Globethics Repository

Médias et élections

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Preprint
Authors	Le Réseau du Savoir Electoral
Publisher	Le Réseau du Savoir Electoral
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-09-15 22:07:15
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/224856

Le Réseau du Savoir Electoral

L'Encyclopédie ACE:
Médias et élections

Les médias sont essentiels à la démocratie, et il est impossible de tenir des élections démocratiques sans les médias. Pour que des élections soient libres et équitables, il faut non seulement que le vote puisse se dérouler dans de bonnes conditions, mais aussi que les électeurs aient accès à une information adéquate sur les partis, les politiques et le processus électoral lui-même afin de pouvoir faire un choix éclairé. Une élection ne peut pas être démocratique sans les médias, qui jouent un rôle de surveillance et garantissent la transparence du processus. En effet, une élection démocratique sans liberté de la presse, ou avec une liberté entravée, serait par définition contradictoire.

LE RESEAU DU SAVOIR ELECTORAL ET L'ENCYCLOPEDIE ACE

Le Réseau du Savoir Électoral ACE est la première ressource en ligne en matière électorale et le plus grand référentiel de connaissances électorales en ligne au niveau mondial. ACE fournit plus de 10 000 pages d'informations thématiques spécialisées, des informations spécifiques et des données comparatives par régions et par pays, ainsi qu'un calendrier électoral mondial, les dernières actualités et événements électoraux et un service d'échange de connaissances en temps réel via le Réseau d'experts ACE. Le site Web est disponible en anglais, arabe, espagnol, français et russe.

L'encyclopédie ACE comprend 13 domaines thématiques qui traitent en profondeur les étapes clés du processus électoral. (La présente série réunit chacun de ces sujets en version PDF imprimable.)

Les éditions du Réseau du Savoir Électoral ACE sont indépendantes de tout intérêt spécifique national ou politique. Les opinions exprimées dans cette édition ne représentent pas forcement les opinions du Réseau du Savoir Électoral ACE et de ces Partenaires.

Pour accéder à l'Encyclopédie en ligne et pour en savoir plus, veuillez aller sur www.aceproject.org

Droits d'auteur

1998-2013 © ACE Electoral Knowledge Network

Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette édition doit être adressée à:

ACE Electoral Knowledge Network

Email: secretariat@aceproject.org

Informations sur le livret: Enregistrement des électeurs

Première édition: 1998

Numéro de révision: 3

Révisé: 2012

TABLE OF CONTENTS

1. MEDIAS ET ELECTIONS…… ……9

1.1 Les Médias en tant que plateforme de campagne……..……**11**
1.2 Les médias en tant que forum ouvert de débat de discussion/porte-parole du public……..**14**
1.3 Les médias et élections: Principes directeurs……...**16**
1.4 Genre, médias et élections……**17**
1.5 Ressources supplémentaires……**21**

2. Médias et élections: Principes directeurs……..23

3. Médias et élections: Contexte……25

4. Environnement médiatique……28
4.1 Éducation aux médias……...……...**32**
4.2 Radio……**35**
4.3 Télévision……**36**
4.4 Presse écrite……**38**
4.5 Nouveaux Médias……**39**
4.6 Structure de la propriété des médias……...……**52**
4.6.1 Médias publics: étatiques, gouvernementaux et radiotélévision de service public…..……**58**
4.6.2 Médias privés et sociétés de médias……..**61**
4.6.3 Radiodiffuseurs privés……**63**
4.6.4 Presse écrite……...**64**
4.6.5 Médias communautaires……...…**65**
4.6.6 Médias appartenant à des partis politiques ou à des politiciens…**66**
4.7 Sécurité des médias……..**67**
4.8 Provenance de l'information de la population…… **76**
4.9 Importance relative des différents médias……**78**
4.9.1 "Nouveaux" médias……...……**78**
4.9.1.1 L'Internet……**80**
4.9.1.2 Téléphones cellulaires et campagnes électorales.**80**
4.10 Niveau de professionnalisme des médias……**82**
4.10.1 Formation en journalisme……**83**
4.11 Cadre légal des médias……**84**
4.11.1 Protection constitutionnelle de la liberté des médias……...…**85**
4.11.2 Lois touchant les médias……..**86**
4.11.3 Autres textes réglementaires touchant les médias……**87**
4.11.4 Jurisprudence touchant les médias……...…**88**
4.12 Réglementation existante sur les médias……**89**
4.12.1 Organisme de réglementation de la radiodiffusion……..**90**
4.12.2 Conseils de presse volontaires ……**90**
4.12.3 Régulateurs prévus par la loi ou par la Constitution……**91**

5. Principes juridiques……..91
5.1 Durée de la campagne électorale……..**92**
5.2 Mécanisme d'application: le pouvoir judiciaire……...**94**
5.3 Réglementation de la couverture des sondages d'opinion……....**95**
5.4 Propos haineux et diffamation……**96**
5.4.1 Droit international et jurisprudence sur les propos haineux……..**98**
5.4.2 Responsabilité des médias concernant le reportage de déclarations illicites……**100**
5.4.3 Approches de réglementation concernant les propos haineux…**101**

5.4.4 Droit de réplique à la critique et aux fausses déclarations……..**102**

6. Dispositions relatives aux médias publics……...…104
6.1 Répartition du temps aux candidats et aux partis……...…**104**
6.1.1 Accès égal pour tous les partis?.....**106**
6.1.2 Accès équitable pour les partis politiques……...**109**
6.1.3 Publicité électorale payée……**110**
6.1.3.1 Pays autorisant la publicité politique payée…...**112**
6.1.4 Réglementer le contenu des émissions d'accès direct……..**113**
6.1.5 Informer l'électeur: un devoir du gouvernement……..**116**
6.1.6 Couverture équilibrée des nouvelles……...**117**
6.1.7 Couverture: Accès égal ou équitable……...**119**
6.1.8 Critères pour la répartition du temps d'accès direct……**121**
6.1.9 Horaires et durée des créneaux de diffusion en accès direct…...**123**
6.1.10 Qui paie les diffusions en accès direct?.....**124**
6.1.11 Qui sont les réalisateurs des émissions d'accès direct?.....**125**
6.1.12 Accès direct pendant les référendums……**126**
6.1.13 Un système mixte de publicité et d'accès direct?.....**127**
6.1.14 Publicité politique et limites des dépenses de campagnes…….**128**
6.1.15 Campagnes de tierces parties……**129**
6.2 Dispositions pour les médias privés……...**130**
6.3 L'écart entre la loi et la pratique……**132**
6.4 Droit international relatif aux médias et aux élections……...**133**
6.5 Médias et démocratie……...……..**136**
6.6 Obligations du pluralisme……..**137**
6.7 Liberté de débat politique……...**140**
6.8 Publier les opinions de l'opposition……...…**140**
6.9 Droit de réplique à des reportages médiatiques en période électorale……...**142**
6.10 Limites de la responsabilité légale des médias en période……...**143**
6.11 Restrictions sur le discours politique……...**144**
6.12 Critique des politiciens et des gouvernements……**145**
6.13 Droits à un recours efficace……..**146**
6.14 Garantir la sécurité des médias……**147**
6.15 Obligations différents touchant les médias publics et privés……...**148**
6.16 Dispositions touchant également les médias privés et les médias publics……...**149**
6.17 Applications de la réglementation électorale aux médias……**150**
6.18 Applications de la réglementation par un organisme existant……**150**
6.19 Applications de la réglementation par les médias eux-mêmes……**151**
6.20 Applications de la réglementation par un organisme électoral……**152**
6.21 Applications de la réglementation par un organisme spécialisé……..**153**
6.22 Processus de plaintes concernant la couverture médiatique……**154**
6.23 Périodes d'interdiction de couverture électorale……..**155**
6.25 Accréditation des journalistes……..**155**
6.25.1 Médias étrangers……**157**
6.25.2 Droit d'accès des journalistes aux activités de campagne…..…**157**
6.26 Législation et réglementation touchant les médias durant les élections……..**156**
6.27 Qui devrait participer à la rédaction des lois ou des règlements?.....**159**
6.28 Élaborer une stratégie de relations avec les média……...**160**
6.28.1 Création d'un service des relations avec les médias au sein de l'organisme de gestion électorale……...…**163**
6.29 Définition de la mission et du cadre de travail du service des relations avec les médias de l'organisme de gestion électorale ……..**166**
6.30 Élaborer une stratégie médiatique……**167**
6.30.1 Analyser vos forces et vos faiblesses……**168**
6.30.2 Consultation des médias et des parties prenantes……..**169**

6.30.3 Découpage des phases/cycle électoraux……**172**
6.30.3.1 La période de précampagne élect……...**172**
6.30.3.2 Questions durant la campagne……**173**
6.30.3.3 Rôle de l'organisme de réglementation et surveillance du processus…….…... **174**

7. Surveillance des médias……..…..……**197**
7.1 Monitorage des médias par les organismes de gestion électorale……..……**201**
7.2 Monitorage des médias par les missions internationales d'observation électorale**202**
7.3 Monitorage des médias par les groupes d'observateurs nationaux et les organisations de la société civile……..……**203**
7.4 Monitorage des médias par les organisations professionnelles de médias ou les journalistes……**205**
7.5 Méthodologie pour surveiller les médias……...**206**
7.5.1 Monitorage des médias et analyse médiatique……**207**
7.5.2 Monitorage des quantitatives de surveillance des médias……...**208**
7.5.3 Méthodes de monitorage qualitatif des médias……...**211**
7.6 Monitorage des nouveaux médias……..**213**
7.7 Rapports sur la surveillance des médias……**214**
7.8 Exemples de rapports de monitorage des médias pendant les élections et de directives en matière de monitorage des médias…….……..…**216**

8. Développement des médias ……..……**217**
8.1 Professionnalisme des médias ……...**219**
8.1.1 Codes de conduite pour les médias en période électorale……**222**
8.1.2 Aspects légaux de la couverture électorale……...……..**223**
8.1.3 Exactitude de la couverture électorale……**223**
8.1.4 Impartialité de la couverture électorale……...**224**
8.1.5 Sondages sortie des urnes……**226**
8.1.6 Responsabilité en matière de couverture électorale……**228**
8.2 Formation à la couverture électorale……..**229**
8.3 Droits, plaidoyer et assistance juridique……**232**
8.4 Infrastructure médiatique……...**234**
8.5 Couverture de la campagne……**237**
8.5.1 Période d'inscription sue les listes électorales……**238**
8.5.2 La période de désignation des candidats et de précampagne…..**239**
8.5.3 La période de campagne électorale……**239**
8.5.3.1 Couverture des sondages d'opinion……...**240**
8.5.3.2 Couverture des propos haineux……**241**
8.5.3.3 Stratégies médiatiques des campagnes des candidats et des partis politiques……..**242**
8.5.3.4 Couverture d'événements politiques ……**244**
8.5.3.5 Couverture du financement et des dépenses de campagne……..**245**
8.5.3.6 Couverture médiatique de bas en haut……...**246**
8.5.4 Le(s) jour(s) du scrutin……**248**
8.5.5 Encourager la couverture professionnelle des résultats……...**250**
8.5.5.1 Sondages à la sortie des bureaux de vote……...**251**
8.5.5.2 Couverture des décomptes rapides……**253**
8.5.6 La période postélectorale……**253**
8.6 Planification de la couverture électorale……**254**

9. Médias et élections: études de cas……..……...255
9.1 Activités de l'organisme de réglementation en matière de propos haineux…...…**255**
9.2 Canada: Publicité politique payée……..**256**

9.3 Canada: Les blogueurs n'ont pas le droit de diffuser les résultats……..……..**257**
9.4 Gambie: La Commission électorale indépendante élabore un plan de communication……**259**
9.5 Italie: Un organisme de réglementation existant……**264**
9.6 Russie: La Procédure de plaintes (1993)……**265**
9.7 Royaume-Uni: Les activités de l'organisme de réglementation en matière de propos haineux……..**266**
9.10 États-Unis: Dompter les blogueurs?.....**267**
9.11 Zimbabwe: Les activités de l'organisme de réglementation en matière de propos haineux……..**268**
9.12 Égypte: les nouveaux médias et la transparence électorale……..**271**
9.13 Nigeria: la propriété des médias et la transparence électorale……..**275**
9.14 Afrique du Sud: l'égalité des sexes et les élections…….……..**278**
9.15 Géorgie recommandations relatives à l'observation des médias pendant les élections……**282**

10. Médias et élections: Collaborateurs ……..285

11. Sécurité des journalistes…….……..285

12. Élaboration de politiques et évaluation……...……...286

13. Un processus de consultation…….……..287

Les médias sont essentiels à la démocratie, et il est impossible de tenir des élections démocratiques sans les médias. Pour que des élections soient libres et équitables, il faut non seulement que le vote puisse se dérouler dans de bonnes conditions, mais aussi que les électeurs aient accès à une information adéquate sur les partis, les politiques et le processus électoral lui-même afin de pouvoir faire un choix éclairé. Une élection ne peut pas être démocratique sans les médias, qui jouent un rôle de surveillance et garantissent la transparence du processus. En effet, une élection démocratique sans liberté de la presse, ou avec une liberté entravée, serait par définition contradictoire.

La déclaration publiée à l'issue de la conférence internationale annuelle de la Journée mondiale de la liberté de la presse 2005 souligne que « des médias indépendants et pluralistes sont indispensables pour garantir la transparence, la responsabilité et la participation, aspects fondamentaux de la bonne gouvernance et du développement fondé sur les droits de l'homme ». En outre, la déclaration exhorte les États membres à « respecter la fonction des médias, qui sont un facteur essentiel de bonne gouvernance et ont un rôle déterminant à jouer pour rendre les processus décisionnels plus transparents et plus responsables et communiquer les principes de bonne gouvernance aux citoyens ».[1]

Afin de s'acquitter de leurs rôles, les médias doivent maintenir un niveau élevé de professionnalisme, d'exactitude et d'impartialité dans leur couverture. Des cadres réglementaires peuvent aider à garantir des normes élevées. Les lois et règlements doivent assurer les libertés fondamentales indispensables à la démocratie, notamment la liberté d'expression, d'information et de participation. Certaines dispositions, notamment le fait d'imposer aux médias gouvernementaux, financés par l'État, d'offrir une couverture juste des élections et un accès équitable aux partis de l'opposition, permettent ainsi d'assurer un comportement approprié des médias pendant les élections.

Par médias, on entend habituellement la presse écrite, la radio et la télévision. Récemment, cette définition s'est cependant élargie pour inclure de nouveaux médias, tels que le journalisme en ligne et les médias sociaux. Le journalisme citoyen a le vent en poupe, y compris dans les pays où les médias traditionnels sont contrôlés ou strictement réglementés.

Le droit des électeurs à des informations complètes et exactes, de même que leur droit de participer aux débats et dialogue sur les questions de politique et avec les hommes et femmes politiques, constitue une préoccupation majeure pour la couverture médiatique des élections. Parallèlement, les partis et candidats ont le droit d'utiliser les médias comme plateforme pour interagir avec le public. En outre, l'organisme de gestion électorale (OGE) a besoin de communiquer l'information à l'électorat et à divers autres groupes, dont les partis politiques et les candidats. Les médias eux-mêmes ont le droit d'exercer librement et d'examiner l'ensemble

[1] « Journée mondiale de la liberté de la presse 2005 ; Déclaration de Dakar », *UNESCO*, consulté le 8 août 2012, http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedomday200900000/dakar-declaration/

du processus électoral. Cet examen constitue une protection indispensable contre l'ingérence ou la corruption dans la gestion ou la conduite du processus électoral.

La relation des OGE avec les médias revêt donc de multiples aspects.

- En tant que communicateur : l'OGE souhaitera toujours utiliser les médias pour communiquer ses messages à l'électorat.
- En tant que sujet de reportage : les médias accorderont une attention particulière à l'OGE tout au long du processus électoral. Les médias s'intéresseront aux informations que l'OGE est susceptible de transmettre, tout en cherchant à analyser sa performance ainsi que l'efficacité et l'intégrité des élections.
- En tant que régulateur : l'OGE peut parfois être responsable de l'élaboration et de l'application des règles encadrant les activités des médias durant les élections (surtout en ce qui concerne l'accès direct des partis et des candidats aux médias). Il peut également être chargé de traiter les plaintes contre les médias.

Ce bref exemple du Sénégal en 2012 illustre le rôle des médias dans les élections.

Cette élection a démontré le bon fonctionnement du système démocratique au Sénégal, mais elle a également confirmé le rôle important que peuvent jouer les médias dans la régularité, la transparence et la fiabilité des sondages. Des journalistes se sont rendus aux bureaux de vote pour réaliser des reportages, en interviewant des observateurs, des membres des bureaux de vote et le public, pour vérifier si tout se passait normalement. Ils ont également signalé des irrégularités, des fraudes et des menaces de violence, en cherchant à obtenir des réponses des autorités. Des groupes de voyous envisageant de perturber le vote lors du premier tour ont été arrêtés après que les médias en aient fait état. Et tout au long de la journée, des particuliers et dirigeants politiques appelaient les stations de radio et chaînes de télévision pour leur signaler des cas d'actes répréhensibles, afin que les journalistes puissent vérifier les faits et les rapporter. Le rôle des médias a été particulièrement important après le scrutin. Dans la soirée, les stations de radio, les chaînes de télévision et la presse en ligne ont communiqué en direct les résultats affichés dans les bureaux de vote. Cela a permis de prévenir la fraude et de confirmer rapidement la nécessité d'un second tour.[2]

Le thème Médias et élections explore les nombreuses dimensions et nuances des médias dans des contextes électoraux. Il a été rédigé à l'intention d'un large public : OGE, membres et personnel de commissions, donateurs, candidats, gouvernements, étudiants, électeurs et représentants des médias.

[2] « Media Play a Key Role in Senegal's Election », *International Center for Journalists*, 7 mai 2012, http://www.icfj.org/news/media-play-key-role-senegals-election

Le thème comprend une présentation des principaux rôles des médias dans le contexte des élections, ainsi qu'une discussion sur les considérations relatives aux droits de l'homme et à l'égalité des sexes. Une brève histoire des médias et des élections est proposée, ainsi qu'un examen approfondi du paysage médiatique international actuel, y compris la propriété des médias.

Le chapitre intitulé Cadre législatif des médias et des élections propose une discussion concrète sur les différents modèles de cadre réglementaire pour les médias dans les élections, à savoir une commission électorale indépendante ou un organisme spécialisé de régulation des médias (tel qu'une commission de la radiodiffusion, un conseil bénévole des médias ou un organisme chargé d'examiner les plaintes concernant la presse). Il passe en revue différentes règles qui s'appliquent aux médias publics et privés.

Le thème comprend un chapitre sur les Relations de l'OGE avec les médias, qui s'intéresse aux moyens par lesquels les organismes de gestion électorale peuvent élaborer leurs propres stratégies afin qu'ils puissent transmettre leur message par le biais des médias. Il explore en quoi la cartographie médiatique, les études d'audience et l'élaboration de messages sont indispensables à cet égard et explique la stratégie de relation avec les médias en ce qui concerne le cycle électoral.

Ce thème porte également sur les techniques de base et les utilisations du monitorage des médias durant une campagne électorale, décrivant des méthodes quantitatives et qualitatives et montrant comment le monitorage des médias a été utilisé par différents organismes, tels que les organismes de gestion électorale ou les missions d'observation.

Le développement des médias étudie le professionnalisme des médias, la formation aux élections ainsi que le soutien général et le plaidoyer nécessaires pour que les médias deviennent des participants viables au processus démocratique.

Enfin, treize études de cas illustrent la façon dont certains pays ont expérimenté et géré la question des médias et des élections.

1. Média et élections: Vue d'ensemble

C'est une évidence que les médias jouent un rôle indispensable dans le bon fonctionnement d'une démocratie. Leur fonction est habituellement vue comme celle d'un « surveillant » : en posant un regard critique sur les échecs et les réussites du gouvernement, les médias peuvent informer le public sur l'efficacité de ses représentants et l'aider à exiger des comptes. Mais les médias peuvent également jouer un rôle plus spécifique en facilitant la pleine participation de tous aux élections, non seulement en analysant les performances du gouvernement mais aussi de bien d'autres façons :

- en éduquant les électeurs sur la manière d'exercer leurs droits démocratiques;
- en couvrant la campagne électorale;
- en fournissant aux partis politiques un moyen de communiquer leur message à l'électorat;

- en permettant aux partis de débattre entre eux;
- en surveillant le dépouillement et en publiant les résultats;
- en suivant de près le processus électoral lui-même dans le but d'évaluer son équité, son efficacité et son intégrité.

