : [\[Lien FR\]](#).

Catégorie 4 Formation professionnelle et soutien aux institutions de formation pour promouvoir la liberté d'expression, le pluralisme et la diversité

Question A. Formation professionnelle disponible dans le domaine des médias

4.1 Les professionnels des médias peuvent recevoir une formation adaptée à leurs besoins

Cet indicateur concerne l'existence de programmes de formation dans le domaine des médias en plus des programmes universitaires officiels (abordés dans la question B). Le dernier sous-indicateur recoupe 4.2 ; la question de la formation du personnel non dirigeant aux systèmes de gestion des médias sera abordée ici, la formation des directeurs de médias étant traitée sous le point 4.2.

4.2 Les directeurs de médias, y compris les directeurs commerciaux, peuvent acquérir une formation adaptée à leurs besoins

Le traitement de cet indicateur ne pose pas de difficulté particulière.

4.3 La formation aide les professionnels des médias à comprendre la démocratie et le développement

Le traitement de cet indicateur ne pose pas de difficulté particulière.

Question B. Existence de cours universitaires dans le domaine des médias

4.4 La formation universitaire est accessible à un large éventail d'étudiants

Le traitement de cet indicateur ne pose pas de difficulté particulière.

4.5 Les cours universitaires apportent aux étudiants des compétences et des connaissances liées au développement démocratique

Le traitement de cet indicateur ne pose pas de difficulté particulière. Les cours d'initiation aux médias évoqués par le sous-indicateur 4.5.5 s'adressent aux étudiants et non au grand public (voir 4.8).

Question C. Présence des syndicats et des organisations professionnelles

4.6 Les professionnels des médias ont le droit d'adhérer à des syndicats indépendants et exercent ce droit

Outre les points soulevés ici, le commentaire s'étendra aux conditions de travail des journalistes, en particulier aux salaires et à la sécurité de l'emploi. On évoquera également les mesures de protection sociale des journalistes, comme les allocations de chômage, les congés de maladies, etc.

4.7 Les syndicats et les associations professionnelles sont habilités à représenter et à défendre la profession

Le traitement de cet indicateur ne pose pas de difficulté particulière. Plusieurs thèmes peuvent être abordés ici, tels que le salaire et les conditions de travail, la formation, la sécurité et la protection des journalistes en cas de pressions visant à les contraindre à adopter des pratiques contraires à leur conscience professionnelle.

Question D. Présence des organisations de la société civile

4.8 Les organisations de la société civile exercent un suivi systématique des médias

Il s'agit uniquement ici de l'initiation aux médias à l'intention du grand public (sous-indicateur 4.8.3).

4.9 Les organisations de la société civile sont des défenseurs directs sur les questions de liberté d'expression

Le traitement de cet indicateur ne pose pas de difficulté particulière.

4.10 Les organisations de la société civile aident les différentes communautés à accéder à l'information et à se faire entendre

Il ne convient pas d'aborder ici, mais sous le point 4.1, la participation des organisations de la société civile à la formation (sous-indicateur 4.10.1).

Ressources supplémentaires

- Modèles de cursus pour la formation au journalisme, UNESCO (2007). Accessible sur le site [[Lien FR](#)].

Catégorie 5 Existence de capacités infrastructurelles suffisantes pour soutenir des médias indépendants et pluralistes

Question A. Ressources techniques disponibles et leur utilisation par les médias

5.1 Les médias ont accès aux techniques modernes pour la collecte, la production et la diffusion des informations

On examinera ici dans quelle mesure les professionnels des médias ont effectivement accès aux TIC et, plus particulièrement, à Internet. Par « effectivement », on entend que les professionnels des médias bénéficient d'un accès sécurisé, fiable, à un prix abordable et suffisamment rapide pour que les TIC présentent une utilité pour leur travail. Cela signifie également que les professionnels des médias possèdent les compétences nécessaires pour utiliser les TIC, à savoir, qu'ils sont capables d'utiliser un ordinateur et de pratiquer le journalisme assisté par ordinateur.