Les médias ne sont pas la seule source d'information des électeurs, mais dans un monde dominé par la communication de masse, ce sont de plus en plus les médias qui déterminent l'actualité politique, même dans des régions du monde moins technologiquement avancées. Ainsi, les équipes d'observation électorale ont pris l'habitude d'utiliser le degré d'accès et de couverture des élections par les médias comme un critère d'évaluation de la légitimité des élections. Parallèlement, il est maintenant courant de superviser les médias en période électorale en utilisant une combinaison d'analyses statistiques et de techniques d'études médiatiques et d'analyse du discours pour mesurer l'équité de la couverture.
La couverture médiatique des élections se divise en trois grands domaines. Chacun répond à différents principes et fait appel à un rôle différent de l'organisme de supervision électorale.

Couverture éditoriale

Il s'agit ici de tous les aspects de la couverture médiatique (nouvelles, grands reportages, débats et opinions) qui sont sous le contrôle éditorial des médias eux-mêmes. À part quelques domaines circonscrits – comme l'annonce des résultats ou la publication de sondages peu avant le vote –, le rôle de l'organisme de supervision se borne à assurer la liberté de travail des médias.

Couverture à accès direct

Il existe une vaste quantité de systèmes de réglementation visant la publicité politique ou la couverture à accès direct libre. Nous parlons ici des communications médiatiques qui sont sous le contrôle éditorial des partis ou des candidats eux-mêmes. Certains médias peuvent être tenus de diffuser ce type de contenu, auquel cas ils doivent habituellement le faire en respectant certaines conditions.
Les débats entre candidats et les interviews, de plus en plus courants dans les médias électroniques, se situent quelque part entre les deux premières catégories et peuvent être parfois soumis à des règles non applicables au matériel éditorial ordinaire.

Éducation électorale

Le présent sujet ne traite pas en détail de l'éducation électorale, qui est traitée en profondeur ailleurs. Toutefois, surtout dans une nouvelle démocratie, les médias peuvent être un outil vital non seulement pour informer les électeurs sur les enjeux et les candidats, mais aussi pour véhiculer des renseignements de base sur la façon de voter ou sur l'objet du vote. L'éducation électorale, tout comme l'accès direct, doit être soumise à des normes strictes d'impartialité.

Ce sujet porte principalement sur la responsabilité des administrateurs électoraux et des législateurs d'élaborer un cadre de réglementation pour régir les activités médiatiques en période électorale et pour favoriser la liberté de presse. Mais une bonne partie du sujet peut servir à d'autres aussi, comme les partis politiques et les travailleurs des médias.
La première partie du sujet examine les principes fondamentaux : le rôle des médias dans une démocratie et l'évolution de la jurisprudence internationale comparative sur les médias et les élections. On y voit également comment les différents niveaux de développement économique et de pluralisme médiatique, de même que les différents standards professionnels affectent la nature et la qualité de la couverture médiatique des élections.
La partie centrale de ce sujet traite des différents modèles de cadre de réglementation des médias en période électorale, allant d'une commission électorale indépendante à un organisme de surveillance des médias, comme une commission de radiotélévision, un conseil médiatique volontaire ou un organisme de plaintes concernant la presse. On y passe en revue les différentes obligations de la presse écrite et électronique, de même que celles des médias privés et des médias financés par l'État.

Le sujet analyse ensuite les différentes manières dont les OGE peuvent développer leurs propres stratégies de communication pour diffuser leurs messages par l'intermédiaire, entre autres, des médias. Il examine la façon dont on conçoit un message et on définit son public, de même que la façon de choisir des techniques médiatiques appropriées pour diffuser ces messages. On y décrit également les tâches de l'OGE à différents stades du processus électoral, notamment durant la période d'éducation électorale avant la campagne, puis durant la campagne elle-même, le jour du vote, le dépouillement et l'annonce des résultats.
Ce sujet explore les techniques de base et l'utilité de la surveillance des médias durant une campagne électorale. Il présente aussi les méthodologies qualitatives et quantitatives et montre comment la surveillance des médias a été utilisée par les OGE, les ONG et les missions d'observation internationale.

La dernière section du sujet porte sur la couverture des campagnes du point de vue des médias eux-mêmes. Elle aborde les questions de planification et de formation pour la couverture électorale, puis examine diverses questions éthiques et pratiques liées à la couverture du processus électoral.

1.1 Les médias en tant que plateforme de campagne

Les candidats et les partis ont un droit explicite de fournir des informations aux électeurs concernant leurs compétences, leurs programmes politiques et les projets qu'ils proposent. Outre le contact direct avec les électeurs, les candidats et les partis exercent ce droit par le biais de campagnes dans les médias. Pour que les processus électoraux soient réellement démocratiques, il est donc primordial que tous les candidats et partis aient un accès égal aux médias.

Les candidats et les partis se servent des médias de masse pour faire campagne en utilisant des messages sponsorisés en accès direct, de la publicité politique payante, de débats télévisés, des

médias sociaux et d'autres mécanismes. Ils espèrent également que les médias les couvriront spontanément en raison de l'intérêt médiatique de leurs activités de campagne. Les partis politiques consacrent d'importantes ressources humaines et financières à la planification et à la réalisation de campagnes dans les médias. Le Political Campaign Planning Manual[3] du NDI permet d'apprécier l'étendue de l'organisation requise.

Les médias jouent plusieurs rôles dans la réalisation du droit de faire campagne des candidats.

Tout d'abord, ils doivent mettre en place des règles du jeu équitables. Cela implique une égalité d'accès aux radiodiffuseurs publics et autres ressources de l'État :

Des règles du jeu inégales sont l'un des moyens les plus efficaces et les moins analysés de maintien des autocraties. Dans des pays comme le Botswana, la Géorgie, le Kirghizistan, la Malaisie, le Malawi, le Mozambique, le Sénégal, Singapour, la République-Unie de Tanzanie et le Venezuela, la compétition démocratique est davantage compromise par l'inégalité d'accès aux institutions et aux ressources de l'État et aux médias que par la fraude électorale ou la répression.

> Des règles du jeu inégales sont moins visibles pour des observateurs extérieurs que la fraude électorale ou la répression, mais leur impact sur la compétition démocratique peut être dévastateur.[4]

La réglementation des médias pendant les élections vise principalement à uniformiser ces règles du jeu. Pour de plus amples informations, reportez-vous à la section Législation et réglementation du thème Médias et élections.

Un autre rôle clé des médias pendant la campagne consiste à réaliser des reportages équilibrés, en veillant à ce que les candidats bénéficient d'une couverture équitable. C'est l'une des raisons pour lesquelles une solide surveillance des médias revêt une telle importance pour garantir des élections libres et équitables. Le professionnalisme des médias et l'éducation aux médias sont également fondamentaux dans cette optique.

1.2 Les médias en tant que forum ouvert de débat et de discussion/porte-parole du public

Les campagnes des candidats et des partis sont bien sûr une forme de débat, mais d'autres voix doivent également se faire entendre dans les forums publics. Comme le stipule le Pacte

[3] *Political Campaigning Planning Manual: A Step by Step Guide to Winning Elections* (Washington DC : National Democratic Institute for International Affairs [NDI], 2009)
[4] Steven Levitsky et Lucan A. Way, « Why Democracy Needs a Level Playing Field », *Journal of Democracy* , vol. 21 (Janvier 2010), p. 57

international relatif aux droits civils et politiques, tous les peuples ont le droit d'exprimer des idées et opinions contraires.[5]

La participation des médias à la mise en place de cet espace de débat et de discussion est par conséquent vitale. Les médias fournissent aux citoyens ordinaires un mécanisme leur permettant de se faire entendre et donc de pouvoir influer sur les agendas politiques et programmes de campagne, et parfois d'obtenir le soutien d'autres électeurs et de les influencer. Ces espaces de débat peuvent prendre plusieurs formes, y compris :

- des interviews dans les médias auprès du grand public, des groupes de pression, des experts ayant des points de vue différents et des candidats, pour recueillir leurs opinions sur certaines politiques ;
- des émissions radiophoniques ou télévisées, dans lesquelles le public peut faire part de ses opinions ;
- des sites Internet, pages Facebook, etc. de candidats où le public peut interagir directement avec les candidats en question ;
- des bulletins d'information sur des conférences de presse, protestations et autres manifestations organisées par des groupes d'intérêt particulier ;
- des sondages d'opinion publique réalisés par les médias ;
- du journalisme citoyen ;
- des débats sur des blogs, Twitter et des sites de médias sociaux ;
- le courrier des lecteurs.

Ce rôle d'espace de débat public est complexe dans des situations post-conflictuelles, car la frontière entre débat et conflit doit être géré avec prudence par des médias professionnels, qui n'existent pas toujours. Comme le précise un rapport sur les médias dans le contexte des élections et de la violence politique en Afrique de l'Est :

> Les médias servent de forum au sein duquel les rivaux politiques luttent pour le pouvoir et proposent des solutions alternatives au projet national. C'est à la fois une force et une faiblesse.
>
> C'est une force, car cela signifie que les médias, et la presse en particulier, peuvent être un espace précieux pour la réconciliation et le dialogue entre des perspectives politiques opposées. Une participation effective des acteurs en question peut contribuer à réduire la polarisation, à définir plus précisément le programme national et de développement du pays et à le consolider.

[5] « Pacte international relatif aux droits civils et politiques », *Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme*, consulté le 16 août 2012, http://www2.ohchr.org/french/law/ccpr.htm

> Mais cette capacité des médias à servir de forum est une faiblesse pour les états fragiles, qui peuvent ne pas disposer des institutions requises pour gérer ce genre de discussion.[6]

1.3 Les médias en tant que surveillants

Dans la politique et la société actuelle en générale, les médias sont indispensables pour préserver la transparence du processus démocratique. On appelle parfois cela le rôle de « surveillant » des médias. La transparence est nécessaire à de nombreux niveaux, notamment pour l'accès à l'information, la redevabilité et la légitimité des individus, des institutions et des processus eux-mêmes, ainsi que pour la participation légitime et le débat public.

La transparence telle qu'exigée pour l'accès à l'information signifie que l'électorat dispose des informations nécessaires et exhaustives pour faire des choix éclairés et être en mesure de responsabiliser les fonctionnaires et institutions. Il s'agit notamment d'avoir accès aux services juridiques et aux procédures opérationnelles ainsi qu'aux informations sur les fonctionnaires et institutions. Dans le domaine des élections, un organisme de gestion électorale est par exemple tenu d'informer le public de ses actions, décisions et projets. Les individus nommés ou élus à un poste dans un organisme de gestion électorale sont des personnalités publiques qui doivent travailler dans l'intérêt général. Ainsi, les informations concernant leurs affiliations, leurs antécédents et leur performance dans l'exercice de leurs fonctions doivent être librement accessibles au public.

Les médias représentent un mécanisme de prévention et d'enquête sur les allégations de violations ou de faute professionnelle. Ce rôle de surveillant s'étend de la redevabilité des fonctionnaires, et de leurs actions au cours de leur mandat, à l'ensemble du processus. Par exemple, la présence des médias dans les bureaux de vote et les centres de dépouillement est essentielle afin d'empêcher toute fraude électorale, de fait que toutes les mesures protégeant la liberté d'expression sont garanties et que les médias sont libres d'agir de façon indépendante et impartiale.

Une élection peut être considérée comme démocratique uniquement si le public est pleinement en mesure de participer et d'exercer son libre arbitre. Par conséquent, les médias sont indispensables pour s'assurer qu'il existe une plateforme publique, c'est-à-dire *transparente*, de débat et de participation aux échanges. Les candidats doivent représenter le public. La transparence de l'élection permet de garantir que c'est en effet le cas. Du reste, la transparence des processus individuels (comme le vote, le dépouillement, l'enregistrement, la candidature, la campagne électorale, etc.) favorise et renforce la participation du public à ces processus.

---

[6] Nicole Stremlau et Monroe E. Price, *Media, Elections and Political Violence in Eastern Africa: Towards a Comparative Framework*, An Annenberg-Oxford Occasional Paper in Communications Policy Research (Annenberg-Oxford, 2009), p. 28

Un exemple poignant, concernant les élections en Serbie en 2000, illustre ces aspects clés de la transparence.

En Serbie, plusieurs importants médias nationaux indépendants ont contribué au déclin de la popularité de Milošević. La station de radio B-92 avait assuré une couverture professionnelle implacable de Milošević et de son régime depuis 1989. Goran Matić, cofondateur de B-92, a également joué un rôle déterminant dans la mise en place d'un réseau régional de radio et de télévision afin de diffuser des émissions d'information indépendantes. Le réseau ANEM, un groupe de médias composé d'une agence de presse, de plusieurs quotidiens et hebdomadaires indépendants et d'une chaîne de télévision, a contribué à communiquer des informations aux Serbes hors des chaînes principalement publiques. Une couverture critique des guerres de Milošević, de ses politiques économiques, des violentes arrestations et des abus à l'encontre de jeunes manifestants commis par son gouvernement ont contribué à éroder le soutien populaire. En septembre 2000, le signalement d'une fraude lors du vote officiel par des médias indépendants a provoqué des manifestations de Serbes outrés. À l'époque, Milošević avait fermé B-92, mais l'ANEM et Radio Index à Belgrade se sont assurés qu'il n'y ait aucun relâchement de la couverture médiatique. Sans ces médias, il aurait été bien plus difficile de mobiliser la population.[7]

1.4 Genre, médias et élections

Les hommes et les femmes sont généralement traités très différemment par les médias à travers le monde. De même, les hommes et les femmes ont le plus souvent des expériences extrêmement différentes quant à leur participation au processus politique. Les hommes sont plus visibles et dominent davantage dans les médias et les élections ; et les stéréotypes liés au sexe prévalent dans ces deux milieux. Ces différences se renforcent mutuellement ; en effet, une moindre visibilité des femmes dans les médias influe sur leur succès politique et moins de femmes politiques signifie moins d'information sur les dirigeantes politiques.

La participation des femmes à la vie politique – en tant qu'électrices, candidates, femmes politiques, militantes de la société civile et dans d'autres rôles – est importante car elle leur permet d'exercer leurs droits civils et politiques fondamentaux. Elle importe également dans la mesure où elle permet aux pays de progresser en s'appuyant sur une gamme complète de ressources humaines disponibles et contribue à garantir que les processus d'élaboration des politiques répondent de façon adéquate aux besoins des femmes et des jeunes filles. Les stéréotypes liés au sexe et à la discrimination portent préjudice aux hommes comme aux femmes, car ils constituent un obstacle pour les individus et la société dans son ensemble.

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'expression a reconnu ce problème dans la déclaration suivante.

[7] Michael McFaul, « Transitions from Postcommunism », *Journal of Democracy* , vol. 16 (juillet 2005), p. 11 et 12

L'égalité des droits pour les femmes et les possibilités qu'elles ont d'en jouir et de les exercer dépendent de la mesure dans laquelle elles peuvent effectivement exercer leurs droits à la liberté d'opinion, d'expression et d'information sans discrimination et de la mesure dans laquelle elles participent effectivement à la vie publique. Le Rapporteur spécial rappelle que le problème ne réside pas dans la manière dont les normes internationales relatives aux droits de l'homme ont été élaborées, mais plutôt dans les interprétations et applications restrictives et traditionnelles de textes normatifs relatifs aux droits de l'homme. Il souligne qu'il n'est pas acceptable que les femmes dépendent encore des hommes pour représenter leurs points de vue ou protéger leurs intérêts, pas plus qu'il n'est acceptable que des femmes soient systématiquement exclues de processus de prises de décisions qui les concernent, en particulier, mais aussi la société, en général.[8]

Au cours des dernières décennies, la participation des femmes au processus politique s'est améliorée dans la plupart des pays. Le pourcentage de femmes parlementaires a été multiplié par quatre en 50 ans, jusqu'en 1995.[9] Néanmoins, en 2012, la proportion de femmes parlementaires, même dans les démocraties établies, est encore bien en dessous de la parité (11 % en Inde, 17 % aux États-Unis et 39 % au Danemark).[10] De nombreux pays – en particulier les nouvelles démocraties – ont aujourd'hui des politiques qui favorisent directement les femmes candidates, souvent par le biais de systèmes de quotas volontaires ou obligatoires. La plupart des démocraties ont désormais instauré un suffrage universel donnant aux femmes les mêmes droits que les hommes (même si, dans de nombreux pays, les obstacles pour exercer ces droits sont plus nombreux). En outre, l'éducation civique et des électeurs cible généralement les hommes et les femmes.

Les stéréotypes liés au sexe et les limitations à la participation persistent dans la vie politique et s'y manifestent de multiples manières. Alors que les femmes participent de plus en plus à la vie politique en tant que parlementaires, elles sont moins susceptibles d'occuper des postes ministériels ou la direction du pays (président, premier ministre, etc.). Lorsqu'elles ont effectivement des fonctions ministérielles, il est plus probable qu'elles soient responsables de portefeuilles attribués de façon stéréotypée aux femmes, tels que la protection sociale, plutôt que de l'économie, la politique ou la sécurité.[11]

---

[8] « Rapport du Rapporteur spécial, M. Abid Hussain, sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression », *Conseil Économique et Social des Nations Unies*, 29 janvier 1999, http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/fa5a14d6ab6991cb8025674c0038ad3c?Opendocument

[9] « Les femmes en politique : 60 ans en rétrospective », (fiches), *Union parlementaire internationale*, 2006, consulté le 23 août 2012, http://www.ipu.org/pdf/publications/wmninfokit06_fr.pdf

[10] « Les femmes dans les parlements nationaux », *Union parlementaire*, consulté le 30 août 2012, http://www.ipu.org/wmn-f/classif.htm,

[11] « Factsheet: Women's political participation », *International Women's Democracy Center*, consulté le 21 août 2012, http://www.iwdc.org/resources/fact_sheet.htm

Un certain nombre de facteurs continuent de contribuer à la lente progression des femmes en politique. Comme mentionné dans un manuel de surveillance des médias publié par IDEA et ONU-Femmes :

> Plusieurs études indiquent que les citoyens soutiennent les femmes candidates. Pourtant, l'incapacité à faire valoir leur leadership dans leurs propres organisations politiques, les faibles sommes d'argent disponible pour leurs campagnes et les facteurs de conditionnement culturel qui leur attribuent une plus grande responsabilité quant aux taches familiales font tous obstacle à leur pleine participation. [12]

La discrimination fondée sur le sexe est également exacerbée par les médias d'information en général. En 2010, selon le Projet mondial de monitorage des médias 2010, les hommes représentaient 79 % des sujets des nouvelles, et « les nouvelles représentent toujours un monde dans lequel les hommes sont plus nombreux que les femmes dans presque toutes les catégories d'occupations, la disparité la plus marquée se trouvant dans les professions », avec des conséquences évidentes sur la visibilité des femmes en politique. Toutefois, le secteur des médias s'est amélioré à certains égards, avec un nombre croissant de femmes reporters dans tous les domaines, y compris les sujets « difficiles » tels que la sécurité, la politique et l'économie. Les reportages présentés par des femmes journalistes sont 6 % plus susceptibles d'avoir des femmes pour sujets que ceux de leurs homologues masculins.[13]

Il est de plus en plus reconnu que les médias ont un rôle de premier plan à jouer dans la participation des femmes à la vie politique. En 1994, l'Union interparlementaire a déclaré que les médias peuvent « contribuer à inculquer dans le public la notion que la participation de la femme à la vie politique constitue un élément essentiel de la démocratie (et peuvent) en outre être attentifs à éviter de projeter des clichés négatifs ou minimisants concernant la femme et sa volonté et ses capacités de participer à la vie politique et mettre l'accent sur l'importance du rôle assumé par la femme dans la vie économique et sociale et dans le processus de développement en général. »[14]

Dans la plupart des pays, la compétition politique lors des élections se joue dans les médias, ceux-ci ayant donc un rôle clé dans la définition de l'agenda politique. Comme le souligne le manuel de monitorage des médias mentionné précédemment, les médias accomplissent cela en déterminant « les questions et individus qui méritent selon eux d'être signalés dans les nouvelles jour après jour… en fonction de la présence ou de l'absence d'un candidat, et du type

---

[12] Beatriz Llanos et Juana Nina, *Electoral Coverage from a Gender Perspective: A media monitoring manual*, (Stockholm : Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 2011, p. 11

[13] « Qui figure dans les nouvelles », (résultats clés) *Projet mondial de monitorage des médias*, 2010, consulté le 23 août 2012 http://whomakesthenews.org/images/reports_2010/highlights/highlights_fr.pdf

[14] « Plan d'action pour remédier aux déséquilibres actuels dans la participation des hommes et des femmes à la vie politique », *Union interparlementaire*, 16 mars 1994, http://www.ipu.org/wmn-f/planactn.htm

de couverture qu'ils obtiennent en étant sur place ; tous ces éléments conditionnent les chances d'être élus des candidats, car les électeurs obtiennent dans les médias les informations dont ils ont besoin pour prendre leurs décisions politiques. »[15]

Un certain nombre d'études ont été menées sur la couverture par les médias des candidates. Elles montrent que même lorsqu'il y a un nombre assez important de candidates, ces dernières sont souvent négligées par les médias. Une étude réalisée par International IDEA et Asociación Civil Transparencia sur les élections de 2006 au Pérou a révélé que :

- Même si les femmes représentaient 39 % de tous les candidats au Congrès, elles n'ont obtenu que 19 % de couverture médiatique dans la presse écrite, 22 % à la télévision et 26 % à la radio.
- Parmi les sujets abordés dans les programmes électoraux, la parité ne représentait qu'un très faible pourcentage de la couverture (0,97 % pour la presse écrite, 1,3 % pour la télévision et 1,6 % pour la radio).

Des préjugés similaires ont été observés lors des élections de 2004 et de 2009 en Uruguay :

- dans l'ensemble, seulement 3,8 % des personnalités politiques mentionnées dans les médias étaient des femmes, contre 96,3 % d'hommes. Cela contraste avec le fait que les femmes représentaient 10,6 % des personnalités prises en compte lors du monitorage (2004) ;
- Alors que les femmes représentaient 22,6 % de tous les candidats, elles n'ont totalisé que 13,6 % des apparitions dans la presse écrite, à la radio et à la télévision (2009).
- Les questions regroupées dans la catégorie « genre et intérêts des femmes » représentaient 3,5 % des sujets des programmes électoraux couverts.[16]

Les multiples contributions des médias aux élections peuvent également permettre de lutter contre la discrimination fondée sur le sexe et de promouvoir une participation égale, par exemple à travers les rôles suivants :

- Les médias en tant que surveillants : les médias peuvent intégrer des questions liées à la discrimination fondée sur le sexe dans le cadre de leurs responsabilités. L'organisme de gestion électorale gère-t-il correctement le problème de l'accès des électrices ? Les partis politiques font-ils preuve de préjugés sexistes et pratiquent-ils la discrimination ?
- Les médias en tant qu'éducateurs civiques : les médias peuvent renforcer l'utilisation d'un large éventail d'images d'hommes et de femmes dans des rôles différents, pour combattre les stéréotypes.

---

[15] Beatriz Llanos et Juana Nina, *Electoral Coverage from a Gender Perspective: A media monitoring manual*, (Stockholm : Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 2011, p. 11.

[16] Ibid

- Les médias en tant que plateforme de campagne : de par leurs interactions avec les partis politiques, les médias peuvent encourager ceux-ci à nommer des porte-parole féminins et à utiliser différentes images d'hommes et de femmes.
- Les médias en tant que porte-parole du public, analystes et interprètes : les médias peuvent encourager le dialogue entre divers points de vue, fournir une analyse réalisée par des expertes et intégrer une perspective sexospécifique sur de multiples sujets.

D'autres mesures sont prises à plusieurs niveaux pour s'attaquer au problème aggravé par le manque de visibilité des femmes dans les médias électoraux :

- le monitorage du traitement médiatique des femmes candidates par les ONG, les missions d'observation électorale, les OGE, entre autres, et l'utilisation des résultats de la surveillance à des fins de sensibilisation ;
- l'intégration d'une formation en matière d'égalité entre les sexes dans la formation des journalistes électoraux et politiques et du personnel des médias, y compris « la sensibilisation des journalistes et des médias quant à leur importance en tant qu'acteurs du changement social pour construire des sociétés plus équitables, et les aider à renoncer à une vision de la réalité qui met en avant les hommes en omettant de témoigner de la présence et de la contribution des femmes dans les différents domaines de la vie sociale »[x][17] ;
- recruter plus de femmes au sein du personnel des médias d'information et généralistes ;
- l'intégration des problématiques de genre dans le renforcement des capacités des services de communication des partis politiques et de celles des porte-parole ;
- l'amélioration de l'éducation civique et des électeurs à tous les niveaux pour inclure une compréhension de l'égalité entre les sexes et la participation des femmes et des hommes.

1.5 Ressources supplémentaires

Rosemary Armao, *Covering Elections: The Challenges of Training the Watchdogs,* Center for International Media Assistance, (Washington DC : National Endowment for Democracy, 2012)

Larry Diamond « Liberation Technology », *Journal of Democracy* ,vol. 21, n° 3 (juillet 2010)

Philip N. Howard et Muzammil M. Hussain « The Role of Digital Media », *Journal of Democracy* vol. 22, n° 3 (3 juillet 2011)

Ross Howard, *Media + Elections, An Elections Reporting Handbook*, (IMPACS Associate, 2004)

[17] Beatriz Llanos et Juana Nina, *Electoral Coverage from a Gender Perspective: A media monitoring manual*, (Stockholm : Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 2011, p. 10.

Michael Karanicolas, « Regulation of paid advertising: A survey », Centre for Law and Democracy (mars 2012), http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2012/03/Elections-and-Broadcasting-Final.pdf

Yasha Lange et Andrew Palmer (dir.), *Media and Elections: a Handbook*, (Dusseldorf: Institut européen des médias, 1995)

Beatriz Llanos et Juana Nina, *Electoral Coverage from a Gender Perspective: A media monitoring manual*, (Stockholm : Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 2011).

Johanna Martinsson, *The Role of Media Literacy in the Governance Reform Agenda*, (Washington DC : La Banque internationale pour la reconstruction et le développement/La Banque mondiale, 2009)

Susan D. Moeller *Media Literacy: Understanding the News*, Center for International Media Assistance, (Washington DC: National Endowment for Democracy, 2009)

Robert Noris, *Media Monitoring to Promote Democratic elections: an NDI handbook for citizen organizations*, (Washington DC : National Democratic Institute for International Affairs [NDI], 2002)

Howard R. Penniman et Austin Ranney, « The Regulation of Televised Political Advertising in Six Selected Democracies », Committee for the Study of the American Electorate, non daté

Bill Ristow, « Cash for Coverage: Bribery of Journalists Around the World, », Un rapport de Center for International Media Assistance, Center for International Media Assistance (CIMA) et de National Endowment for Democracy (NED), 28 septembre 2010

Frank Smyth, *Journalist Security Guide* (Committee to Protect Journalists, 2012) *cpj.org/**security**/guide.pdf*

Empowering Independent Media, US Efforts to Foster Free and Independent News Around the World, Center for International Media Assistance, éd. Marguerite H. Sullivan (Washington DC : National Endowment for Democracy, 2008),

Nicole Stremlau et Monroe E. Price, « Media, Elections and Political Violence in Eastern Africa: Towards a Comparative Framework », Programme in Comparative Media Law and Policy, Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford, Center for Global Communication Studies, Annenberg School for Communication, University of Pennsylvania Stanhope Centre for Communications Policy Research, Londres, octobre 2009

D^r^ Andy Williamson, D^r^ Laura Miller et Freddy Fallon, *Behind the Digital Campaign*, (Londres : Hansard Society, 2010)

BRIDGE (Building Resources in Democracy, Governance and Elections) http://bridge-project.org/

Election Reporting Handbook, Fédération Internationale des Journalistes (sans date)

http://www.ifj.org/en/articles/election-reporting-handbook

« *Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies* », (Londres : ARTICLE 19, 1994)

Guide pratique du journaliste, Reporters sans frontières/UNESCO (non daté) http://fr.rsf.org/le-guide-pratique-du-journaliste-12-04-2007,21667.html

« *Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions* (Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, 2012) » http://www.osce.org/odihr/92057?download=true

« *Media and elections in Sudan: Monitoring the coverage of Sudan 2010 elections, Period 13 February to 31 October 2010* », Médias et élections au Soudan, décembre 2010, le Consortium

Media and the Elections Process, Fondation Reuters *http://webworld.unesco.org/download/fed/iraq/english/media_elections_en.pdf*

« Qui figure dans les nouvelles ? », (résultats clés) *Projet mondial de monitorage des médias*, 2010, consulté le 23 août 2012 http://whomakesthenews.org/images/reports_2010/highlights/highlights_fr.pdf

« *Classement mondial de la liberté de la presse 2011- 2012,* » *Reporters sans frontières*, 25 janvier 2012

2. Médias et élections: Principes directeurs

Le seul principe directeur qui sous-tend le rôle des médias dans les élections est que sans liberté de presse et sans pluralisme médiatique, la démocratie ne peut exister. Cela a été souligné dans les décisions de nombreux tribunaux internationaux. L'idée a également été exprimée de façon très claire récemment par le rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'expression, qui a décrit une série de mesures que les gouvernements devraient prendre pour garantir la liberté de presse durant les élections.

Différents aspects de la liberté de presse sont en jeu lorsqu'il s'agit d'élections :

- protection contre la censure;
- protection contre les attaques arbitraires et l'ingérence;
- libre accès à l'information nécessaire;
- pluralisme des voix dans les médias.

Le dernier de ces points est particulièrement important. Selon plusieurs, cela veut dire que les médias doivent être possédés par une variété de différents intérêts, de façon à créer un « marché d'idées ». Ceci est important, mais ce n'est qu'un aspect de la question. Dans les pays récemment libérés d'un pouvoir autoritaire, qui sont souvent caractérisés par un contrôle serré des médias, il pourrait s'avérer tout aussi important d'assurer le pluralisme parmi les médias publics financés par l'État. Cela est dû au fait que dans bien des cas, seule la télévision nationale contrôlée par l'État a la capacité de toucher tous les groupes au sein de l'électorat.

Pour s'assurer que la presse financée par l'État n'est pas, dans les faits, sous le contrôle du pouvoir gouvernemental, une démarche claire de réglementation peut s'avérer nécessaire. Voilà le principal paradoxe de la gestion des médias dans les élections – le besoin fréquent d'établir un système complexe de réglementation pour permettre aux médias de travailler librement et sans ingérence.

Trois groupes de droits interconnectés sont en jeu :

- le droit des électeurs de faire un choix éclairé;
- le droit des candidats de faire connaître leurs politiques;
- le droit des médias de recueillir des nouvelles et d'exprimer leurs opinions sur des questions d'intérêt public.

Bien entendu, ces droits, dont chacun représente un aspect de la liberté d'expression garantie par l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ne s'appliquent pas seulement en période électorale, mais en tout temps. Mais c'est plutôt la formalité même du processus électoral – le fait qu'il est conduit selon des procédures clairement définies par la loi – qui a suscité l'attention de ceux qui se penchent sur les questions de liberté de presse. Le degré de liberté et le degré de pluralisme des médias durant une élection peuvent constituer un indice sensible du respect de la liberté d'expression en général, qui est elle-même une condition préalable à toute démocratie fonctionnelle. Par ailleurs, une élection peut être le moment idéal pour éduquer les autorités sur leur obligation de respecter et de cultiver la liberté de presse et pour éduquer les médias sur leurs responsabilités quant au soutien du processus démocratique.

Si on considère les relations avec les médias du point de vue des OGE, deux principes importants entrent en jeu : la transparence et la confidentialité.

- La transparence signifie que les opérations de l'OGE sont ouvertes aux regards du public et que l'OGE doit donc rendre des comptes.
- La confidentialité signifie que la sécurité des opérations des OGE est assurée contre ceux qui n'ont pas droit à certaines informations et qui pourraient saper l'intégrité du processus électoral.

Il est clair qu'en pratique ces principes peuvent entrer en conflit. La transparence complète et la confidentialité sont clairement incompatibles. Toutefois, établir la préséance de ces principes en toute circonstance peut être moins difficile qu'il le semble à première vue. Il sera presque toujours vrai que les plans et activités des OGE doivent être ouverts au regard du public. Il sera vrai aussi que le vote lui-même doit être secret, sans exception. Les cas limites entre les deux sont sans doute rares.

3. Médias et élections: Contexte

Depuis qu'ils existent, les médias de masse ont couvert les événements politiques, mais le fait qu'ils jouent un rôle central dans les élections est un phénomène très récent dans la plupart des régions du monde.

Dans beaucoup de pays, les élections libres sont elles-mêmes un nouveau phénomène. Dans beaucoup de parties de l'Asie et de l'Afrique autrefois colonisées, l'apparition d'élections libres et souveraines date de la seconde moitié du 20^{e} siècle, et le phénomène est encore plus récent pour les anciens pays du bloc communiste. Même les pays d'Europe de l'Ouest et d'Amérique latine ne se sont pleinement démocratisés que quelques années avant ou après la Seconde Guerre mondiale avec l'extension du suffrage (droit de vote) aux femmes. Les États-Unis n'ont aboli les dernières limites au suffrage que durant les années 1960. La tradition démocratique de l'Amérique latine a été interrompue par une période de dictature militaire, surtout entre les années 1960 et 1980, un phénomène qui s'est manifesté aussi dans beaucoup de pays d'Afrique et d'Asie. Certains pays, particulièrement en Europe et en Amérique du Nord, avaient une liberté de presse vigoureuse même lorsque le droit de vote était encore limité. D'autres ont vu naître des médias indépendants seulement à l'époque où ils se battaient pour installer un système de gouvernement élu.

En Europe, en Amérique du Nord et en Amérique latine, les médias ont fini par être considérés comme un « quatrième pouvoir » grâce auquel les activités du gouvernement pouvaient être surveillées. Cette approche a progressivement été incorporée dans le droit international, quoique la pratique n'ait pas été à la hauteur de l'idéal. En général, le développement d'une presse indépendante est lié au développement des libertés politiques.

Jusqu'à une période relativement récente, la presse écrite était le seul média de masse. Sa portée était limitée du fait de l'illettrisme de la majorité des gens. Ainsi, l'arrivée de l'audiovisuel représentait une révolution potentielle, dans la mesure où cela permettait de communiquer des idées politiques à un vaste public. Toutefois, dans bien des cas, le pouvoir potentiel de la radio et de la télévision effrayait les administrateurs des organes de radiodiffusion. La British Broadcasting Corporation (BBC) a ainsi adopté une « règle de 14 jours » interdisant la couverture de toute question qui allait être débattue au Parlement dans les deux semaines suivantes. C'est seulement en 1951 qu'ont été diffusées les premières émissions de télévision sur des élections de partis. L'interdiction de toute couverture dans les jours précédant une élection, dans des pays comme la France, est un vestige de cette période où les

médias semblaient prendre d'immenses précautions pour éviter d'influencer les résultats d'une élection.

Les temps ont changé. Beaucoup estiment que les élections sont aujourd'hui dominées par la télévision, un phénomène qui remonterait au début des années 1960, avec le premier débat télévisé entre des candidats à la présidence des États-Unis. Mais cette opinion n'est que partiellement fondée. La majorité de la population mondiale ne regarde pas la télévision – les gens n'ont pas d'électricité ou ne peuvent pas se payer un téléviseur. Il ne s'agit pas non plus de l'apanage des dictatures – la plus grande démocratie du monde, après tout, c'est l'Inde. Dans ces pays, la radio constitue le média le plus important.

Même dans les pays où le débat politique est dominé par la télévision, le phénomène est assez récent. Dans beaucoup de pays d'Europe de l'Ouest, la radiodiffusion commerciale n'a été légalisée que dans les années 1980, et la couverture télévisée des élections reste très réglementée, après de longues années de contrôle de la radio et de la télévision par l'État.

Malgré tout ce qui se dit des « conseillers en communication » des politiciens et de la « mondialisation », une bonne partie de ce qui est véhiculé par les médias en période électorale n'aurait rien de surprenant pour des électeurs d'une génération précédente, habitués à des campagnes politiques faites de rassemblements et de discours publics. La tradition américaine de la publicité payée, basée sur les techniques les plus sophistiquées de l'industrie de la publicité, est importante mais n'est pas dominante à l'échelle mondiale. La tradition de la radiodiffusion réglementée à l'européenne est encore très répandue, surtout en période électorale. Cela a tendance à favoriser la diffusion de longs messages et débats politiques, plutôt que de courts extraits sonores.

« Le médium est le message », disait un célèbre théoricien des médias. Il est évident qu'en période électorale plusieurs types de messages sont véhiculés par le même média. Les débats électoraux les plus célèbres de l'histoire américaine sont celui de Nixon contre Kennedy en 1960 et celui de Lincoln contre Douglas un siècle auparavant. Le premier était le précurseur de l'âge des élections télévisées. Mais il est surtout frappant de constater que les similitudes entre les deux échanges sont plus importantes que leurs différences.

Il reste à voir quel sera l'impact à long terme des développements récents dans les technologies de communication. L'Internet a déjà transformé la manière dont les élections sont couvertes. En définitive, il a mis fin à la pratique des « embargos » ou « périodes de réflexion » puisqu'il échappe en grande partie au contrôle des organismes de réglementation. Mais l'impact de l'Internet reste à déterminer, car si la majeure partie de la population mondiale n'a pas de téléviseur, les gens qui n'ont pas d'ordinateur personnel sont encore plus nombreux.

La téléphonie mobile est peut-être appelée à jouer un rôle encore plus important comme source de nouvelles. Dans plusieurs endroits du monde, l'accès au téléphone a sauté une génération sur le plan technologique. Beaucoup de personnes relativement pauvres qui ne sont pas branchées sur une ligne téléphonique possèdent un téléphone portable. Les messages textes sont déjà utilisés pour des campagnes électorales et pour la diffusion de nouvelles. La prochaine étape,

qui se développe déjà rapidement, est l'utilisation de la baladodiffusion (« podcasting ») de fichiers audio et vidéo.

Probablement aucun aspect de la gestion des élections ne dépend autant du contexte politique et social que le fonctionnement des médias. Nous pouvons le considérer selon deux dimensions qui se chevauchent :

- Le niveau de développement social et économique du pays et ses conséquences sur la propriété des médias et sur la structure de leur audience – ainsi que sur la source de l'information politique transmise aux gens.
- L'expérience des médias dans la couverture d'élections démocratiques – et dans quelle mesure la liberté de presse a été reconnue dans le passé.

On parle couramment aujourd'hui de la mondialisation de l'information. Par ailleurs, beaucoup déplorent « l'américanisation » des campagnes électorales, c'est-à-dire l'utilisation de belles images télévisées ayant peu de substance. Ces deux points de vue, bien qu'ils semblent liés à des visions politiques différentes, reposent tous deux sur l'idée qu'un certain type de média et un certain type de langage de campagne se sont imposés partout dans le monde. Or, cette idée est loin d'être fondée. Un très grand nombre d'électeurs n'ont pas accès à la télévision à cause de leur pauvreté. Beaucoup d'autres n'ont pas accès aux journaux parce qu'ils sont pauvres ou analphabètes (il est cependant intéressant de noter que dans beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne, les gens lisent davantage les journaux qu'ils ne regardent la télévision). Ainsi, même si le domaine de l'information est plus mondialisé que dans le passé – plus que lorsque Marshall McLuhan a inventé l'expression « village planétaire » dans les années 1960 –, les particularités nationales restent d'une importance capitale. Et ces particularités prennent plus d'importance que jamais au moment des élections, qui sont des événements nationaux par excellence.
Dans les pays récemment libérés de régimes autoritaires, les médias financés par l'État sont souvent sous le contrôle strict du pouvoir gouvernemental. Ailleurs, dans la majeure partie de l'Europe de l'Ouest par exemple, il existe une forte tradition de radiodiffusion publique indépendante du pouvoir gouvernemental, ce qui favorise le pluralisme médiatique. Mais dans les pays peu habitués au pluralisme politique, les journalistes de l'État ne sont généralement pas indépendants et audacieux. Dans ces cas, les organismes de réglementation peuvent avoir à intervenir davantage pour faire en sorte que les journalistes assument pleinement leurs responsabilités envers le public.

L'organisme de réglementation peut aussi être appelé à intervenir de façon plus régulière lorsqu'il y a de nombreux cas de « discours haineux » et « d'incitation à la violence » de la part de médias partisans représentant différents groupes politiques ou ethniques.

Mais dans ces circonstances, le rôle de l'organisme de réglementation est de garantir la pluralité des voix dans les médias, et non de réduire qui que ce soit au silence.

Certaines questions pratiques peuvent être plus difficiles à régler dans une nouvelle démocratie que dans une démocratie bien établie. Par exemple, comment décider du temps d'antenne

gratuit à impartir aux partis politiques s'il n'y a jamais eu d'élections démocratiques qui permettent de jauger leur popularité? Mais même cette difficulté – ou différence – est loin d'être insurmontable. Beaucoup de démocraties avancées comme les Pays-Bas, le Danemark et la Norvège ne tiennent pas compte des élections antérieures pour répartir le temps d'antenne. Ils font la répartition sur la base de l'égalité entre les partis. Pour les administrateurs des nouvelles démocraties planifiant un système de réglementation, il existe une multitude d'exemples parmi lesquels choisir.

4. Environnement médiatique

Les médias sont omniprésents. Il existe des centaines de milliers de médias traditionnels (radio, télévision et presse écrite) à travers le monde. En 2010, la Russie comptait à elle seule 35 000 journaux enregistrés, et environ 10 000 stations de radio et de télévision en 2004.[18] La croissance d'Internet, de la transmission par satellite et des services de téléphonie mobile ont permis de mesurer la véritable ampleur de la prolifération des médias. En outre, les nouveaux médias, tels que les blogs, Twitter, Facebook par exemple, ont ajouté une nouvelle dimension au paysage médiatique actuel, désormais accessible à bien plus de personnes.