Les « systèmes de diffusion multi-plates-formes » dont il est question dans le sous-indicateur 5.1.5 désignent les plates-formes de diffusion supplémentaires dont dispose le média en plus de son principal canal de diffusion (distribution de journaux ou transmission terrestre). Il peut s'agir d'Internet, du câble et du satellite, ou encore d'outils sociaux tels que Facebook et Twitter.

Le commentaire portant sur l'incitation à la participation des citoyens (sous-indicateur 5.1.6) sera limité à la façon dont les TIC sont utilisées à cette fin. Les moyens plus traditionnels d'encourager la participation des citoyens seront abordés sous le point 3.12.

Question B. Pénétration de la presse écrite, de l'audiovisuel et des TIC

5.2 Les groupes marginalisés ont accès aux formes de communication qu'ils peuvent utiliser

Outre les points soulevés dans les sous-indicateurs, le commentaire portera sur l'utilisation faite par les groupes marginalisés, ainsi que par d'autres citoyens, des « nouveaux médias » ou outils de communication numérique. Il s'agit notamment des médias qui ressemblent aux médias classiques (journaux, radio et télévision), mais qui sont uniquement accessibles en ligne, ainsi que d'autres formes de communication, comme les blogues. On indiquera dans quelle mesure ces outils de communication sont utilisés et on décrira leur rôle dans l'espace général de la communication sociale.

C'est également ici que l'on abordera les thèmes plus vastes des nouveaux outils de communication, par exemple le rôle des téléphones mobiles ou autres appareils dans la communication sociale, par exemple leur contribution à la mobilisation en faveur du plaidoyer ou de projets à visée sociale. On pourra également évoquer le rôle joué dans un but identique par les outils de communication sociale tels que Facebook ou Twitter.

5.3 Le pays donné pratique une politique cohérente en matière de technologies de l'information et de la communication, destinée à répondre aux besoins en information des communautés marginalisées

Lorsqu'il existe un cadre général de politique sur la société de l'information (portant sur la diffusion numérique et le large bande numérique), il convient de le noter. Cependant, le thème de la migration numérique, dont il est question dans le sous-indicateur 5.3, ne sera pas traité ici mais sous le point 2.7. Le thème principal de cet indicateur est l'accessibilité aux TIC et, plus particulièrement, à Internet, non seulement pour les communautés marginalisées mais aussi pour toute personne vivant dans le pays. Trois questions se posent ici : les possibilités d'accès du point de vue technique ; le coût de l'accès ; et la vitesse et la fiabilité de l'accès. Il s'agit là d'un vaste domaine, qui touche à tous les éléments suivants :

- le principal réseau dorsal d'Internet et des télécommunications du pays, ainsi que les liens aux réseaux internationaux ;

- les systèmes, dont les dispositifs commerciaux et matériels, permettant de connecter les utilisateurs du pays ;
- les règles relatives aux appareils connectés destinés à l'utilisateur final, y compris les questions d'interopérabilité, de la portabilité des numéros, des règles de contenu, etc.

Différents facteurs interdépendants viennent recouper ces questions, tels que la politique et l'action gouvernementales, la présence et le rôle d'acteurs commerciaux, les mesures et les instances de réglementation et enfin, les phénomènes humains tels que les valeurs, la culture et l'organisation sociale.

Les IDM n'offrent pas de cadre global permettant d'évaluer cette question, le contexte du présent Guide ne le permettant pas. Il convient d'y consacrer des recherches plus approfondies pour que ces sujets soient cartographiés de façon détaillée. À long terme, l'UNESCO décidera peut-être d'affiner et de développer divers éléments des IDM en tant que sous-instruments.