En cette ère de diversité et d'accessibilité des médias, il semble donc manifeste que nous vivons dans un « village planétaire », à savoir une société d'information unique et uniforme. Cependant, l'accès à l'information pour le grand public – et pour les électeurs en particulier – diffère considérablement selon les contextes nationaux et infranationaux. Partout dans le monde, différents aspects tels que la politique (actuelle et passée), l'éducation aux médias, l'accès à l'électricité, la richesse, la situation géographique et la culture contribuent à la multitude des paysages médiatiques nationaux. La nature du paysage médiatique détermine largement les différents aspects du rôle des médias dans une élection. Ces aspects comprennent notamment la portée et les orientations politiques du débat, ainsi que la propension à en définir les termes.

La cartographie médiatique est importante pour la plupart des acteurs des élections, car elle permet de comprendre quels sont les médias disponibles, leurs forces et faiblesses, et qui y a accès. Dans un pays donné, pour qu'un exercice de cartographie médiatique soit précis, il ne doit pas seulement étudier les médias locaux, mais tenter au minimum de rendre compte de la vaste gamme de moyens d'information émanant des sources internationales. Une étude de la présence et de la couverture des médias est également insuffisante. Par ailleurs, une analyse appropriée doit également tenir compte de l'impact sur les dynamiques d'un paysage médiatique de caractéristiques telles que la propriété, la richesse, les antécédents politiques, le cadre législatif et la culture. Pour mettre en œuvre des élections démocratiques, il est particulièrement important de parfaitement comprendre les multiples niveaux et nuances du paysage médiatique. Selon un analyste, « […] l'accès à des informations précises et objectives est plus que jamais primordial pour qu'une démocratie saine puisse prospérer. Cet accès est

[18] « Media Landscape: Russia », *European Journalism Centre*, consulté le 8 août 2012, http://www.http://ejc.net/media_landscapes/russia[AU1]

essentiel pour améliorer les conditions de confiance des citoyens, des médias, et de l'État, et pour mettre en œuvre et maintenir l'agenda de la gouvernance. »[19]

Par ailleurs, la richesse et la prospérité économique influent de façon décisive sur les paysages médiatiques, à la fois en termes de propriété et de portée des médias. Par exemple, dans une région où les possibilités de générer des revenus de publicité sont moindres, on constate souvent une pénurie de médias locaux indépendants, sauf si des fonds proviennent directement de sources externes, par exemple de riches particuliers ou de donateurs. Généralement, les médias indépendants (privés) sont concentrés autour des zones urbaines et leur influence est minime ou nulle au-delà de ces zones. Bien qu'elles soient de plus en plus rares, il existe encore des régions du monde où le seul média national disponible en milieu rural appartient à l'État ou au gouvernement. L'expression « fracture numérique » a été créée pour désigner les inégalités d'accès aux médias modernes au sein de la population.

Partout dans le monde, à l'exception des pays les plus pauvres, les médias se retrouvent de plus en plus sous le contrôle de groupes médiatiques multinationaux. L'accès à ces multinationales est également en hausse, souvent en dépit des questions économiques. En Afghanistan par exemple, l'accès aux médias de radiodiffusion se limitait avant 2002 à un réseau de radios appartement à l'État, à l'exception d'une kyrielle de stations de radio AM multinationales, telles que la BBC et La voix de l'Amérique (VOA). Au cours des dix années qui ont suivi, le paysage a radicalement changé, avec l'essor de radiodiffuseurs nationaux indépendants et privés. Pourtant, même dans les régions où les médias nationaux sont peu présents, l'accès aux médias multinationaux par satellite a modifié, à des degrés divers, l'accès à l'information.

La richesse n'est cependant pas le seul facteur déterminant du schéma de présence des médias. Les traditions politiques et culturelles jouent également un rôle fondamental. La majeure partie des pays européens, par exemple, ont une forte tradition de propriété publique ou étatique des médias. La France n'a légalisé les médias privés que dans les années 1980. Aussi, il n'est pas surprenant que les pays dont l'histoire a été marquée par un pouvoir militaire ou un système à parti unique aient développé une tradition de contrôle étatique des médias. Dans les années 1960 et 1970, les médias privés d'Amérique latine étaient souvent associés à des dictatures militaires. Le contexte médiatique historique d'un pays influe sur la propension des auditeurs à faire confiance aux médias, ce qui exerce un impact sur l'écoute/le lectorat. Cela peut donc favoriser ou décourager le développement de certains types de médias.

[19] Johanna Martinsson, *The Role of Media Literacy in the Governance Reform Agenda*, (Washington DC : Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale, 2009), p. 3

Il existe une autre dimension critique de l'environnement médiatique : la force des traditions, le cadre législatif de la liberté d'expression et le respect de cette liberté d'expression. De préférence, les médias opèrent dans un contexte où la liberté d'expression et le droit d'accès à l'information jouissent d'une importante protection constitutionnelle et législative. Par exemple, le niveau d'équité et de transparence dans l'allocation des fréquences de radiodiffusion a souvent une influence notable sur la manière dont les médias s'acquittent de leurs responsabilités durant la période électorale. De même, des antécédents de censure et d'intimidation physique des médias feront probablement peser une menace constante sur les journalistes et leur direction durant la couverture des élections.

Par ailleurs, l'accès aux médias internationaux peut être grandement affecté par les politiques juridiques d'un pays. Le gouvernement nord-coréen, par exemple, est parvenu à rester presque totalement isolé sur la scène médiatique internationale. Il n'existe actuellement (2012) aucun réseau de données haut débit dans le pays et les récepteurs Internet par satellite ne sont pas autorisés, sauf dans des circonstances extrêmement contrôlées ou pour un usage par le gouvernement ou les élites.

Les pays jouissant d'une certaine prospérité économique et d'une longue tradition de pluralisme, de liberté et d'indépendance ont pu développer des médias divers et stables. Les normes professionnelles peuvent également être plus élevées (encore que le piètre niveau d'éthique de certains médias dans les démocraties avancées montre que la corrélation n'est pas forcément parfaite). Plus important encore, l'association des influences et des antécédents définit le degré d'efficacité et d'équité des médias dans la couverture d'une élection.

Comprendre le paysage médiatique d'un pays donné nécessite également de comprendre *comment les gens utilisent les médias*. Outre la disponibilité des médias, d'autres facteurs interviennent, tels que les préférences personnelles, le lieu de travail et les habitudes professionnelles, la confiance globale dans les sources d'information ainsi que l'éducation aux médias généraux. Deux brefs exemples provenant de pays en développement montrent que la façon dont les gens obtiennent l'information est très variable. Une étude menée par Altai en 2010 en Afghanistan a révélé que seulement 13 % de la population obtenait ses informations de la presse écrite. Ce faible pourcentage résultait des niveaux d'alphabétisation et d'accès.[20] Une étude réalisée en 2012 au Nigeria a observé une utilisation globalement identique de la radio dans les zones rurales et urbaines. Elle a par ailleurs indiqué que 4 répondants sur 10 avaient précisé avoir écouté la radio sur leur téléphone mobile au cours de la semaine précédant l'enquête, mais qu'un nombre plus important de citadins avaient regardé la télévision au cours d'une semaine donnée par rapport aux résidents des zones rurales.[21] Ces différences permettent de distinguer les schémas d'utilisation des médias selon le pays et ont un impact sur leur utilisation pendant les élections. En plus des médias électroniques et la presse écrite, et dans certains cas en remplacement de ces derniers, la communication directe et personnelle reste très importante dans les campagnes et les processus électoraux.

Pourtant, même dans ces cas précis, les médias jouent encore un rôle important dans la communication des informations politiques. Même dans des communautés rurales qui n'ont pas accès direct aux médias indépendants, les informations générées par la presse circulent parmi le grand public et finissent parfois par atteindre les électeurs ruraux. Les « gardiens de l'information » peuvent eux-mêmes s'appuyer sur les médias comme source d'informations et transmettront donc ce qu'ils glanent dans la presse. Ainsi, même lorsque le bouche-à-oreille est la principale source d'informations politiques, les médias contribuent grandement à la masse d'informations en circulation.

Toutefois, l'analyse de l'audience est souvent rapidement obsolète, car les préférences et l'accès évoluent très rapidement dans l'environnement médiatique actuel. Une étude réalisée par le Pew Research Center aux États-Unis en 2008 a par exemple observé que la consommation d'informations sur Internet avait presque doublé en une seule année, passant de 24 % à 40 % .[22]

La consommation générale d'informations ne se traduit pas de façon nette par une consommation d'informations liée aux élections. Par exemple, un rapport publié en 2006 examinant la réaction d'un large public et son intérêt pour les publicités de campagnes

[20] « Afghan Media in 2010, A Synthesis », rapport d'Altai Consulting (financé par USAID), (2010), p. 101 et 102
[21] « Nigeria Media Use 2012 » *Gallup and Broadcasting Board of Governors*, consulté le 23 août 2012, *www.bbg.gov/wp-content/media/2012/08/gallup-nigeria-brief.pdf*
[22] « Internet Overtakes Newspapers as News Outlet » *The Pew Research Center*, 23 décembre 2008, http://www.people-press.org/2008/12/23/internet-overtakes-newspapers-as-news-outlet/

politiques a montré que la « publicité politique est la forme la plus critiquée de communication politique. »[23]

Malgré la faible popularité de la publicité politique, certains éléments semblent indiquer que la population se tourne vers des médias spécifiques pour les informations générales relatives aux élections. L'impact des médias sociaux sur les choix des électeurs constitue le domaine d'intérêt le plus récent faisant l'objet de recherches intensives. Une étude a révélé que sur les 82 % d'adultes américains qui utilisent les médias sociaux, 51 % y auront recours pour en savoir plus sur les candidats aux élections présidentielles américaines en 2012.[24] Bien sûr, il est néanmoins difficile d'évaluer dans quelle mesure ces « connaissances » modifient effectivement les choix de vote.

4.1 Éducation aux médias

L'éducation aux médias est vitale pour garantir que la couverture médiatique des élections permet réellement d'informer l'électorat et que les médias sont eux-mêmes tenus de rendre des comptes. Le Center for Media Literacy définit le terme comme suit :

> L'éducation aux médias est une approche de l'éducation qui date du XXI[e] siècle. Elle offre le cadre nécessaire pour accéder, analyser, évaluer, créer et participer avec des messages de formes variées, depuis la presse écrite en passant par la vidéo et Internet. L'éducation aux médias favorise la compréhension du rôle des médias dans la société et renforce les compétences d'interrogation et de libre expression nécessaires aux citoyens d'une démocratie. [25]

Le développement de l'éducation aux médias va cependant au-delà de la simple amélioration des connaissances et des compétences des consommateurs de médias. Il inclut également le fait de cibler les détenteurs de l'information, tels que les responsables gouvernementaux et, plus spécifiquement dans le domaine électoral, les fonctionnaires des OGE, les candidats et les partis politiques, afin d'améliorer leur compréhension des médias et leur relation avec ces derniers. En raison de leur méfiance à l'égard des intentions des médias ou par crainte de répercussions négatives, ces organismes et individus ont souvent tendance à dissimuler des informations. Toutefois, cette crainte ou suspicion est généralement causée par une formation et une expérience insuffisante dans les relations avec les médias. Il est essentiel de comprendre que l'« éducation aux médias est une alternative à la censure, au boycott ou fait de blâmer » les médias[26] pour favoriser les processus et pratiques démocratiques. Le chapitre Relations de

---

[23] Margaret Scammell *Political advertising: Why is it so boring?* (version en ligne de 2007), p. 4 et 5, consulté le 13 août 2012, http://eprints.lse.ac.uk/2540

[24] « Get on Twitter and Facebook, or Get Out of the Race; New Digitas Study Finds Six in Ten Social Media Users Expect Candidates to Have a Social Media Presence » PR Newswire, 31 octobre 2012, http://www.prnewswire.com/news-releases/get-on-twitter-and-facebook-or-get-out-of-the-race-132939343.html

[25] Ibid

[26] Ibid (http://www.medialit.org/about-cml#history)

l'OGE avec les médias de ce thème examine plus en profondeur la façon dont les organismes de gestion électorale peuvent apprécier plus pleinement les valeurs et les ressources d'un environnement libre et favorable aux médias. Il propose également des outils sur les modalités d'utilisation de ces ressources.

Pour que les médias libres et indépendants soient pérennes, le public et les fournisseurs d'informations doivent être éduqués aux médias. L'éducation aux médias inclut le fait de comprendre comment utiliser un paysage médiatique qui évolue rapidement. Cela est particulièrement vrai dans cette ère des médias sociaux et des technologies en constante mutation. Cette éducation aux médias implique par ailleurs de reconnaître l'utilisation de messages sous-jacents et leur importante influence. Un message sous-jacent est le contexte ou l'arrière-plan du message principal, qui peut comporter des images, un fond sonore et une formulation, chacun de ces éléments transmettant des messages spécifiques, des associations et des insinuations. En bref, l'éducation aux médias consiste à développer des capacités de réflexion critique et une sensibilisation générale. Cela favorise ensuite le pluralisme des médias et les incite à faire preuve de plus de professionnalisme. Cette éducation aux médias permet ainsi à la population de comprendre le paysage médiatique dans son ensemble, y compris les impacts des cadres législatifs et l'importance de la sécurité des professionnels des médias.

La liste suivante précise quelques-unes des compétences inhérentes à l'éducation aux médias[27] :

- identifier les médias disponibles et savoir comment y accéder ;
- comprendre comment utiliser les médias et transmettre des informations ;
- être capable d'identifier le créateur et les intentions des messages médiatiques ;
- déceler les intérêts commerciaux qui se cachent derrière les messages ;
- cerner l'impact des monopoles médiatiques sur l'impartialité des médias ;
- comprendre l'influence incontournable des valeurs et points de vue des créateurs de médias ;
- comprendre les « outils de persuasion » ;
- saisir le rôle de la culture dans l'élaboration des messages médiatiques ;
- assimiler l'impact des messages médiatiques sur la culture ;
- apprécier la différence entre le texte et le message sous-jacent ;
- savoir comment les médias influencent nos pensées et nos comportements ;
- comprendre que l'histoire ou l'image présentée implique toujours une vision partielle de la réalité ;
- reconnaître la partialité, la désinformation ou les inexactitudes ;

[27] Cette liste provient en grande partie du *Media Literacy Project*, une ressource librement accessible, consultée le 15 août 2012, http://medialiteracyproject.org/resources/introduction-media-literacy

- prendre conscience des « filtres » que nous utilisons pour interpréter les messages médiatiques, nos propres expériences ou notre éducation par exemple ;
- développer des compétences pour créer ses propres messages ;
- comprendre le pouvoir et le rôle que le journalisme citoyen joue aujourd'hui dans le paysage médiatique en tant catégorie supplémentaire de fournisseurs d'informations. Ce rôle existe en particulier dans les contextes de liberté limitée (ou totalement absente) des médias traditionnels ;
- apprécier les impacts différents des médias temporels (tels que les films) par rapport aux médias statiques (tels que des photos) ;
- comprendre le fonctionnement de la mémoire du public - ce dont il se souvient immédiatement après avoir « consommé » un message et ce dont il se souvient après plusieurs mois ;
- comprendre le rôle de l'émotion dans l'interprétation du message et la mémoire ;
- savoir comment les messages peuvent être manipulés de manière à amplifier les réponses émotionnelles (y compris l'utilisation de formulations, d'angles et d'éclairages particuliers) ;
- comprendre l'impact des cadres législatifs sur les messages médiatiques ;
- connaître les obligations des professionnels des médias, telles que des reportages équilibrés, le droit de réponse et la protection de l'identité des sources ;
- comprendre l'impact de l'autocensure (le pouvoir de la peur) sur les messages médiatiques ;
- savoir comment plaider pour un changement positif dans le système des médias.

Il est évident qu'une part importante de la réflexion critique ci-dessus est essentielle pour que les électeurs puissent avoir des opinions éclairées. En outre, l'éducation aux médias est primordiale dans les situations de conflit et post-conflit, car elle constitue un mécanisme de protection contre les discours de haine dans des circonstances instables. Un public sensibilisé aux obligations des professionnels des médias est plus susceptible d'exiger un contenu médiatique de haute qualité. L'éducation aux médias est également importante pour les nouvelles démocraties ou les pays engagés sur la voie de la démocratie. Dans ces contextes, les cadres législatifs sont généralement en cours d'élaboration et auront un impact considérable sur la condition future des médias indépendants et libres. Par ailleurs, les citoyens peuvent faire face à une explosion soudaine des sources d'information et formats médiatiques après des décennies, voire plus, de médias contrôlés ou peu nombreux. Plus le public sera éduqué aux médias, plus il (et les fournisseurs d'informations) sera apte à décrypter les messages et en reconnaître la valeur et la crédibilité.

Toutefois, malgré des efforts de développement concerté à travers le monde pour renforcer le professionnalisme des médias et encourager leur indépendance, il n'en va pas nécessairement de même concernant les efforts déployés pour améliorer l'éducation aux médias.

4.2 Radio

Alors que le paysage médiatique est en pleine expansion et diversification, la radio demeure le média le plus répandu et le plus accessible à travers le monde. Lorsque la radio FM est rare ou inexistante, la radio AM demeure souvent accessible. En 2002 déjà, 95 % de la population mondiale bénéficiait de signaux analogiques de radio.[28] L'avènement de la radio par satellite a également considérablement élargi l'éventail des programmes radiophoniques accessibles à l'échelle mondiale.

La radio par satellite demeure relativement chère ; la radio traditionnelle reste par conséquent populaire grâce à un coût relativement modeste. Les postes de radio portatifs nécessitent toujours des piles, mais ces coûts ne représentent qu'une fraction de ceux associés à d'autres formes de médias. De plus, l'absence d'électricité n'est pas nécessairement un facteur limitant pour la radio. Et la radio permet également de surmonter les obstacles liés au niveau d'alphabétisation. Elle représente par conséquent une source d'informations particulièrement essentielle dans les zones rurales ou pauvres, ou dans les contextes où les femmes sont moins susceptibles d'être alphabétisées que les hommes.

Dans un sondage Gallup réalisé dans 23 pays d'Afrique subsaharienne en 2008, 59 % des répondants affirmaient que la radio nationale était leur principale source d'informations concernant les événements nationaux, tandis que 9 % supplémentaires déclaraient préférer la radio internationale à d'autres formes de médias. Combinés, ces pourcentages contrastent de façon frappante avec les 3 % qui lisaient les journaux ou les 1 % utilisant Internet comme principale source d'informations sur les événements nationaux. [29]

Toutefois, même si la radio s'impose comme la source d'informations la plus accessible à l'échelle mondiale, on constate des différences considérables en matière de consommation de radio (malgré le manque général de statistiques cohérentes dans de nombreux pays). Aux États-Unis par exemple, où environ 96,7 % des ménages possédaient un téléviseur en 2012 [30] (un nombre comparable au pourcentage d'Américains écoutant la radio chaque semaine [93 %]), la durée moyenne qu'un Américain passe devant la télévision, plutôt qu'à écouter la radio, a presque doublé (33 heures/semaine contre14 heures et 46 minutes/semaine).[31]

Outre le fait de comprendre l'accès à la radio propre à un pays, il est essentiel de comprendre l'accès du public aux types de programmes. Il s'agit notamment de reconnaître l'impact de la

---

[28] « Cible 8: Donner à toute la population mondiale accès aux services de télévision et de radiodiffusion », tiré de *Suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre de cibles du SMSI, Examen à mi-parcours*, (Suisse : Union internationale des télécommunications, 2010), p. 157, http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/wtdr_10/material/WTDR2010_Target8_e.pdf

[29] Cynthia English « Radio the Chief Medium for News in Sub-Saharan Africa », (Washington DC : GALLUP World, 23 juin 2008),http://www.gallup.com/poll/108235/radio-chief-medium-news-subsaharan-africa.aspx

[30] Estimations de M. Neilson telles que citées sur *National Association of Broadcasters*, consultées le 15 août 2012, http://www.nab.org/documents/resources/broadcastFAQ.asp

[31] Estimations de M. Neilson et le RAB telles que citées su *National Association of Broadcasters*, consultées le 15 août 2012,http://www.nab.org/documents/resources/broadcastFAQ.asp

propriété des programmes et des stations de radio. Une discussion sur la propriété des médias est présentée dans la section Propriété des médias et élections.

4.3 Télévision

Dans les lieux où elle est à la fois accessible et *abordable*, la télévision demeure le média le plus populaire. En 2009, selon l'Union internationale des télécommunications, le nombre de foyers possédant un téléviseur était très différent selon les régions. En Europe, sur le continent américain et dans la Communauté des États indépendants, 95 % des foyers ou plus en possédaient un. Les pourcentages étaient plus faibles au sein des États arabes et dans l'Asie et le Pacifique, avec 82 % et 75 % respectivement. Les estimations pour l'Afrique étaient bien inférieures à celles des autres régions, avec seulement 28 %.[32]

Catégoriser la propriété d'un téléviseur par région peut toutefois porter à confusion, car les statistiques pour les pays au sein des régions peuvent considérablement varier. Une comparaison entre 2007 et 2008 des chiffres concernant la possession d'un poste de radio ou de télévision montre clairement qu'un nombre bien plus important de foyers possèdent un poste de radio dans la majorité des 50 « pays les moins développés » dans le monde. Pourtant, la plupart de ces pays font partie des régions générales énumérées ci-dessus qui affichent un nombre (consolidé) de propriétaires de téléviseurs élevé dans l'ensemble. Cette tendance ne s'est pas manifestée dans certains pays : au Bangladesh, au Cambodge, à Djibouti, au Laos et au Myanmar, le nombre de propriétaires de téléviseurs était presque équivalent à celui des propriétaires de postes de radio, voire supérieur. En outre, les statistiques de chaque pays montrent qu'une part importante de la population de ces pays ne possède ni un poste de radio, ni un téléviseur ; dans de nombreux cas, le nombre de propriétaires de téléviseurs était bien en dessous de 30 % .[33]

Néanmoins, la télévision demeure l'un des médias les plus dynamiques et en constante expansion. En plus des programmes de télévision hertzienne (par le biais de tours de transmission), les téléspectateurs disposent aujourd'hui de la programmation par satellite. La transmission par satellite a donné un caractère « mondial » à la télévision, car les satellites couvrent de vastes régions du monde. Cela a eu un impact majeur sur la manière dont les nouvelles internationales et les émissions générales sont considérées et consommées, et a également joué un rôle central pour faciliter l'accès à l'information dans des pays par ailleurs relativement fermés et dans lesquels la liberté des médias est limitée. En Égypte par exemple, le taux de pénétration de la télévision par satellite était de 43 % en 2009 (à titre de comparaison, la pénétration du haut débit était de 7,4 %)[34], permettant ainsi aux résidants

[32] « Cible 8: Donner à toute la population mondiale accès aux services de télévision et de radiodiffusion », tiré de *Suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre de cibles du SMSI, Examen à mi-parcours*, (Suisse : Union internationale des télécommunications, 2010), p. 159, http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/wtdr_10/material/WTDR2010_Target8_e.pdf

[33] Tel que cité dans Ibid, p. 166

[34] Jeffrey Ghannam, *Social Media in the Arab World: Leading up to the Uprisings of 2011, A Report to the Center for International Media Assistance*, (Washington DC : National Endowment for Democracy, 2011), p. 26

d'accéder à des médias privés ainsi qu'à des médias indépendants qui n'étaient pas contrôlés indirectement par l'autocensure et la peur. De même, 74 % de la population syrienne avait accès à la télévision par satellite en 2009 (contre 0,5 % seulement à l'Internet haut débit)[35].

La télévision hertzienne est également diversifiée. La télévision analogique, transmise par des ondes électromagnétiques, cède progressivement sa place à la télévision numérique terrestre, un processus qui a commencé dans les années 1990. La programmation numérique permet de compresser le code transmis, ce qui permet la diffusion d'une plus grande quantité de chaînes dans une seule bande passante. Ce changement a été réalisé non seulement pour proposer aux téléspectateurs un nombre bien plus important de programmes, mais il a également permis de diversifier l'accès aux programmes télévisés : sur un ordinateur via Internet, sur un téléphone mobile ou à la maison sur une télévision ordinaire.

En raison des coûts extrêmement élevés qu'implique cette programmation, les pays ont organisé un passage progressif à la radiodiffusion numérique. Les Pays-Bas ont été l'un des premiers pays à abandonner entièrement à la radiodiffusion analogique, suivis peu après par la Finlande, l'Andorre, la Suède et la Suisse. Les États-Unis ont opéré un passage complet en 2009, après un processus de presque 10 ans. Lors de la conférence de l'Union internationale des télécommunications en 2006, les nations d'Europe, d'Afrique et du Moyen-Orient ont accepté de passer progressivement à la radiodiffusion numérique. Une déclaration publiée à l'issue de la conférence soulignait ce qui suit :

> ... La généralisation de la radiodiffusion numérique en Europe, en Afrique, au Moyen-Orient et en République islamique d'Iran d'ici à 2015 sera un progrès majeur dans l'édification d'une société de l'information plus équitable, plus juste et à dimension humaine. Le passage au numérique permettra de brûler les étapes technologiques pour connecter ceux qui ne le sont pas encore dans les communautés mal desservies ou isolées, et pour réduire la fracture numérique. [36]

À la mi-2012, environ vingt-cinq pays européens, dont l'Estonie, la France, Malte, la Slovénie et l'Espagne, étaient passés au numérique. Certains pays européens, tels que la Grèce et l'Irlande, n'avaient pas encore effectué ce changement[37]. Ces pages Wikipedia montrent la progression continue du passage au numérique à travers le monde : http://en.wikipedia.org/wiki/File:Worldmap_digital_television_transition.svg et http://fr.wikipedia.org/wiki/Transition_vers_la_t%C3%A9l%C3%A9vision_num%C3%A9rique.

---

[35] Ibid, p. 31

36 « Cible 8: Donner à toute la population mondiale accès aux services de télévision et de radiodiffusion », tiré de *Suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre de cibles du SMSI, Examen à mi-parcours*, (Suisse : Union internationale des télécommunications, 2010), p. 160, http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/wtdr_10/material/WTDR2010_Target8_e.pdf

[37] Petros Iosifidis, « Mapping Digital Media: Digital Television, the Public Interest, and European Regulation », *Reference Series* 17 (Londres : Open Society Media Program, 2012), p. 12 et 13

4.4 Presse écrite

Parmi les médias traditionnels (presse écrite et radiodiffusion), la presse écrite est la plus diversifiée, à la fois par sa propriété et son contenu. Elle compte aussi bien des quotidiens que des journaux hebdomadaires, des magazines d'actualité ou encore un éventail de publications spécialisées. La presse écrite comprend également des publications ponctuelles, telles que des prospectus et des brochures. De tous les médias de masse, la presse écrite constitue également le média le plus ancien, du fait des textes écrits sur de la pierre, des tissus ou du papier.

Dans le monde d'aujourd'hui, les lecteurs de la presse écrite sont moins nombreux que les utilisateurs d'autres formes de médias de masse, notamment en raison des niveaux d'alphabétisation, d'accès et de richesse. La simple préférence de chacun y contribue également. En chine par exemple, – où a vu le jour la première presse écrite connue – une évaluation réalisée en 2009 a établi que 81,5 % de la population était alphabétisée. Les publications quotidiennes et non quotidiennes étaient tirées à 202 exemplaires pour 1 000 personnes, soit environ 20 %, alors que le nombre de postes de radio et télévision oscillait autour de 32 et 31 % respectivement.[38]Une autre évaluation a estimé que le nombre de radios et de télévisions représentait plus du double du nombre de journaux quotidiens et non quotidiens.[39] Bien entendu, ce type d'évaluation ne tient pas compte du nombre de personnes qui lisent une publication imprimée, ou du nombre de personnes qui écoute un poste de radio ou regarde un téléviseur. Toutefois, il ressort clairement des différents angles des statistiques du monde entier que l'on peut supposer que le nombre de personnes qui écoutent la radio ou regardent la télévision est supérieur au nombre de gens qui lisent une publication.

Cela ne signifie pas toutefois que la presse écrite est moins précieuse, ni moins nécessaire pour le pluralisme d'ensemble du paysage médiatique. Historiquement, la presse écrite est un média privé, plutôt qu'un média gouvernemental ou public ; elle est donc moins susceptible d'être considérée comme partiale (selon le contexte propre à chaque pays). En outre, la presse écrite bénéficie dans un sens d'une plus grande longévité, car elle existe pendant des périodes plus longues. Les consommateurs de presse écrite choisissent également uniquement ce qu'ils souhaitent lire, contrairement à la radio et à la télévision où le public peut parfois être exposé à des informations supplémentaires et non souhaitées. Les informations reçues par les consommateurs en raison de l'intérêt qu'ils leur portent peuvent être plus facilement retenues que les informations non souhaitées. De plus, un certain nombre d'études ont montré que dans de nombreux contextes, même si le nombre de lecteurs est inférieur à celui des téléspectateurs, les journaux définissent l'actualité en termes de sujets et de débats pour les autres médias – et pour les hommes et femmes politiques. Cela peut être dû au fait que la presse écrite peut souvent se permettre d'approfondir davantage ses sujets. Cela peut également s'expliquer par le profil plus « sérieux » de la presse écrite par rapport aux autres formes de médias, les habitudes des hommes et femmes politiques quant à l'utilisation des médias et les hypothèses émises par

[38] « China Basic Data », *Press Reference*, consulté le 24 août 2012, http://www.pressreference.com/Be-Co/China.html
[39] « Asia > China > Media », *NationMaster*, consulté le 24 août 2012, http://www.nationmaster.com/red/country/ch-china/med-media&all=1

ces derniers sur le pouvoir des journaux.[40] [41] Cette influence est sans doute en train de changer avec la nouvelle révolution médiatique, mais cela reste probablement toujours vrai dans une certaine mesure.

4.5 Nouveaux médias

Les nouveaux médias sont Internet, le téléphone mobile, les médias sociaux, tels que les blogs et les microblogs (Twitter et Sina Weibo par exemple), les sites Internet de réseaux sociaux comme Facebook, les sites de partage de vidéos tels que YouTube, et d'autres encore. Autrement dit, « nouveaux médias » est un terme général qui décrit un éventail de médias utilisés à des fins très différentes. Ces nouveaux médias se distinguent des médias traditionnels (radio, télévision, journaux et magazines) notamment par les aspects suivants :

- ils sont généralement interactifs ;
- ils utilisent des technologies numériques, en ligne et mobiles ;
- ils sont souvent créés par le public et axés sur les utilisateurs ;
- ils fonctionnent en temps réel ;
- ils n'ont généralement pas de frontières ;
- les informations ont une durée de vie limitée ;
- ils sont plus difficiles à réglementer - et à censurer ;
- l'accès à l'infrastructure pour la publication ou la radiodiffusion est généralement moins coûteux pour les particuliers ;
- ils ne respectent pas toujours les normes et l'éthique journalistiques.

Toutefois, la frontière entre médias traditionnels et médias sociaux est souvent floue : la plupart des journalistes « traditionnels » utilisent Internet comme principale source d'informations pour leurs sujets et de nombreux médias traditionnels créent des éditions en ligne ou deviennent entièrement multimédias. Les médias traditionnels se servent également d'articles issus du « journalisme citoyen » – par exemple l'*iReport* de la chaîne de télévision CNN, qui invite les téléspectateurs à lui faire parvenir des sujets. Ils s'appuient parfois sur des images et des vidéos de téléphones portables personnels pour couvrir des sujets peu accessibles tels que la violence militaire à l'encontre de défenseurs de la démocratie. Les importantes organisations de médias

---

[40] Stefaan Walgrave et Peter Van Aelst, « The Contingency of the Mass Media's Political Agenda Setting Power: Toward a Preliminary Theory », *Journal of Communication* vol. 56 (2006), p. 92, http://www.m2p.be/publications/00101132.pdf

[41] « Les journaux, du moins en Belgique dans les années 1990, semblent davantage sur la définition de l'actualité politique que les actualités télévisées. Cela ne signifie bien évidemment pas que la télévision ne compte pas. Mais nos résultats suggèrent l'importance du contenu des journaux dans l'étude empirique de la définition de l'actualité par les médias de masse. Aujourd'hui, la Belgique n'est pas un pays « centré sur la télévision », comme les États-Unis par exemple, et les journaux sont un important forum pour le débat public et politique. Dans des pays comme les États-Unis, les incidences de la télévision pourraient s'avérer plus importantes. Nous pressentons néanmoins que les journaux possèdent certaines qualités intrinsèques qui les rendent plus enclins à définir l'agenda politique dans les démocraties postindustrielles. » Tel qu'indiqué dans : Stefaan Walgrave, Stuart Soroka et Michiel Nuytemans « The Mass Media's Political Agenda-Setting Power: A Longitudinal Analysis of Media, Parliament, and Government in Belgium (1993 to 2000) »,*Comparative Political Studies* vol. 41 (2008), p. 814, publié

comme la BBC exigent que la plupart de leurs correspondants aient des compétences en matière de médias traditionnels, mais également de médias en ligne et interactifs. Presque tous les grands organismes de presse ont maintenant des versions en ligne, dont beaucoup sont interactives.

Il existe de nombreux points de vue quant à l'impact global des nouveaux médias, mais il est communément admis que ces médias ont favorisé la mondialisation, qu'ils ont permis aux communautés d'intérêts (politiques et autres) de mieux s'organiser et communiquer malgré l'éloignement géographique, qu'ils ont changé la face du journalisme traditionnel et brouillé les frontières entre communications publiées et communications personnelles. Les nouveaux médias ont en outre permis à des personnes, groupes et petites entreprises de remettre en cause les monopoles des médias traditionnels – préoccupation grandissante des défenseurs de la démocratie à travers le monde – en se servant de l'infrastructure sans frontières et relativement peu coûteuse d'Internet pour exprimer des points de vue différents.

Ces nouveaux médias offrent de nouvelles opportunités aux acteurs des élections. Mais comme toute autre technologie, ils ont des limites et présentent certaines difficultés. Cette section examine l'impact et la pertinence des nouveaux médias sur chacun des rôles clés que jouent les médias de masse dans une élection. [42]

Les nouveaux médias en tant que surveillant

Les nouveaux médias ont commencé à jouer un rôle essentiel en améliorant la transparence des processus démocratiques, y compris les élections. Dans le monde entier, de nombreux groupes d'observation des élections utilisent désormais le service de messagerie SMS (Short Message Service), c'est-à-dire les textos, pour recueillir et diffuser rapidement des informations concernant les irrégularités électorales ou mener des processus de dépouillement rapide, ainsi qu'à d'autres fins. Au Monténégro en 2005, un processus de comptage rapide par SMS a contribué à désamorcer les tensions concernant l'intégrité du dépouillement de l'élection référendaire, permettant ainsi de convaincre les électeurs du bien-fondé des résultats officiels du référendum.[43]

Les citoyens se servent des nouveaux médias pour surveiller la fraude électorale. Lors des élections de 2012 au Mexique, les réseaux sociaux ont été utilisés pour dévoiler l'achat de votes, y compris à l'aide d'une vidéo postée sur différents réseaux sociaux montrant un entrepôt rempli de denrées alimentaires, prétendument destinées à soudoyer les électeurs. En outre, « au moins trois groupes…ont mis en place des sites Internet sophistiqués sur lesquels les citoyens [pouvaient] télécharger des contestations et des vidéos ou autres documents illustrant

[42] Il est important de noter que les organismes de gestion électorale utilisent désormais les médias numériques de différentes manières qui ne sont pas abordées dans ce thème, car cette utilisation ne se rapporte pas spécifiquement aux médias de masse. Par exemple, certains organismes de gestion électorale utilisent maintenant Internet et les SMS pour l'inscription sur les listes électorales et le vote.

[43] Ian Schuler, « NDI: SMS as a tool in election observation », *Innovations, vol.* 3, n° 2 (printemps 2008), http://www.ndi.org/files/2329_sms_engpdf_06242008.pdf

les irrégularités. Il [existait] également des sites de médias sociaux pour faire part de fraude présumée en temps réel. »[44] Autre exemple, au cours des élections présidentielles russes en 2012, des militants ont créé une nouvelle plateforme de médias sociaux, baptisée « Citizen Controls », conçue spécifiquement pour que tous les groupes sociaux puissent surveiller ensemble les élections.[45]

Les médias sociaux contribuent également à améliorer le comportement des candidats et l'interaction candidats/électeurs. En Malaisie en 2012, Transparency International (TI) a demandé à l'ensemble des candidats aux élections de signer un « engagement électoral » volontaire. Comme l'a déclaré TI, « cet engagement a pour objectif de reconnaître qu'il incombe à chaque candidat de lutter contre la corruption, de pratiquer une bonne gouvernance et respecter la primauté du droit. L'engagement souligne également le rôle essentiel que jouent les citoyens dans la surveillance de leurs politiciens en fournissant une plateforme où le public peut suivre et commenter les performances des candidats. »[46] Chose inhabituelle, cet engagement *exigeait* que les candidats ouvrent des comptes Facebook et Twitter et qu'ils dialoguent avec les électeurs sur ces comptes.

Le rôle de surveillant des médias traditionnels est considérablement renforcé par le fait qu'ils utilisent les nouveaux médias en tant que source d'informations et support de couverture des élections. En surveillant le discours des médias sociaux, en observant les publications du journalisme citoyen et en créant leurs propres nouveaux médias via les blogs et microblogs officiels sur des sites Internet officiels de médias, les enquêtes des médias traditionnels sont devenues plus rapides, plus diversifiées et plus interactives.

De même, les médias sociaux ont été largement utilisés pour surveiller les discours de haine, ainsi que toute effervescence sociale qui pourrait engendrer ou indiquer une violence électorale. Ils ont par ailleurs permis de surveiller et de cartographier des conflits persistants liés aux élections. Des outils ont été créés spécialement à cet effet. Par exemple, le logiciel de recherche dans le Nuage d'Ushahidi recueille des données à partir de SMS, de messages sur Twitter et de courriels, puis les combine sur une carte par le biais de Google Maps afin d'afficher la répartition géographique et l'ampleur de la violence.[47] De même, Sokwanale a dressé une cartographie numérique des cas rapportés de violence et d'intimidation électorales au Zimbabwe.[48]

---

[44] « Worries about vote-buying despite Mexican reform », *The Guardian*, dimanche 1er juillet 2012, http://www.guardian.co.uk/world/feedarticle/10314939

[45] Taiciya Bekbulatova « Russian Election: With Watchdog Website, Students Channel The Power Of The People », *Worldcrunch*, 24 février 2012.Http://Www.Worldcrunch.Com/New-Website-Hopes-Be-Russian-Elections-Monitoring-Facebook/4754

[46] Melissa Ong « Keeping elections clean: TI-Malaysia launches Election Integrity Pledge », *Transparency International*, 19 juin 2012,http://blog.transparency.org/2012/06/19/keeping-elections-clean-ti-malaysia-launches-election-integrity-pledge/

[47] *Ushahidi*, consulté le 24 août 2012, http://ushahidi.com/

[48] « Mapping Terror in Zimbabwe: Political Violence & Elections 2008 », *Sokwanele*, 18 juin 2008, http://www.sokwanele.com/map/electionviolence

Les médias en tant qu'éducateurs du public

La nature décentralisée, multimédia et interactive des nouveaux médias a fait ressortir leur potentiel en tant qu'outil d'éducation du public. Par exemple, les organismes de gestion électorale, les organisations internationales de promotion de la démocratie, les groupes de la société civile et autres intervenants ont très largement utilisé YouTube et d'autres sites de ce type pour partager des vidéos sur l'éducation civique et électorale.[49]

Les organismes de gestion électorale ont des profils Facebook pour attirer de nouveaux électeurs et fournir des informations aux électeurs actuels, ainsi que pour recevoir leurs commentaires. Elections New Zealand, par exemple, dispose d'une page Facebook active avec plus de 10 000 J'aime[50] et celle de l'organisme de gestion électorale jamaïcain est aussi très largement consultée.[51] La Commission électorale britannique poste des messages sur Twitter presque tous les jours pour annoncer des dates clés, lignes directrices essentielles, points saillants de rapports, etc.[52] Il existe aussi quelques sites Internet indépendants qui promeuvent l'inscription des électeurs, comme Rock the Vote aux États-Unis.[53]

Les nouveaux médias en tant que plateforme de campagne

L'utilisation créative des nouveaux médias pour les campagnes politiques ne cesse de croître, les candidats et partis utilisant désormais une gamme complète d'outils pour courtiser les électeurs. De nombreux partis politiques et candidats ont bien entendu leurs propres sites Internet, plus ou moins sophistiqués. David Cameron, le premier ministre britannique, a utilisé le « Webcameron », un journal vidéo sur Internet, pour attirer les électeurs lors des élections britanniques de 2010 et de celles qui ont suivi.[54] Pour ces mêmes élections, tous les partis du Royaume-Uni ont eu recours à des publicités « virales », éléments clés de leur campagne, qui se sont propagées sur les médias sociaux en ligne.[55] Fait notoire, Barack Obama s'est servi des médias sociaux pour lever des fonds et faire passer des messages lors de sa campagne victorieuse pour les élections présidentielles américaines de 2008, que certains qualifient de premières « élections Facebook ». Selon un article de presse, 60 % des personnes s'apprêtant à

---

[49] Voir les exemples YouTube suivants : (Philippines) « Voters Education Animation Project », *BouncingBall, Inc*., téléchargé le 24 février 2010, http://www.youtube.com/watch?v=8kHkYUFm5nA et (États-Unis) « How to Vote » *Howcast*, téléchargé le 28 septembre 2008, http://www.youtube.com/watch?v=AQbr2Y4YUAc