Il convient cependant d'évoquer les questions principales ici, dans l'évaluation des IDM, et de les répertorier dans le commentaire de cet indicateur, par exemple des structures de prix excessivement élevées, des régions insuffisamment ou pas desservies ou encore les difficultés d'accès pour les plus pauvres. On formulera en fin de chapitre des recommandations destinées à résoudre ces problèmes.

Liste non exhaustive de questions à soulever :

- Le pays dispose-t-il d'un niveau approprié de connexion aux passerelles internationales, que ce soit pour Internet ou pour la téléphonie? Est-il au contraire sous-approvisionné ou sur-approvisionné (cause possible d'augmentation des prix) ?
- Le gouvernement dispose-t-il d'une politique sur ce point ?
- Existe-t-il un nombre raisonnable de fournisseurs concurrents de services Internet et de téléphonie (y compris la téléphonie mobile) compte tenu de la taille du marché national ?
- Le gouvernement dispose-t-il d'une politique sur ce point ?
- Existe-t-il des mécanismes de régulation – règles et organismes de régulation disposant de ressources suffisantes, de pouvoirs réels et d'influence politique – afin de prévenir l'abus de positions dominantes et autres formes d'abus dans le domaine commercial ? Il peut s'agir de règles séparant les activités commerciales en plusieurs niveaux d'activité (la fourniture de passerelles internationales et la fourniture de services destinés à l'utilisateur final, par exemple), ou, dans les situations de monopoles ou de faible concurrence, de règles qui imposent des structures ou des contraintes en termes de tarification.
- Existe-t-il des politiques visant à favoriser la fourniture de services aux utilisateurs dans les régions où ces services ne seraient pas viables du point de vue commercial (pour résoudre par exemple le problème du « dernier kilomètre ») ? Il peut s'agir simplement de mécanismes de régulation (par exemple, conditionner l'octroi de licences dans les zones rentables à la prestation du service dans les régions qui le sont moins), de partenariats public-privé, d'investissements publics et autres initiatives commerciales (comme des contrats d'exclusivité garantie au profit des régions moins rentables ou encore des contrats exigeant/favorisant la coopération entre différents intervenants commerciaux).
- Existe-t-il des règles ou des mécanismes de régulation pour protéger les consommateurs et permettre à ces derniers de choisir ? Il peut s'agir de règles imposant aux entreprises de pratiquer la portabilité des numéros et/ou l'interopérabilité entre les systèmes.

- Le cadre politique permet-il aux fournisseurs de services de ne pas être tenus pour juridiquement responsables des contenus, sauf lorsqu'il existe des raisons suffisantes, conformes au droit à la liberté d'expression, qui justifient d'imposer cette responsabilité juridique ?

Ressources supplémentaires

- *Information and Communication Technologies and Human Rights*, Horner, L., Hawtin, D., Puddephatt, A. (2010). Accessible sur le site : <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=31731>.
- *Principles for a public interest communications environment*, auteurs multiples (2008, considéré comme un projet en raison de la révision en cours). Accessible sur le site : <http://www.freedomofexpression.org.uk/resources/principles+for+a+public+interest+communications+environment>.
- *Recommandation du Comité des Ministres sur la promotion de la liberté d'expression et d'information dans le nouvel environnement de l'information et de la communication*, Conseil de l'Europe (2007). Accessible sur le site : [[Lien FR](#)].
- *The Maldivian Digital Communications Environment: Freedom of Expression and the Media, Telecommunications and IT Sectors*, auteurs multiples (2010). Accessible sur le site : <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/10.06.Maldives.DCEs-Report.pdf>.

Difficultés concrètes

Les évaluations des IDM déjà réalisées dans plusieurs pays font apparaître un certain nombre de difficultés, dont la plupart ont trait à la collecte et à la fiabilité des données. La question des ressources est étroitement liée à cette difficulté. Comme nous l'avons indiqué plus haut, pour réaliser une évaluation vraiment approfondie, il est nécessaire de recueillir des données primaires au moyen d'enquêtes et/ou d'exercices de suivi. Il est relativement rare, en effet, que les données pertinentes soient au moins en partie disponibles car déjà collectées. Dans la plupart des cas, il n'en est rien. Ces exercices sont onéreux, à tel point que les pays n'ont pas toujours la capacité de les mener dans le cadre d'une évaluation des IDM. Face à cette difficulté, l'Institut de statistique de l'UNESCO a défini un ensemble d'instruments d'enquête afin de recueillir des données relatives aux médias, et ce à partir des lacunes décelées à la faveur de l'application des IDM. Ces nouveaux questionnaires devraient permettre de collecter des données normalisées relatives aux médias dans 66 pays en 2012 et dans le monde entier en 2013.

Même sans compter le coût supplémentaire induit par les enquêtes, l'évaluation des IDM exige des ressources humaines relativement importantes soit, au minimum, un chercheur chargé d'analyser la littérature, de conduire les entretiens, de poser les questions de suivi, de rédiger le rapport, de recueillir les réactions et d'intégrer les modifications. Or, si le processus comprend des consultations plus élargies, par exemple sous la forme d'un groupe consultatif, il demandera sans doute beaucoup plus de temps. Il convient de poser la question des ressources dès le début de l'exercice et d'en tenir compte lors de l'élaboration.

S'assurer de la fiabilité des informations recueillies est un défi majeur, en particulier lors des entretiens. Nombre d'indicateurs portent sur des questions subjectives et certains peuvent être considérés comme ayant un caractère politique. Ainsi, le sous-indicateur 1.3.2 a pour objet de déterminer si le gouvernement, les organismes de régulation ou les intérêts commerciaux exercent une influence sur le contenu des médias. Les chercheurs sont pratiquement sûrs d'obtenir des réponses très variées à cette question, et ce en fonction des opinions politiques, de la profession du répondant et de sa façon de considérer la situation sociale. Il en va ainsi de nombreux indicateurs.

Le statut de la personne interviewée peut parfois avoir une influence sur la réponse donnée, même dans le cas d'une question d'apparence factuelle. Ainsi, il est probable qu'un professeur de journalisme et un propriétaire de médias n'apportent pas les mêmes réponses à la question de savoir si les cours universitaires portent entre autres sur le droit des médias, l'éthique, la réglementation et la politique publique (sous-indicateur 4.5.1).

Afin de remédier à ce problème, il convient de valider les résultats en s'assurant que les chercheurs posent ce type de questions au plus grand nombre de personnes possible, ces personnes venant d'horizons professionnels et de contextes divers. Il est utile par ailleurs, dans la mesure du possible, de solliciter le point de vue d'observateurs indépendants, par exemple de personnes qui, bien que vivant à l'étranger, ont une bonne connaissance du pays. On s'efforcera également, si possible, d'appuyer ces questions sur d'autres sources de données. Pour reprendre l'exemple cité plus haut concernant les domaines abordés par les cours de journalisme, on tâchera de se procurer une copie du programme afin de procéder à une évaluation plus directe.

Les chercheurs devront être conscients des partis pris probables – les ministres auront sans doute moins tendance à reconnaître que le gouvernement exerce des pressions sur les médias que les observateurs indépendants – et en tenir compte dans leur évaluation des données. Il est essentiel enfin que les chercheurs évitent, dans toute la mesure possible, les conjectures et les théories et qu'ils s'en tiennent aux faits. Cependant, pour que le rapport favorise une bonne compréhension du contexte général du développement des médias, il ne faut pas se limiter aux faits mais tenter, du moins dans certains cas, d'expliquer ces faits à l'aide de théories.

Formuler et appliquer les recommandations

L'un des éléments à la fois les plus importants mais aussi les plus complexes du rapport d'évaluation des IDM a trait aux recommandations visant à rendre l'environnement plus propice au développement des médias. Ces recommandations présenteront sans nul doute un grand intérêt pour le gouvernement, les responsables, les parlementaires, les organismes de régulation, les professionnels des médias, les organisations de la société civile travaillant sur le développement des médias, les bailleurs de fonds et peut-être même les avocats et les juges.