[50] « I Vote NZ » *page Facebook de la Commission électorale de Nouvelle-Zélande*, consultée le 24 août 2012, https://www.facebook.com/IvoteNZ

[51] « Electoral Commission of Jamaica », *page Facebook de la Commission électorale de Jamaïque* consultée le 24 août 2012, https://www.facebook.com/electionsja

[52] « Electoral Commission @ElectoralCommUK », *page Twitter de la Commission électorale du Royaume-Uni*, consultée le 24 août 2012, http://twitter.com/ElectoralCommUK/

[53] *Rock the Vote*, consulté le 24 août 2012, http://www.rockthevote.com/

[54] *Webcameron*, consulté le 24 août 2012, http://www.conservatives.com/video/webcameron.aspx

[55] Gaby Hinsliff « Web 2.0: the new election superweapon », *The Observer*, 10 avril 2012, http://www.guardian.co.uk/politics/2010/apr/11/new-media-election-campaign

voter aux élections présidentielles américaines de 2012 estimaient que les candidats devaient avoir une présence en ligne.[56] En outre, les campagnes électorales coûtent moins cher sur les nouveaux médias que sur les médias traditionnels. Cela signifie que dans certains contextes, les plus petits partis peuvent bénéficier d'une exposition médiatique de leur campagne plus importante qu'à l'accoutumée. Toutefois, rien ne démontre aujourd'hui que cet avantage se traduit par une meilleure performance électorale. En France, lors des élections présidentielles de 2007, Ségolène Royal, qui se présentait contre Nicolas Sarkozy, a dépensé plus d'argent que tout autre candidat pour une campagne diversifiée et interactive sur les nouveaux médias, favorisant ainsi un militantisme public important qui semblait lui donner plus de visibilité que si elle s'était concentrée sur les médias traditionnels.[57] [58]

Les techniques de campagne en ligne diffèrent non seulement par le support, mais également par le message, le ton et le calendrier. Les électeurs ne semblent pas tant attirés par l'aspect quantitatif des nouveaux médias utilisés par les candidats, mais plutôt par leur qualité et leur interactivité. Cela suggère que les nouveaux médias ont généré des attentes plus grandes des électeurs quant à l'interaction directe (en ligne) des candidats politiques. Lors des élections de 2010 au Royaume-Uni, des mères de classe moyenne ont demandé à dialoguer en ligne avec les hommes et femmes politiques.[59] Durant les élections de 2008 en Macédoine, le recours des principaux partis aux nouveaux médias a également été sans précédent. Les commentateurs déplorent cependant que « la notion sociale soit « absente » de cette utilisation des médias sociaux. Les billets de blogs sont principalement des transcriptions des discours prononcés lors des rassemblements, et le contenu provient essentiellement des messages publicitaires télévisés et d'autres utilisations telles que des articles destinés aux médias traditionnels, analystes, journalistes et autres acteurs similaires, mais ne sont pas des blogs en soi. Les billets sont longs, chaque billet cible différents publics et les expériences personnelles ou contributions des politiciens font défaut. »[60]

Le public exerce une pression croissante pour que les médias en ligne soient succincts (en particulier en ce qui concerne les microblogs) et amusants (notamment les vidéos virales)[61]. Or, contre toute attente, réaliser des campagnes sur les médias sociaux peut prendre beaucoup de temps dans la mesure où les candidats doivent asseoir leur profil sur ces réseaux, un processus qui prend des semaines, voire des mois. Les nouveaux médias impliquent souvent un modèle de

---

[56] « Election 2012: How Social Media Will Convert Followers into Voters », *PCMag*, 30 janvier 2012, http://www.pcmag.com/slideshow/story/293078/election-2012-how-social-media-will-convert-followers-into-v

[57] D[r] Andy Williamson, D[r] Laura Miller, et Freddy Fallon, *Behind the Digital Campaign*, (Londres : Hansard Society, 2010), p. 36

[58] Les auteurs notent qu'il y a eu en réalité certaines spéculations selon lesquelles la campagne multimédia de M[me] Royal a donné aux électeurs l'impression que son « style de leadership dispersé a finalement échoué parce qu'il l'a fait paraître faible et indécise. » (Ibid, p. 36)

[59] « The Mumsnet Election », *Mumsnet*, consulté le 21 août 2012 http://www.mumsnet.com/media/mumsnet-election

[60] « The Mumsnet Election », *Mumsnet*, consulté le 21 août 2012 http://www.mumsnet.com/media/mumsnet-election

[61] « Macedonia: Use of new media in election campaign », *Global Voices*, publié le 23 mai 2008, http://globalvoicesonline.org/2008/05/23/macedonia-use-of-new-media-in-election-campaign/

« campagne longue » dans lequel les hommes et femmes politiques conservent une présence sur les médias sociaux en mode « pseudo-campagne » entre les élections. Selon certains analystes, les campagnes menées dans les nouveaux médias pourraient ainsi privilégier les candidats en poste, en fonction de l'environnement réglementaire et de la mesure dans laquelle les candidats actuels et potentiels sont proactifs en ligne.[62] En effet, les nouveaux médias offrent la possibilité de « campagnes perpétuelles ». [63]

L'activité des nouveaux médias peut être un indicateur précis des résultats électoraux… ou non. Le candidat perdant au second tour des élections présidentielles en Égypte a été mentionné presque trois fois plus sur Twitter que le vainqueur. Par conséquent, dans ce cas, le nombre de mentions sur Twitter ne s'est de toute évidence pas traduit par une victoire électorale.[64] En revanche, lors des élections britanniques de 2010, le suivi des médias sociaux, notamment l'analyse de Tweetminster, a permis de prédire de manière assez précise les gagnants et perdants des débats électoraux. Les responsables de campagne électorale s'appuient désormais largement sur la surveillance des médias sociaux (appelée analyse des sentiments) pour comprendre les modes d'opinion des électeurs. Un commentateur des élections présidentielles américaines de 2012 a déclaré que « les médias sociaux ne *décident* peut-être pas de la campagne de 2012… mais ces outils offrent des informations précieuses sur les tendances nationales... Twitter [est] un groupe de discussion informel – des centaines de milliers de tweets, apportant des réponses « brutes » à chaque débat ou discours, comme on l'a vu sur la télévision câblée. »[65] La campagne menée par Goodluck Jonathan au Nigeria (2011) a bénéficié d'une utilisation réussie des médias sociaux.

Les médias sociaux peuvent également présenter des risques pour les candidats. Dans certains cas, des candidats ont publié des commentaires sur des forums de médias sociaux qui ont eu l'effet inverse de celui escompté. Parce qu'il pensait peut-être que les lecteurs de Twitter étaient pour la plupart sympathiques, parce qu'il postait sans doute spontanément ses Tweets ou parce qu'il surestimait la tolérance des médias sociaux aux plaisanteries de mauvais goût, Stuart MacLennan, jeune candidat écossais, a été exclu du Parti travailliste après avoir publié des commentaires sur Twitter « indiquant que les personnes âgées « sentent le sapin », qualifiant une femme de « coffre » et plaisantant sur l'esclavage. »[66]

---

[62] Gaby Hinsliff, « Web 2.0: the new election superweapon », *The Observer*, 10 avril 2012, http://www.guardian.co.uk/politics/2010/apr/11/new-media-election-campaign

[63] D[r] Andy Williamson, D[r] Laura Miller et Freddy Fallon, *Behind the Digital Campaign*, (Londres : Hansard Society, 2010), p. 31

[64] Ibid, p. 44

[65] « Social media monitoring for the presidential elections in Egypt 2012 », (un rapport d'Interact Egypt), *Slideshare*, téléchargé en juin 2012, http://www.slideshare.net/interactegypt/egyptian-presidential-elections-over-social-media

[66] David Folkenflik « For election news, voters still turn to old media », *NPR*, 8 février 2012, http://www.npr.org/2012/02/08/146565911/tvs-king-web-fails-to-dominate-election-coverage

Les médias en tant que forum de débat ouvert et porte-parole du public

Dans de nombreux pays, les nouveaux médias sont devenus l'une des plateformes les plus dynamiques où les personnes peuvent exprimer leurs opinions, partager des informations, interagir avec des leaders et débattre de questions électorales de premier plan. Les nouveaux médias ont l'avantage d'être « démocratiques », permettant à quiconque de publier ses opinions sur des blogs et microblogs, de partager des liens, d'envoyer et de transférer des courriels, de créer des sites Internet, etc. Autre avantage, ils fonctionnent en temps réel, permettant ainsi aux gens de suivre les développements rapides et perpétuels. Enfin, il est beaucoup plus difficile de censurer ou de faire taire les nouveaux médias, car les gouvernements ne peuvent pas facilement suspendre les « licences » des blogueurs, perquisitionner les bureaux des utilisateurs de Twitter ou poursuivre quelqu'un pour avoir publié des liens sur Facebook.

L'utilisation des nouveaux médias lors des soulèvements populaires du printemps arabe illustre la contribution de ces nouveaux outils au changement politique. Comme l'écrivaient certains analystes à la mi-2011 :

À la vue de ce qui s'est déroulé jusqu'à présent au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, nous pouvons dire qu'Internet a fait bien plus que de simplement changer la façon dont les acteurs politiques communiquent entre eux. Depuis le début de l'année 2011, les protestations sociales dans le monde arabe se sont répercutées d'un pays à l'autre, en grande partie parce que les médias numériques ont permis aux communautés de s'unir autour de griefs partagés et de développer des stratégies transposables de mobilisation contre les dictateurs. Dans chaque pays, les personnes ont utilisé les médias numériques pour bâtir une réponse politique à des contextes locaux de joug injuste. Ils n'ont pas été inspirés par Facebook, mais par les véritables tragédies *documentées* sur Facebook. Les médias sociaux sont devenus le support sur lequel la société civile peut développer ses idées, et les nouvelles technologies de l'information apportent aux militants ce qu'ils n'avaient pas auparavant : des réseaux d'information difficilement contrôlables par l'État et des outils de coordination déjà intégrés à des réseaux de confiance, constitués de la famille et des amis.[67]

Après la vague d'élections qui a suivi les révolutions du printemps arabe, les nouveaux médias sont demeurés un élément important. Tout en reconnaissant qu'Internet n'était encore qu'un luxe pour personnes fortunées et qu'on ne devait donc pas lui accorder trop d'importance, un commentateur égyptien a noté qu'à l'approche des élections présidentielles, les opinions et débats électoraux dominaient dans les médias sociaux. Il a observé que les « [u]tilisateurs de Facebook postaient des images avec des messages politiques défendant leurs propres candidats ou critiquant leurs opposants, en ajoutant leur propre commentaire. » Dans le même temps, des

[67] Philip N. Howard et Muzammil M. Hussain « The Role of Digital Media », *Journal of Democracy*, *vol.* 22, n°. 3 (3 juillet 2011), p. 9

militants populaires ont écrit des blogs d'opinion, les médias d'information traditionnels ont assuré une couverture continue en ligne et en temps réel, les discours des candidats aux élections présidentielles ont été publiés sur YouTube, et Twitter foisonnait de mini-débats sur ce sujet.[68]

Les nouveaux médias ont permis de s'exprimer à des segments de la société dont les voix n'auraient peut-être pas été entendues sans cela. Par exemple, au Royaume-Uni, un sondeur a surnommé les élections de 2010 « les élections Mumsnet », dans lesquelles « le site qui aborde le problème de la maternité… modifie le débat politique. Les tristement célèbres discussions en ligne de Mumsnet obligent les politiciens à traiter les parents en égaux, sur des questions choisies par les internautes de Mumsnet : ce site, avec d'autres médias sociaux a donné… à des femmes ordinaires la confiance nécessaire pour confronter les politiciens de nouvelles façons… Internet façonne l'enjeu du vote des femmes. » [69] C'est un exemple intéressant des effets d'amplification entre médias traditionnels et nouveaux médias : les échanges sur un site Internet avec un public relativement restreint ont été repris par des médias d'information traditionnels, ce qui a conduit à l'augmentation de ces échanges en ligne.

Des débats non censurés sur les nouveaux médias commencent à avoir des incidences sur les résultats électoraux. En Malaisie, le journal en ligne *Malaysiakini*, exemple de nouveaux médias proposant une autre source d'expression, a eu un impact important sur les élections. « En mars 2008, le [parti au pouvoir] a connu ses pires résultats électoraux en un demi-siècle, perdant sa majorité parlementaire des deux tiers pour la première fois depuis l'indépendance. L'importance croissante du journalisme en ligne a contribué à cette situation, en réduisant l'énorme avantage dont bénéficiait le BN en termes d'accès aux médias et parce qu'il a « choqué le pays » en documentant des abus manifestes des forces de police à l'encontre de manifestants, en particulier ceux d'origine indienne. »[70]

Les nouveaux médias ont également permis aux médias traditionnels d'éviter la censure. Selon un article paru dans le *Journal of Democracy*, par exemple, « [q]uand Hugo Chávez, le président du Venezuela, a obligé la chaîne Radio Caracas Television à fermer en mai 2007, elle a poursuivi la diffusion de ses émissions sur YouTube. »[71]

De plus, ces nouveaux médias sont parfaitement adaptés à une opposition informelle et ironique. Par exemple, pendant la campagne électorale générale de 2010 au Royaume-Uni, l'un des sites indépendants les plus populaires présentait des satires des affiches électorales du principal parti. À partir d'une photographie du chef du parti jugée trop retouchée, les visiteurs

---

[68] Lara Fawzy,« A revolution and a presidential election: Egypt's social media mania », *Memeburn*, 7 mars 2012, http://memeburn.com/2012/07/a-revolution-and-a-presidential-election-egypts-social-media-mania/

[69] Gaby Hinsliff « Web 2.0: the new election superweapon », *The Observer*, 10 avril 2012, http://www.guardian.co.uk/politics/2010/apr/11/new-media-election-campaign

[70] Gaby Hinsliff « Web 2.0: the new election superweapon », *The Observer*, 10 avril 2012, http://www.guardian.co.uk/politics/2010/apr/11/new-media-election-campaign

[71] Larry Diamond « Liberation Technology », *Journal of Democracy*, *vol.* 21, n° 3 (juillet 2010), p. 73

du site mydavidcameron.com pouvaient créer et publier leurs propres versions numériques de véritables affiches, et y ajouter des slogans amusants.

Réglementation des nouveaux médias

Les pratiques en matière de réglementation et les styles de journalisme qui se sont développés au fil des ans pour les médias traditionnels s'appliquent-ils également aux « nouveaux » médias ? Lorsqu'il s'agit de réglementer le comportement des nouveaux médias, bon nombre des hypothèses qui sous-tendent la réglementation des médias classiques ne s'appliquent tout simplement pas. Par exemple, l'espace pour publier des documents sur Internet est au sens propre infini, alors que la réglementation de la radiodiffusion s'appuie sur l'idée que le spectre est une ressource limitée, qui doit donc être partagée. La convergence des médias traditionnels et nouveaux signifie par ailleurs que les gouvernements doivent relever un défi : où et comment établir la limite de la réglementation ? Celle-ci doit-elle considérer les blogs d'opinion comme une campagne électorale tierce ? Des périodes d'interdiction peuvent-elles être appliquées au-delà des frontières du pays ou au sein même du pays ? Et ainsi de suite.

Il existe assurément un consensus international croissant sur les droits à la liberté d'expression et d'information dans les nouveaux médias. En 2011, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies recommandait :[72]

« les États ... devraient prendre toutes les mesures voulues pour favoriser l'indépendance de ces nouveaux moyens et garantir l'accès des particuliers » (paragr. 15) … .et indiquait spécifiquement que le « fonctionnement des sites Web, des blogs et de tout autre système de diffusion de l'information par le biais de l'Internet (sic), y compris les systèmes d'appui connexes à ces moyens de communication, comme les fournisseurs d'accès à Internet ou les moteurs de recherche » (paragr. 43), doivent être compatibles avec les dispositions du paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte. »[73]

Le paragraphe 3 présente les circonstances très limitées dans lesquelles la liberté d'expression peut être restreinte, à savoir pour protéger les droits d'autrui et pour des raisons de sécurité nationale.

Comme d'autres avancées en matière de technologie multimédia par le passé, certains gouvernements considèrent les nouveaux médias comme une menace. Navi Pillay, haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, a déclaré en 2012 :

---

[72] Ces recommandations ont été formulées dans les « Observations générales sur l'ARTICLE 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques » des Nations Unies. Ces Observations générales sont l'interprétation du Comité des droits de l'homme de la signification de l'ARTICLE 19 et de l'orientation nécessaire aux partis pour appliquer le pacte.

[73] « ARTICLE 19 welcomes general comment on freedom of expression », déclaration) *ARTICLE 19*, 5 août 2011,http://www.article19.org/resources.php/resource/2631/en/un:-article-19-welcomes-general-comment-on-freedom-of-expression

> Internet a transformé les mouvements des droits de l'homme. Les États ne peuvent plus exercer leur monopole sur l'information. Il en est résulté un effet de contrecoup et les tentatives pour brider injustement l'accès au contenu en ligne ou à Internet en tant que tel dans plusieurs pays se sont intensifiées… Il existe aussi une réelle préoccupation sur le fait que des méthodes destinées à identifier et traquer les criminels peuvent être utilisées pour réprimer les défenseurs des droits de l'homme et faire taire les dissidents.[74]

Finalement, Internet et les autres nouvelles technologies fonctionnent grâce à des supports (tels que des lignes téléphoniques) qui sont la propriété de gouvernements ou de grandes entreprises, et qui nécessitent souvent un certain type de licence pour être utilisés. En Turquie par exemple, selon un rapport de l'Open Society Foundations.

La menace la plus significative pour la diversité et la qualité des médias continue de résider dans les restrictions juridiques répressives imposées aux journalistes. Elles n'ont fait que croître avec l'essor des médias numériques. Conformément à l'article 301 du Code pénal turc, il est illégal d'insulter la Turquie et l'identité nationale, et cet article été utilisée pour occulter la censure d'Internet.[75]

Jusqu'à présent, le défi posé par les nouveaux médias a été le suivant : les « anciens » médias peuvent être réglementés de manière à ne pas constituer un acte de censure et à renforcer la liberté d'expression plutôt que de la restreindre. Une telle réglementation des nouveaux médias s'est avérée impossible. Les nouveaux médias peuvent être réglementés, mais l'ampleur de la diversification et de la diffusion du contenu d'Internet, par exemple, ont fait que la loi a été oppressive et s'est transformée en censure : interception de courriels, fermeture de sites Internet, pressions ou action en justice à l'encontre de fournisseurs de service Internet.

Internet remet en cause ce que l'on considère traditionnellement comme la conduite pertinente des médias pendant les élections. Il est par exemple difficile de faire respecter la loi concernant la couverture des campagnes pendant les périodes d'interdiction avant les résultats officiels du scrutin, du fait de sites Internet non réglementés. Lors des élections de 2012 en France, une interdiction de divulgation des résultats a par ailleurs été ignorée par des médias en ligne de Suisse et de Belgique, qui les ont publiés 90 minutes plus tôt, rendant l'application de l'article

---

[74] « The World is Moving Online: Promoting Freedom of Expression » *Bureau des Nations Unies pour le Haut-Commissaire pour les droits de l'homme*, 9 mars 2012, http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Theworldismovingonlinepromotingfreedomofexpression.aspx

[75] Aslı Tunc etVehbi Görgülu, *Turkey Mapping Digital Media Report*, (Londres : Open Society Foundations, 18 mars 2012) http://www.soros.org/sites/default/files/OSF-Media-Report-Turkey-04-23-2012-final-WEB.pdf

de la loi française presque impossible.[76] De par son caractère international, il est difficile de réglementer Internet. Les tentatives des régulateurs nationaux visant à fermer des sites Internet sont veines, car des sites miroirs (copies exactes) sont ouverts hors des frontières du pays. De la même façon, l'autoréglementation par les utilisateurs des nouveaux médias est plus difficile, voire impossible. Et parfois, les nouveaux médias ont ignoré des conventions largement acceptées par les « médias traditionnels » (par exemple en ne divulguant pas les sondages de sortie des urnes avant la fin du vote).