L'une des difficultés que pose la formulation des recommandations tient à la nécessité de trouver un juste équilibre : s'il n'est pas nécessaire de formuler une recommandation correspondant à chaque question soulevée dans l'évaluation, il faut néanmoins s'assurer que l'ensemble des recommandations pose une base solide en vue de l'action et de la réforme à mener. On s'attachera en particulier à préparer un ensemble de recommandations clés au début du rapport, tout en plaçant des recommandations plus complètes et plus précises à la fin de chaque chapitre (correspondant à une catégorie donnée d'IDM).

Dans de nombreux pays, il est indispensable d'exercer son sens de la diplomatie lors de l'élaboration des recommandations mais on risque malgré tout de froisser certaines personnes. Dans certains cas, les recommandations peuvent constituer une allégation implicite selon laquelle le pays ne respecte pas ses obligations internationales ; dans d'autres, elles peuvent sembler vouloir dire que les personnes chargées de telle ou telle activité ne s'acquittent pas très bien de leurs responsabilités. Face à ces difficultés, il peut être souhaitable que les recommandations recensent les points forts et les lacunes, mêlant ainsi compliments et critiques.

Autre difficulté, les recommandations doivent dans toute la mesure possible avoir suffisamment de crédibilité et de force. La crédibilité peut être renforcée de multiples façons. Il peut parfois être utile de faire précéder les recommandations de « résultats » ou « mini conclusions » spécifiques, pour indiquer le plus clairement possible les bases sur lesquelles s'appuient les recommandations. Dans tous les cas, les recommandations doivent être fondées sur des observations formulées dans le rapport d'évaluation (en d'autres termes, le rapport doit toujours poser les bases de la recommandation). Les recommandations sont souvent inspirées des normes internationales, et c'est de là qu'elles tirent leur crédibilité, point qu'il convient de signaler clairement. Si plusieurs

options sont proposées et qu'elles ne constituent que l'une des approches possibles conformes aux normes internationales, ce point doit lui aussi être signalé (il convient de les présenter comme des options privilégiées et d'indiquer ce qui en a motivé le choix). Par exemple, le rapport peut recommander que le service public de radiodiffusion soit financé par une redevance plutôt que par une subvention publique, qui fait toujours peser une menace sur l'indépendance.

Pour accroître la force et la crédibilité des recommandations, il peut être souhaitable de les adopter de manière collective. Pour ce faire, il est notamment très efficace d'organiser une conférence ou tout autre processus consultatif afin d'associer un grand nombre de parties prenantes à la formulation des recommandations. On s'assurera alors que les recommandations ne sortent pas du cadre de l'évaluation des IDM, qu'elles s'appuient sur les résultats de l'évaluation et qu'elles soient conformes aux normes internationales.

Les recommandations seront formulées dans un style cohérent avec l'objectif poursuivi, à savoir, susciter des changements positifs dans le contexte du développement des médias. À cette fin, les intervenants pertinents doivent être en mesure de donner suite aux recommandations, qui seront donc aussi précises et spécifiques que possible. Il n'est ainsi pas très utile de recommander que les cours universitaires pour journalistes soient améliorés pour mieux préparer les étudiants à travailler dans les médias. En revanche, il est possible de donner suite à une recommandation préconisant de réviser le programme d'études du journalisme pour lui donner un caractère plus concret et d'associer des professionnels des médias à cette révision.

Les recommandations seront divisées en plusieurs parties correspondant à chacune des parties prenantes à qui elles sont adressées (l'intervenant concerné censé les mettre en œuvre). On peut ainsi commencer par les recommandations destinées au gouvernement (« le gouvernement élaborera une loi sur le droit à l'information »), et poursuivre avec les recommandations destinées aux autres intervenants tels que les organisations de médias, les bailleurs de fonds, etc. Cela n'est pas toujours possible, par exemple lorsqu'il est nécessaire pour atteindre le but visé que plusieurs acteurs travaillent de concert. Ces recommandations générales peuvent être placées dans une catégorie distincte à la fin des recommandations.

Les recommandations devront tenir compte des indicateurs et sous-indicateurs. En d'autres termes, elles doivent s'attacher à surmonter les difficultés que rencontre le pays pour appliquer les indicateurs. L'indicateur 1.12 pose ainsi que l'État ne cherche pas à bloquer ou à filtrer les contenus d'Internet jugés sensibles. Si le blocage et le filtrage posent des problèmes graves, la recommandation tentera de régler ce problème (« le ministère de l'information mettra un terme à la pratique administrative de blocage des sites Internet et supprimera tous les blocages existants »). De façon générale, il convient de formuler une recommandation pour chaque indicateur que le pays peine à atteindre.

Il est assez facile d'élaborer des recommandations mais beaucoup plus difficile de faire en sorte qu'elles soient appliquées. La première étape pour y parvenir consiste à diffuser largement le rapport et les recommandations, en commençant éventuellement par une conférence de presse ou tout autre événement de lancement. Le rapport peut également être officiellement présenté au gouvernement concerné par l'UNESCO ou par les principales parties prenantes ayant contribué à son élaboration. La diffusion et la sensibilisation pourront se poursuivre au moyen de séminaires et autres réunions, de matériels médias, de diffusion par courriel et via le site Web de l'UNESCO.

Nombre de recommandations exigeront un certain degré de coopération de la part du gouvernement. C'est habituellement le cas des recommandations qui impliquent une réforme législative ou politique. Il est donc de la plus haute importance de rallier les soutiens politiques en faveur de ces réformes au sein du gouvernement, ce qui peut être difficile dans la mesure où un secteur médiatique fort et indépendant constitue un outil puissant pour rendre les gouvernements comptables de leurs actes. Il pourra s'avérer utile de souligner que les recommandations s'appuient sur le cadre des IDM de l'UNESCO et, le cas échéant, sur les normes internationales.

Il peut également être utile de signaler les nombreux avantages que présentent des médias divers et indépendants, par exemple pour le développement et l'amélioration de la prestation des services. Les médias seront ainsi perçus non seulement comme un outil de responsabilisation du gouvernement mais aussi comme une aide qui permettra au gouvernement d'atteindre ses propres objectifs.

Dans le cas des réformes clés, il peut être utile de rallier des soutiens plus larges. Ainsi, dans de nombreux pays, de grandes coalitions travaillent ensemble pour promouvoir les réformes législatives et politiques clés. La communauté internationale a ici un rôle à jouer, en particulier lorsque les réformes sont nécessaires pour amener le pays à respecter ses obligations en matière de droits de l'homme.

Le gouvernement peut avoir besoin d'aide pour mettre les recommandations en application. Nombre d'indicateurs portent sur des domaines de compétences très techniques : droit et politique des médias, réglementation de la diffusion, questions commerciales, formation des professionnels des médias. Il ne suffit pas de présenter les recommandations au gouvernement ; encore faut-il s'assurer que, le cas échéant, l'aide puisse être mobilisée et fournie au gouvernement.

Dans certains cas, les réformes nécessitent l'intervention d'acteurs non gouvernementaux, tels que les organismes de régulation, la société civile, les universités ou les médias eux-mêmes. Là encore, afin de mettre en œuvre la réforme, il peut être nécessaire de rallier des soutiens au sein de l'organisme concerné. Ainsi, les médias ne débordent pas toujours d'enthousiasme à l'idée de mettre en place des systèmes d'autorégulation ; pour leur part, les organismes de régulation ne considèrent pas nécessairement les recommandations comme des priorités. À l'instar du gouvernement, pour appliquer les recommandations, ces acteurs auront peut-être besoin de ressources supplémentaires ou d'une assistance technique.