Aujourd'hui, il est couramment admis qu'il est difficile de prendre des mesures spécifiques pour réglementer les nouveaux médias concernant les élections. La loi définit ce qui acceptable et ce qui ne l'est pas à l'égard des campagnes électorales et autres activités liées aux médias. Par conséquent, tous les médias, traditionnels et nouveaux, ainsi que les acteurs politiques doivent respecter la loi. La Nouvelle-Zélande a tenté de mettre en place une réglementation spécifique des blogs tiers pendant la période précédant la campagne électorale :

> À la veille de l'élection générale de 2008, la Commission électorale de Nouvelle-Zélande a demandé à un citoyen militant de fermer son site Internet « dontvotelabour.org.nz », car il était contraire à l'EFA (Electoral Finance Act, ou loi sur le financement des campagnes électorales, de 2007). Son auteur, un militant pro-vie, a refusé d'afficher son nom et son adresse sur le site Internet et l'a finalement redéfini en tant que « blog », profitant ainsi des ambiguïtés de cette loi. Parallèlement, des publicités protestant contre les coupures budgétaires d'une école polytechnique ont été retirées, car leur producteur – un maire local – a été obligé de s'enregistrer comme tiers ; les acteurs de la campagne craignaient que les journaux contestant les lois du gouvernement sur d'autres questions soient obligés de s'enregistrer en tant que tierces parties à l'approche des élections. [77]

La Nouvelle-Zélande a tenté de rester maître des activités en ligne de tiers, entraînant la protestation des médias de masse et des défenseurs de la liberté de parole. Finalement, la loi a été modifiée. « Comme l'a montré l'expérience de la Nouvelle-Zélande, essayer de couvrir toutes les possibilités peut paraître une mesure draconienne et antidémocratique qui est donc vouée non seulement à l'échec, mais aussi au ridicule. » [78] Bien qu'il soit impossible de réglementer toutes les possibilités, les candidats inscrits, partis politiques et tierces parties

---

[76] Scott Sayare « French Media Question Election Reporting Rule », *New York Times* 20 avril 2012, http://www.nytimes.com/2012/04/21/world/europe/french-media-question-election-reporting-rules.html

[77] D[r] Andy Williamson, D[r] Laura Miller et Freddy Fallon, *Behind the Digital Campaign*, (Londres : Hansard Society, 2010), p. 31

[78] Ibid

peuvent, dans la mesure du possible, être tenus de respecter des règles en matière de campagnes en ligne.

Portée et limites des nouveaux médias dans les élections

Les nouveaux médias, comme toutes les technologies, ont des inconvénients et des limites lorsqu'il s'agit d'élections. Comme pour les médias traditionnels, l'accès aux nouveaux médias est inégal à travers le monde. Même si l'utilisation d'Internet progresse dans la plupart des pays, le pourcentage de personnes qui y ont accès est bien inférieur dans les pays en développement que dans les pays développés, comme le montre le graphique ci-dessous. L'Union internationale des télécommunications (UIT) des Nations Unies quantifie le stade de la croissance d'Internet dans le monde en développement comme suit : « Dans les pays en développement, le nombre d'utilisateurs d'Internet a doublé entre 2007 et 2011, mais seul un quart des habitants du monde en développement disposait d'un accès à Internet à la fin de l'année 2011. »[79] Le tableau l'UIT ci-dessous résume de façon utile la croissance de l'utilisation d'Internet dans les différents types de pays.[80]

Parallèlement, le téléphone mobile est la technologie qui a connu la croissance la plus rapide dans le monde. Environ 86 % de la population mondiale a désormais accès à un téléphone mobile standard (2G), qui peut être utilisé pour les appels et les SMS, un potentiel de communications exploité dans tous les secteurs de la vie économique et politique dans la plupart des pays. La troisième et la quatrième génération de téléphones mobiles (téléphones sans fil à haut débit ou 3G et 4G) sont en fait une association des technologies de la téléphonie et d'Internet, dont l'usage à l'échelle mondiale progresse également très rapidement. Toutefois, les disparités concernant cette technologie sont énormes : seulement 8 % de la population des pays en développement possédaient un téléphone 3G ou 4G en 2011.[81]

Les médias traditionnels demeurent par conséquent la principale source d'information sur les élections dans le monde.[82] Il existe bien sûr des combinaisons de moyens de communication qui ont un grand potentiel dans les pays en développement, par exemple l'association fréquemment utilisée de la radio et des SMS, qui ne requiert aucun accès à Internet. Un éventail

---

[79] « Key statistical highlights: ITU data release June 2012 », *Union internationale des télécommunications* , consulté le 21 août 2012, http://www.itu.int/ITUD/ict/statistics/material/pdf/2011%20Statistical%20highlights_June_2012.pdf

[80] « Internet user statistics », *Union internationale des télécommunications*, consulté le 21 août 2012, http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/

[81] « Key statistical highlights: ITU data release June 2012 », *Union internationale des télécommunications*, consulté le 21 août 2012, http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/material/pdf/2011%20Statistical%20highlights_June_2012.pdf

[82] « Cible 8 : Donner à toute la population mondiale accès aux services de télévision et de radiodiffusion », tiré de *Suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre de cibles du SMSI, Examen à mi-parcours*, (Suisse : Union internationale des télécommunications, 2010), http://www.itu.int/ITUD/ict/publications/wtdr_10/material/WTDR2010_Target8_e.pdf

d'associations de ce type a été utilisé pour améliorer les interactions liées aux élections, diffuser l'éducation civique et électorale, et à d'autres fins. [83]

Outre l'accès limité, la culture, la réglementation et la démographie, d'autres facteurs influent sur l'utilisation des nouveaux médias. [84] À la veille des élections présidentielles de 2012 aux États-Unis, pays affichant un très fort taux de pénétration d'Internet, la plupart des recherches ont montré que la télévision demeurait le média le plus important. « On a beaucoup parlé des médias sociaux, mais relativement peu d'électeurs et citoyens moyens l'ont utilisé », indique le Pew Research Center. « [S]euls 2 % des personnes ont recherché des informations électorales sur Twitter, 3 % sur YouTube et 6 % sur Facebook. ».[85] En revanche, d'autres recherches ont révélé que les médias sociaux jouent encore un rôle important dans la détermination des résultats des élections, avec près de 40 % des électeurs s'appuyant sur les informations de ces médias pour les aider à prendre leur décision de vote.[86]

Au Royaume-Uni, où les trois grands partis réalisent désormais des campagnes en ligne sophistiquées, les limites des nouveaux médias ont été manifestes lors des élections de 2010. Selon un article paru dans *The Economist*, les « [é]pisodes du WebCameron [journal sur Internet du candidat conservateur David Cameron] [étaient] parmi les plus regardés de la catégorie Actualités et politique de YouTube ; son apparition dans une université du sud de Londres [la semaine du 18 mars 2010] a attiré 15 000 visiteurs lors des deux premiers jours de diffusion. Mais les bulletins d'information télévisés en [ont attiré] des millions, tout comme le feront, nous l'espérons, les trois débats télévisés entre les chefs de parti durant la période de campagne. »[87]

En conclusion, bien qu'ils soulèvent des questions et dilemmes inédits, les nouveaux médias présentent généralement un potentiel important pour les acteurs des élections, y compris les organismes de gestion électorale. Ce potentiel augmente avec la progression de l'accès mondial aux nouveaux médias ainsi que les nouvelles façons de les utiliser.

---

[83] Katrin Verclas, *A mobile voice: the use of mobile phones in citizen media*, (MobileActive and Pact, November 2008),http://mobileactive.org/files/A%20Mobile%20VoiceThe%20Role%20of%20Mobile%20Phones%20in%20Citizen%20Media.pdf

[84] D[r] Andy Williamson, D[r] Laura Miller et Freddy Fallon, *Behind the Digital Campaign*, (Londres : Hansard Society, 2010)

[85] « For Election News, Voters Still Turn To Old Media », *National Public Radio*, 8 février 2012, http://www.npr.org/2012/02/08/146565911/tvs-king-web-fails-to-dominate-election-coverage

[86] Chandra Steele, « Election 2012: How Social Media Will Convert Followers into Voters » *PCMag*, 30 janvier 2012,http://www.pcmag.com/slideshow/story/293078/election-2012-how-social-media-will-convert-followers-into-v

[87] « Thus far and no farther: The potential—and limits—of the internet in political campaigning », *The Economist*, 18 mars 2010,http://www.economist.com/node/15719160

4.6 Structure de la propriété des médias

La propriété des médias a une incidence considérable sur la manière dont ces médias couvrent les élections – comme tout autre sujet politique. Les médias d'État et gouvernementaux sont sous le contrôle direct du gouvernement ou du parti au pouvoir et peuvent donc avoir tendance à favoriser les partis ou candidats au pouvoir. La radiotélévision de service public œuvre indépendamment de tout organe politique, mais elle est le plus souvent soutenue financièrement par l'État. Les médias privés (qu'ils appartiennent à des entreprises ou autres) peuvent être indépendants, mais peuvent aussi servir les intérêts politiques de leurs propriétaires. Dans certains pays, les partis politiques et les candidats eux-mêmes peuvent être propriétaires de médias. Les médias communautaires peuvent avoir tendance à se concentrer uniquement sur des questions spécifiques qui se rapportent à leur « communauté » cible. Mais c'est en réalité plus subtil : l'économie, la confiance et le contexte historique contribuent ensemble à la dynamique de médias dotés de structures de propriété différentes. Pourtant, l'une des clés pour favoriser les processus démocratiques dans un pays donné, notamment des élections libres et équitables, est sans aucun doute de créer un équilibre et une diversité appropriés dans la structure de la propriété des médias.

En premier lieu, il est important de cerner les différents types de médias :

- les médias publics : ce terme fait référence à deux types de médias différents : d'une part la radiotélévision de service public indépendante et axée sur le bien public, et d'autre part les médias appartenant à l'état contrôlés et financés par ce dernier (contribuables) qui peuvent être plus ou moins axés sur le bien public, mais qui sont le plus souvent simplement un porte-parole du gouvernement au pouvoir ;
- les médias privés et sociétés de médias : les médias privés sont ceux qui appartiennent à des propriétaires indépendants, poursuivant des fins lucratives et financés principalement par la publicité et les ventes. Leur taille varie, depuis les conglomérats internationaux jusqu'aux petits médias locaux ;
- les médias communautaires : il s'agit habituellement de petits médias appartenant et axés sur une communauté ; ils sont participatifs et à but non lucratif ;
- les médias appartenant à des partis politiques ou à des politiciens : différents types de médias de masse créés par les parties entrent dans cette catégorie, depuis les tracts de propagande des partis jusqu'aux médias appartenant aux magnats de la politique-business.

Tous ces types de propriété concernent à la fois les médias traditionnels et les nouveaux médias. Il existe des recoupements importants entre ces différents modèles de propriété ; ces sous-catégories sont simplifiées ici pour en faciliter l'analyse.

Propriété des médias dans le contexte des élections

La structure de la propriété des médias d'un pays peut avoir une incidence importante sur un éventail de questions électorales, y compris l'autorisation ou non de la publicité politique, l'accès des citoyens à l'éducation civique et électorale ainsi que les supports de campagne, et le degré d'équilibre et d'équité dans la couverture des élections.

Aux États-Unis, où les médias appartiennent majoritairement à de très grandes entreprises, les partis et candidats accèdent aux médias par la publicité payante. C'est aussi le cas de la Finlande, où la radiodiffusion commerciale s'est développée plus vite que dans la plupart des pays européens et où le système de publicité politique payante est beaucoup plus ouvert que dans la majeure partie de l'Europe. Contrairement à ses voisins, la Finlande ne permet pas la gratuité du temps d'antenne et ne limite pas le temps que les candidats aux élections peuvent acheter.[88] À l'inverse, d'autres pays comme la Grande-Bretagne et le Danemark, avec une solide tradition de propriété publique des médias, interdisent totalement la publicité politique payante, mais disposent en revanche d'un système d'accès direct gratuit à des radiodiffuseurs privés.

L'octroi de licences aux radiodiffuseurs est un des moyens qui permettent aux gouvernements de gérer la structure de propriété des médias et de promouvoir ainsi leur pluralisme. De nombreux pays ont mis en place une certaine forme de réglementation. En Australie par exemple :

Les lois relatives à la propriété croisée des médias présentées en 1987 par le gouvernement fédéral travailliste ont marqué le début du changement pour les médias modernes. Les lois interdisent d'une manière stricte le contrôle de plusieurs licences de télévision commerciale, de presse écrite ou de radio commerciale sur le même marché, visant ainsi à réduire la probabilité d'une concentration médiatique excessive.[89]

Il est toutefois difficile d'appliquer équitablement ces réglementations, qui peuvent être bafouées par la compétition politique. En Australie, « ces changements ont également entraîné une augmentation de la concentration sur certains marchés, et ont été largement considérés comme une récompense accordée aux alliés du Parti travailliste ».[90]Ils ont par la suite été annulés lorsque l'autre grand parti est arrivé au pouvoir, entraînant alors une plus importante concentration de la propriété.

---

[88] Christina Holtz-Bacha et Lynda Lee Kaid, *Political Advertising InInternational Comparison*, (Sagepub, 2006), p. 10

[89] Rob Harding-Smith, *Centre For Policy Development Issue Brief: Media Ownership And Regulation In Australia*, (Sydney : Centre for Policy Development, août 2011) http://cpd.org.au/wp-content/uploads/2011/11/Centre_for_Policy_Development_Issue_Brief.pdf

[90] Ibid

En outre, en raison de leur influence et leur portée, les licences de radiodiffusion de télévision et de radio privées comportent généralement des clauses stipulant diverses exigences liées aux élections. Aux États-Unis par exemple, la règle de l'égalité du temps énoncée dans la loi sur les communications de 1934 oblige les radiodiffuseurs à proposer un temps équivalent à tous les candidats politiques de l'opposition qui en font la demande, et interdit aux radiodiffuseurs de censurer les publicités de campagne. D'autres réglementations obligent les radiodiffuseurs privés à diffuser de la publicité politique payante (voir l'article relatif aux dispositions concernant les médias publics comme privés).

La propriété des médias a une incidence directe sur le rôle de surveillant exercé par les médias durant les élections. Les médias d'État et gouvernementaux peuvent parfois ne pas être impartiaux et appuyer sensiblement les partis ou candidats au pouvoir. C'est particulièrement vrai dans les démocraties nouvelles ou en transition, par exemple au Cambodge en 2007.[91] Lors des élections de 2012 en Russie, la plupart médias de radiodiffusion appartenaient au gouvernement ou à de puissants entrepreneurs pro-Poutine, se traduisant par une couverture des élections scandaleusement partiale.[92] L'essentiel du débat concernant la « réglementation » des médias lors d'élections consiste en effet à lutter contre ce problème (en s'assurant que les médias financés par des deniers publics sont véritablement indépendants du gouvernement au pouvoir), plutôt que d'essayer de restreindre les activités des médias qui jouissent déjà d'une totale liberté éditoriale.

La propriété des médias affecte également le droit à l'information des électeurs. Dans certains pays, les électeurs disposent d'un accès limité à l'information électorale, en raison du manque de diversité de la propriété des médias, ou de l'absence de politiques et d'investissements permettant de garantir que les médias touchent la majorité de la population. L'insuffisance des informations, tout comme l'impact de la concentration des médias, peut être causée par un manque d'infrastructures et par la désillusion du public ou son manque de confiance quant aux médias disponibles.

Propriété des médias dans le contexte mondial

La part des médias publics (gouvernementaux) par rapport à celle des médias privés est souvent considérée à tort comme le reflet direct de la liberté politique et sociale d'un pays : dictatures ou régimes autoritaires avec des médias contrôlés d'un côté, et démocraties encourageant le pluralisme de la propriété de l'autre. La réalité est plus complexe. De nombreux facteurs entrent en ligne de compte et déterminent le degré de liberté des médias dans un pays donné, y compris l'environnement juridique, économique, politique et culturel. La structure de la

[91] « Final Assessment and Report on 2007 Commune Council Elections, Committee on Free and Fair Elections in Cambodia », (*Comfrel* rapport d'observation des élections, 2007), consulté le 22 août 2012, http://www.comfrel.org/images/others/1188360503COMFREL%20CCE%20Report%20Final%20without%20Pictures.pdf

[92] « Russian Federation, Presidential Election 4 March 2012 », (OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Varsovie, 2012), p. 13 http://www.osce.org/odihr/elections/90461

propriété varie également au sein des pays en fonction de l'évolution (ou de la régression) du développement économique et démocratique.

Cependant, des tendances récentes se dégagent. Selon les auteurs de *Negotiating Democracy : Media Transformations in Emerging Democracies*,[93]dans les pays développés, « la restructuration des « marchés » des télécommunications s'est très fortement accélérée dans les années 1990 », avec un « nombre sans précédent de fusions et d'acquisitions des multinationales de médias, qui ont activement exploité les opportunités offertes par la privatisation. » Ainsi, dans certaines des démocraties les plus développées, notamment l'Australie et les États-Unis, quelques grandes sociétés possèdent la majeure partie des médias privés.[94] Dans les pays à revenu intermédiaire, ces développements se reflètent dans « la domination nationale et régionale de certains des « groupes médiatiques de deuxième rang » les plus puissants au monde issus des pays nouvellement industrialisés, telles que Globo au Brésil, Televisa au Mexique, Clarín en Argentine et Cisneros Group au Venezuela – ces sociétés latino-américaines ayant « des liens étroits et des joint-ventures avec les plus importantes sociétés transnationales de médias et les plus grandes banques d'investissement de Wall Street ». » [95]

Chacune des démocraties émergentes a connu sa propre dynamique en termes de propriété des médias :

D'autres tendances régionales, notamment en Afrique subsaharienne, en Europe de l'Est, dans certaines parties de l'Asie et même au Moyen-Orient, dans une certaine mesure, témoignent de la transition vers la démocratisation qui s'est opérée parallèlement au démantèlement des systèmes de radiodiffusions nationaux et au profond changement du rôle de la presse associés aux régimes autoritaires, à la promotion de médias privés indépendants et pluralistes et/ou à la prolifération des nouveaux canaux médiatiques…[Pourtant, malgré une incitation à la privatisation à tout prix] les médias de masse ont été un moyen remarquable de mondialiser l'échange démocratique d'idées et de problématiques capables de contester l'autorité et de favoriser une atmosphère d'optimisme. Et même si le discours civique s'implante de façon différente, lorsqu'il a lieu, il est souvent associé aux médias citoyens.[96]

Jusqu'à ces dernières décennies, la plupart des démocraties d'Europe occidentale disposaient de monopoles d'État sur la radiodiffusion. La Grande-Bretagne n'a légalisé la radiodiffusion

---

[93] « Patrick D Murphy, Media and Democracy in the Age of Globalization », *SUNY Press*, 2007, http://www.sunypress.edu/pdf/61516.pdf

[94] Voir les graphiques sur la propriété des médias aux États-Unis et en Australie sur *Teach Media*, consulté le 25 août 2012, http://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rp/2007-08/08rp01_5.jpg and http://www.teachmedia.org/wp-content/uploads/2012/02/Media-Ownership-2011.png

[95] Patrick D Murphy, « Media and Democracy in the Age of Globalization », *SUNY Press*, (2007), p. 6, http://www.sunypress.edu/pdf/61516.pdf

[96] Ibid

commerciale privée que très récemment, dans les années 1950. La création de la BBC dans les années 1920 a peut-être constitué une étape importante vers cette privatisation, incontestablement la première forme au monde de « services publics de radiodiffusion » : subventionnée par l'État, mais indépendante du gouvernement et agissant sur demande du public. La France, l'Allemagne et le Danemark n'ont autorisé la privatisation des médias que dans les années 1980. La Grande-Bretagne et la France sont des exemples majeurs en raison de leur important legs colonial qui a influencé l'organisation de la radiodiffusion et des médias dans de nombreux pays. Il existe dans ces derniers une nette différence entre la radiodiffusion, avec une longue tradition de service public, et la presse écrite, d'ordinaire constituée de sociétés privées. Toutefois, dans certaines anciennes démocraties, en Suède et en Norvège par exemple, la presse écrite est traditionnellement financée par l'État. Selon le gouvernement suédois, les subventions aux journaux de second plan sont « essentielles pour la diversité des médias au niveau local et régional ». [97]

En revanche, en Amérique latine, les médias *privés* sont souvent étroitement associés aux personnalités puissantes, plus particulièrement les dictatures militaires des années 1960 et 1970. De même, sous la dictature de Suharto en Indonésie (jusqu'en 1998), les médias privés étaient étroitement contrôlés, alors même que l'État possédait de plein droit un puissant appareil médiatique. La famille Suharto avait directement acheté d'importantes entreprises de médias. Loin de faciliter le pluralisme, ces médias privés prônaient la suppression des médias. D'ailleurs, nombreux sont ceux qui soutiennent que les grandes sociétés (comme nous l'avons vu dans la page Médias privés et sociétés de médias) qui dominent les médias américains ne sont pas propices à l'expression de points de vue politiques différents. Que ces controverses soient fondées ou non, il n'existe clairement aucun lien avéré entre l'ampleur de la propriété privée et le pluralisme.

L'économie joue également un rôle important dans la détermination de la structure de propriété des médias. La part de la radiodiffusion publique par rapport à la radiodiffusion privée est souvent une meilleure indication des ressources financières nationales que les niveaux de liberté des médias. Les médias publics (qu'il s'agisse de radiodiffusion étatique, gouvernementale ou d'un service public) ont été particulièrement puissants à leurs débuts dans de nombreuses démocraties naissantes, en raison des conditions économiques qui compliquent le démarrage des radiodiffuseurs privés.