Les généralisations sont possibles, et il n'est jamais inutile de regarder ce qui fonctionne bien dans d'autres contextes, toutefois, toute réforme de l'environnement visant à favoriser le développement des médias doit être adaptée au contexte local.

Conclusion

L'évaluation des IDM est une entreprise aussi complexe qu'exigeante. Il s'agit en effet d'un exercice de vaste envergure couvrant des centaines de sujets, comme l'illustre la multiplicité des indicateurs et des sous-indicateurs. La tâche est d'autant plus compliquée que nous sommes en présence de plusieurs thèmes transversaux. Cependant, dans la mesure où ces exercices fournissent une évaluation inégalée de l'état du développement des médias dans un pays donné, ils méritent amplement que l'on y consacre tout le temps et les efforts voulus.

Le présent Guide s'appuie sur les expériences et les enseignements tirés des évaluations des IDM déjà réalisées. À partir de ces évaluations, le Guide fixe des orientations, en fonction des besoins, sur les questions à traiter, sur le thème central de chacun des indicateurs et sous-indicateurs, et sur les principales normes internationales applicables. Il donne aux chercheurs des conseils et des idées pour définir la méthode, formuler les recommandations et surmonter des difficultés concrètes, en particulier en ce qui concerne la fiabilité des informations réunies.

On veillera à ce que l'évaluation des IDM soit faite de manière globale, et non fragmentaire et désordonnée. Cela étant, en adoptant une certaine flexibilité et en privilégiant quelques IDM particulièrement pertinents, on renforcera l'intérêt de l'exercice sans en compromettre ni l'intégrité ni l'exhaustivité. Il peut être logique, compte tenu de l'objectif poursuivi et des ressources disponibles, de donner une plus grande priorité à certains indicateurs. Ainsi, au Mozambique, l'évaluation des IDM a accordé une importance toute particulière au développement des radios communautaires.

Nous espérons qu'à l'aide du principal document consacré aux IDM et du présent Guide, les personnes chargées d'évaluer les IDM pourront présenter les différentes questions qui se posent de manière logique et cohérente, qu'elles aborderont l'exercice dans les meilleures conditions et que les résultats qu'elles obtiendront seront des plus profitables.

Ressources supplémentaires

- *Defining Indicators of Media Development – Background Paper*, Puddephatt, A. (2007). Accessible sur le site : http://portal.unesco.org/ci/fr/files/24288/11743196661media_development_indicators_background_paper.pdf.
- *Africa Media Barometer*, système de description et d'évaluation détaillé et complet des environnements médiatiques nationaux du continent africain. Accessible sur le site : <http://fesmedia.org/african-media-barometer-amb/>.
- *Freedom House, Freedom of the Press*, enquête annuelle. Accessible sur le site : <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>.
- *Reporters sans Frontières, Press Freedom Index*. Accessible sur le site : <http://en.rsf.org/>.
- Centre for Law and Democracy and Access Info Europe, *RTI Rating*. Accessible sur le site : <http://www.rti-rating.org/index.html>.
- <http://www.mediapolicy.org/>, débats sur la transformation des médias.
- Internews, research and publications. Accessible sur le site : <http://www.internews.org/research-publications>.
- « An Evaluation of Press Freedom Indicators », Becker, L.B., Vlad, T. et Nusser, N. in (2007) 61(1) *The International Communication Gazette* 5-28. Accessible sur le site : <http://gaz.sagepub.com/content/69/1/5.short?rss=1&ssource=mfc>.
- « Assessing Your Media Landscape: Available Instruments, their Role and their Limitations », Banda, F. et Berger, G. in *How to Assess Your Media Landscape: A Toolkit Approach*, Peters, B., Ed. Accessible sur le site : http://fesmedia.org/fileadmin/files-fesmedia.org/GFMD-Media_assessment_tool_2-09.pdf.