La taille du « gâteau » publicitaire varie en fonction de la conjoncture économique. La plupart des médias privés[98] – et certains médias publics sont tributaires de la publicité pour pérenniser leur activité. Le secteur public occupe souvent une part importante dans les médias des pays les plus pauvres, pour deux raisons : la petite taille du gâteau publicitaire signifie généralement un nombre moins important de médias privés avec un radiodiffuseur public dominant, et lorsque

[97] « Press Support », *Government Offices of Sweden* site Internet consulté le 22 août 2012, http://www.sweden.gov.se/sb/d/14476

[98] À l'exception de certains médias privés subventionnés par l'État, par exemple en Scandinavie, comme décrit ci-dessus.

les médias privés disposent de recettes publicitaires, elles proviennent généralement d'organismes gouvernementaux de donateurs qui travaillent avec le gouvernement. Dans les pays riches, les entreprises se servent maintenant d'Internet pour diffuser des publicités pour leurs produits et services, entraînant par conséquent de nouvelles baisses des recettes publicitaires pour les médias traditionnels.

Cela explique pourquoi, dans de nombreux pays d'Afrique par exemple, ainsi que dans certaines régions d'Asie et d'Amérique latine, la plupart des stations de radio nationales, émettant sur des fréquences moyennes ou longues, appartenaient à l'État jusqu'à une date récente. Même lorsque les réglementations relatives à la radiodiffusion les y autorisaient – ce qui n'était pas souvent le cas –, ni les radiodiffuseurs privés ni les annonceurs n'avaient particulièrement intérêt à émettre dans tout le pays. Les annonceurs privés cherchaient plutôt à atteindre un public urbain disposant d'un certain revenu, à savoir le type de public des stations FM privées (dont la plupart diffusent principalement de la musique). Dans ces pays toutefois, la croissance rapide des nouveaux médias privés est en train de modifier le modèle public/privé. Le nombre de diffuseurs publics demeure néanmoins important et ils restent dans certains cas le seul choix des auditeurs.

L'évolution technologique, notamment la télévision par satellite et par câble ainsi qu'Internet, complique encore davantage la structure de la propriété des médias Des facteurs économiques continuent de jouer un rôle dans cette équation : ceux qui peuvent se permettre de s'abonner à une chaîne payante ou d'utiliser Internet ne sont généralement pas parmi les plus pauvres. Les fournisseurs de services de télévision par câble et par satellite sont soumis aux mêmes contraintes politiques et économiques que ceux qui émettent sur les chaînes hertziennes, dans la mesure où ils ont besoin des recettes liées à la publicité et aux abonnements pour survivre et croître. Généralement, les médias de masse qui utilisent Internet ou d'autres nouveaux médias peuvent publier et diffuser à un coût moindre que par le passé. Ils jouissent par ailleurs d'une plus grande liberté, car les réglementations et les contraintes dans ce domaine sont moindres que celles imposées aux médias traditionnels. Quant aux radiodiffuseurs nationaux, par exemple Al Jazeera, Cable News Network (CNN) et British Broadcasting Corporation (BBC), ils peuvent jouer un rôle important pour briser les monopoles de la radiodiffusion. C'est pourquoi certains pays ont interdit le fait d'être propriétaire d'antennes paraboliques (une interdiction qui a été contournée dans une affaire célèbre en Afrique du Nord par la substitution généralisée de ces antennes par des couscoussiers). Les sites d'information sur Internet permettent également de remettre en cause les monopoles de la radiodiffusion, mais il convient d'être prudent avant d'applaudir le pluralisme d'Internet. En Australie, par exemple, « les 12 sites d'information, sauf un, qui comptent parmi les 100 sites les plus visités sont la propriété de grands médias. » [99]

[99] Rob Harding-Smith, *Centre For Policy Development Issue Brief: Media Ownership And Regulation In Australia*, (Sydney : Centre for Policy Development, août 2011), p. 1 http://cpd.org.au/wp-content/uploads/2011/11/Centre_for_Policy_Development_Issue_Brief.pdf

Des facteurs culturels et comportementaux ont également une incidence sur la propriété des médias. Selon un rapport publié dans *Political Research Quarterly* en 2009 par exemple, « dans les démocraties africaines qui sortent d'un régime autoritaire, [le public] fait davantage confiance aux médias gouvernementaux qu'aux diffuseurs privés [malgré] le manque d'indépendance des médias publics et d'une tradition de propagande étatique. » Le rapport suggère que ce manque de confiance est dû à un certain nombre de facteurs, tels que le niveau de culture politique du public, le soutien des dirigeants au pouvoir et des comportements antilibéraux. L'étude a également révélé que dans les pays où la corruption est moins marquée et la presse plus libre, le public avait également tendance à préférer les radiodiffuseurs publics.[100] Ce manque de confiance nuit manifestement, dans une certaine mesure, au développement des médias privés.

4.6.1 Médias publics : étatiques, gouvernementaux et radiotélévision de service public

Une très large proportion des médias dans le monde – particulièrement la radio et la télévision – appartient à des gouvernements ou à des états. Le terme « médias publics » est souvent utilisé pour faire référence à ces formes de propriété des médias. Il existe toutefois d'importantes distinctions entre celles-ci.

- **La radiotélévision de service public** utilise des fonds publics pour diffuser des émissions dans l'intérêt de l'ensemble du public. Elle est souvent établie par la loi, mais elle est impartiale et ne soutient aucun parti en particulier, y compris le parti au pouvoir. La radiotélévision de service public est à but non lucratif.
- **Les médias d'État et gouvernementaux** sont la propriété de l'État ou du gouvernement au pouvoir (et financés avec l'argent public) et sont sous le contrôle direct de l'État ou du gouvernement. Ils peuvent assumer une fonction de service public ou être un instrument de propagande de l'État ou de gouvernement. Généralement, les médias d'État et gouvernementaux sont également à but non lucratif.

Ces médias peuvent être financés au moyen de l'une ou de l'ensemble de ces sources :

- une redevance payée par les téléspectateurs ;
- le budget du gouvernement ;
- une redevance de programmation versée par les stations partenaires ;
- des souscriptions et subventions publiques ;
- la publicité commerciale.

Ces différentes sources de revenus peuvent avoir une incidence sur l'indépendance quotidienne du radiodiffuseur. Les recettes liées à la redevance, à la publicité et autres recettes qui ne transitent pas par le budget de l'État peuvent permettre au radiodiffuseur de conserver une

[100] Devra C. Moehler et Naunihal Singh, « Whose News do you trust? Explaining trust in private versus public media in Africa », *Political Research Quarterly*, *vol.* 64, n° 2, (16 décembre 2009) p. 1

certaine distance avec le gouvernement (bien que de nombreux diffuseurs soient toujours tributaires des mécanismes gouvernementaux pour collecter des redevances).

L'UNESCO définit la **radiotélévision de service public** comme étant « conçue, financée et contrôlée par le public, pour le public. Elle n'est ni commerciale ni étatique, libre de toute ingérence politique et de toute pression de la part de forces commerciales. Grâce à la radiotélévision de service public, les citoyens sont informés, éduqués et divertis. Quand elle est garantie par le pluralisme, la diversité des programmes, l'indépendance éditoriale, un financement approprié, l'honnêteté des comptes rendus et la transparence, la radiotélévision de service public peut servir de clé de voûte de la démocratie. »[101]

Les principes largement acceptés pour la radiotélévision de service public incluent :

- l'universalité de l'accès (géographique) ;
- l'universalité de l'intérêt (goûts et intérêts généraux) ;
- des dispositions spéciales pour les minorités ;
- la contribution au sentiment d'identité nationale et de la communauté
- l'indépendance vis-à-vis des intérêts personnels ;
- le financement direct et l'universalité du paiement ;
- la concurrence en termes de qualité plutôt que de quantité ;
- des directives qui offrent une plus grande liberté aux producteurs audiovisuels, au lieu de la restreindre.

La radiotélévision de service public peut être principalement financée par une redevance audiovisuelle, comme pour la British Broadcasting Commission (BBC) ; directement par le gouvernement, par exemple l'Australian Broadcasting Commission ; par des abonnés individuels, des subventions et une redevance de programmation, comme c'est le cas pour la National Public Radio (NPR) aux États-Unis ; ou au moins partiellement à partir de sources commerciales, comme c'est le cas avec l'Australian Special Broadcasting Service (SBS). La radiotélévision de service public des différents pays a un point commun du point de vue financier : elle n'est pas tributaire de la publicité.

[101] « Public Service Broadcasting », site Internet de l'*UNESCO*, consulté le 22 août 2012, http://portal.unesco.org/ci/fr/ev.php-URL_ID=1525&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

La radiotélévision de service public est souvent créée par le gouvernement à l'aide de lois adoptées par le parlement. Tandis que dans certains pays, elle est soumise au contrôle général de l'État, la plupart des pays disposent aussi de garanties strictes d'indépendance dans leur constitution. La radiotélévision de service public suédoise (SvT), par exemple, garde son indépendance par rapport à l'État car elle appartient à une fondation et non à ce dernier, mais aussi parce qu'elle collecte directement la redevance auprès du public et non par le biais du gouvernement. Elle fait toutefois l'objet d'une importante surveillance par un comité parlementaire qui assure une fonction d'équilibre des pouvoirs.

Dans certaines démocraties en transition, des tentatives audacieuses ont été faites pour récupérer et moderniser rapidement l'idéal du service public après un important contrôle historique de l'État. En Afrique du Sud, depuis 1993, le radiodiffuseur public bénéficie d'une indépendance statutaire et à une certaine époque, les membres de son conseil d'administration ont même été nommés après des audiences publiques.[102]

Toutefois, d'autres pays rencontrent d'importantes difficultés pour mettre en place un véritable service public de radiodiffusion. Dans l'ex-Union soviétique, « le développement de la radiodiffusion de service public… éprouve toujours des difficultés locales transitoires [ainsi que] pour surmonter les enjeux mondiaux liés à l'environnement médiatique. » En Lettonie par exemple, en 2011, « les décisions politiques relatives à la radiodiffusion de service public sont toujours prises dans l'intérêt des autorités et de l'élite plutôt que dans l'intérêt du public » ; la radiodiffusion de service public fonctionne toujours « comme des diffuseurs paternalistes qui tendent à servir d'éducateurs publics « supérieurs ». »[103]

Les **radiodiffuseurs appartenant à l'État ou au gouvernement**, sous le contrôle direct de l'État, étaient un modèle commun de l'Union soviétique (et plus tard dans de nombreux pays qui l'ont suivi). Dans l'ère post-soviétique, la réforme de ces radiodiffuseurs a le plus souvent été difficile et lente. En Lettonie par exemple, la distinction entre radiotélévision de service public et radiotélévision d'État reste obscure pour de nombreux parlementaires, 20 ans après l'indépendance.[104]

Les colonisateurs français et britanniques ont exporté leur modèle de radiodiffusion publique, mais les résultats n'ont pas été probants et les diffuseurs coloniaux n'avaient que peu de liberté. Après l'indépendance, de nombreux gouvernements postcoloniaux ont perpétué la tradition et utilisé les diffuseurs comme outil de propagande du gouvernement.

La radiotélévision de service public s'appuyait sur une croyance qui demeure vraie dans la plupart des pays du monde : le secteur privé ne peut à lui seul garantir le pluralisme dans le

---

[102] Robert Britt Horwitz, *Communication and Democratic Reform in South Africa*, (Cambridge : Cambridge University Press, 2001), p. 171

[103] Ieva Beitika, « Development of Public Service Broadcasting: Local And Global Challenges and the Public Value », *Media Transformations* (Vytautas Magnus University), mai 2011, p. 59, http://www.balticmedia.eu/sites/default/files/Beitika_MT_2011:5.pdf

[104] Ibid

secteur de la radiodiffusion. Le problème est que, dans la plupart des cas, les médias publics n'y sont pas non plus parvenus. Dans de nombreux pays, avec l'avènement de la radiodiffusion privée, les gouvernements sont encore plus déterminés à conserver le contrôle éditorial de radiodiffuseur public.

Les radiodiffuseurs constituent la part la plus importante des médias publics, appartenant à l'État ou au gouvernement. Mais il existe toujours certains journaux publics ou gouvernementaux. Leur logique économique diffère de celle des radiodiffuseurs publics et ils ne sont souvent guère plus que des outils de propagande du gouvernement. Il existe toutefois certaines exceptions, dont l'Ouganda est un exemple intéressant. Le plus grand journal du pays est New Vision, dans lequel l'État détient une participation de contrôle. Ce journal est connu pour son indépendance éditoriale et son professionnalisme, et pour publier différents points de vue – bien que cette indépendance ait été mise en doute lorsque New Vision a été accusé de parti pris pro-gouvernemental lors des élections de 2011.[105] Heureusement, il existe par ailleurs différents médias privés indépendants en Ouganda qui expriment d'autres opinions.

4.6.2 Médias privés et sociétés de médias

Contrairement aux médias publics, les **médias privés** sont incontestablement *à but lucratif*. Les médias privés subsistent grâce aux recettes commerciales. Les **sociétés de médias** sont simplement des médias privés sous le contrôle d'une société, plutôt que de particuliers. Par exemple, alors qu'environ 50 sociétés différentes avaient le contrôle de la grande majorité des médias privés aux États-Unis dans les années 1980, elles s'étaient regroupées en six conglomérats en 2012. Time Warner, Walt Disney, NBC Universal, CBS Corporation, Viacom et News Corp. de Rupert Murdoch. Une autre société, Clear Channel, possédait plus de 1 000 stations de radio.

Les médias privés et les sociétés de médias couvrent l'éventail complet des types de médias :

Les *radiodiffuseurs privés* sont aussi bien de grandes multinationales dirigées par certaines des personnes les plus riches et les plus puissantes politiquement au monde que de petites stations FM locales. Dans la plupart des cas, la radiodiffusion sera possible en vertu d'une licence renouvelable accordée par une autorité publique. En outre, les termes de cette licence sont plus ou moins normatifs ou contraignants et fixent généralement certaines conditions de diffusion des actualités et affaires courantes. Ils comportent parfois les directives sur le type de couverture électorale pouvant être réalisée. Ils peuvent également inclure une composante explicite de service public, en obligeant par exemple le titulaire de la licence à proposer des programmes d'éducation des électeurs.

La *presse écrite* privée est également extrêmement diverse, allant des quotidiens, journaux hebdomadaires et magazines aux revues spécialisées, dépendant des recettes de la publicité des

[105] « Freedom of the Press 2012 Findings Released », *African Centre for Media Excellence*, 11 mai 2012, http://www.acme-ug.org/news/item/241-freedom-of-the-press-2012-findings-released

ventes. Même lorsque l'État conserve une participation importante dans la radiodiffusion, la presse écrite reste le plus souvent privée. Même dans des contextes autoritaires, certains journaux peuvent mener des enquêtes sérieuses et faire des observations relativement pointues sur l'évolution de la situation politique.

Mais souvent, les journaux privés ont leurs propres agendas politiques, qui ne sont pas nécessairement démocratiques. Un exemple tristement célèbre illustre ce point : le journal chilien *El Mercurio*, avec l'aide de la CIA, a fait campagne contre le gouvernement élu en 1973 et en faveur d'un coup d'État militaire. Dans ce cas, il est évident que la presse a lamentablement échoué à promouvoir le pluralisme politique.

Même dans les démocraties parvenues à maturité, les journaux sont sans doute plus susceptibles de soutenir explicitement un candidat ou un parti politique que des stations de radio, même si la culture politique varie d'un pays à l'autre. Dans de nombreux pays, il est inconcevable que la presse adhère explicitement à une position politique, alors que cela est jugé normal dans d'autres. L'éthique journalistique continuera d'exiger que les informations d'actualité soient rigoureusement séparées des commentaires éditoriaux. Le choix d'un agenda politique aura néanmoins presque inévitablement des répercussions sur la sélection des actualités couvertes. Cependant, l'argument habituellement avancé est que l'existence d'une variété de journaux reflétant différents points de vue permettra d'assurer une meilleure information du public et le libre jeu des idées politiques.

La *convergence des médias* signifie que les concepts de la séparation de la presse écrite, de la radiodiffusion et des médias en ligne commencent à devenir obsolètes. De nombreux médias qui appartenaient traditionnellement à un type particulier de média utilisent désormais une très large gamme de supports.

Les sociétés de médias sont une affaire de gros sous. Les 50 dernières années ont été marquées par l'expansion de grands groupes de médias possédant un large éventail de moyens de communication, ainsi que d'autres intérêts commerciaux (et de groupes hors médias réalisant des acquisitions dans l'industrie des médias). Ces changements ont abouti à un paysage médiatique maintenant très éloigné de l'idéal de neutralité du « quatrième pouvoir », incarné par une presse indépendante et détachée du processus politique. Les propriétaires de médias ont des intérêts partisans dans le processus politique, comme tout autre chef d'entreprise. D'une certaine manière, la frontière entre médias privés, ou médias (prétendument) indépendants, et médias appartenant à l'État est floue.

Les médias privés jouent toutefois un rôle crucial dans l'ensemble des aspects de la contribution des médias au processus démocratique, y compris les élections. Les médias privés ne sont pas tous la propriété de grands groupes, en particulier dans le monde en développement. Et ceux qui le sont font également preuve d'indépendance et d'objectivité, au moins de temps en temps.

4.6.3 Radiodiffuseurs privés

Il existe une grande variété de radiodiffuseurs privés, allant des grandes multinationales dirigées par certains des hommes d'affaires les plus riches et les plus puissants du monde jusqu'aux petites stations de radio locales. Cette catégorisation est artificielle, car ce qui sépare les éléments est aussi grand que ce qui les unit.

Ce que ces médias ont en commun, c'est qu'ils appartiennent à des intérêts privés – souvent une compagnie à but lucratif, mais parfois aussi une fiducie à but lucratif. Dans la plupart des cas, la radiodiffusion est soumise aux termes d'une licence périodique délivrée par une autorité publique. Les prescriptions ou restrictions de la licence varient selon les cas. Ainsi, une licence de radiodiffusion peut expressément interdire la diffusion de nouvelles. C'est le cas de la licence octroyée à la multinationale sud-africaine M-Net, par exemple. M-Net se contente de fournir des canaux de pur divertissement, sans faire écho aux débats et à l'agitation des élections[1].[106]

Souvent, une licence de radiodiffusion spécifie les modalités selon lesquelles les nouvelles ou les émissions relatives à l'actualité peuvent être diffusées. Parfois ces modalités comprennent des indications sur le type de couverture électorale à fournir. La licence peut également comprendre un volet explicite de service public qui, par exemple, peut obliger le radiodiffuseur à présenter des émissions d'éducation publique.

La question de savoir dans quelle mesure les stations de radiodiffusion privée sont une source d'information importante pour l'électeur ne saurait trouver une réponse si on ne l'envisage pas parallèlement au rôle du radiodiffuseur public. Aux États-Unis, la radiodiffusion publique joue un rôle minimal, de sorte que les électeurs obtiennent la majeure partie de leurs informations des radiodiffuseurs privés. Paradoxalement, dans un pays comme la Tanzanie où la télévision n'a été introduite que tout récemment, la télévision commerciale privée a beaucoup plus de poids que le radiodiffuseur public. (Par contre, le radiodiffuseur public domine encore dans la majeure partie des pays africains – et même à Zanzibar, la seule partie de la Tanzanie où la télévision existe depuis longtemps[2].)[107]

---

[106] Richard Carver, « South Africa », dans Richard Carver et Ann Naughton (dir.), Who Rules the Airwaves? Broadcasting in Africa, ARTICLE 19 et index sur la censure, Londres 1995, p. 91.

[107] Richard Carver, « Trends and Themes in African Broadcasting », dans Richard Carver et Ann Naughton (dir.) Who Rules the Airwaves? Broadcasting in Africa, ARTICLE 19 et index sur la censure, Londres 1995, p. 5.

La télévision privée est le secteur médiatique qui connaît la plus forte croissance dans plusieurs régions du monde – pas seulement en Europe de l'Ouest, où elle est apparue de façon relativement tardive, mais aussi en Asie, en Afrique, en Amérique latine et en Europe de l'Est. Dans bien des cas, les propriétaires de stations privées affichent ouvertement des ambitions politiques et électorales. L'exemple le plus évident est celui de l'Italien Silvio Berlusconi, propriétaire de stations de radio et de télévision qui l'ont aidé à réaliser son projet de devenir premier ministre de son pays. Des situations semblables existent en Amérique latine, de même qu'en Europe centrale et en Europe de l'Est.

4.6.4 Presse écrite

Dans le monde des médias, c'est la presse écrite qui affiche le plus de diversité, tant du point de vue de la propriété que du contenu. Cela va des quotidiens aux hebdomadaires, des magazines aux publications spécialisées. En ce qui concerne les élections, nous examinerons principalement le cas des journaux, quoique plusieurs des observations et des normes que nous mentionnerons seront également applicables à d'autres types de presse écrite.

Même là où l'État conserve une grande place dans les médias, la presse écrite demeure habituellement dans les mains du secteur privé. Les principales exceptions sont les régimes autoritaires ou dictatoriaux, qui sont peu enclins à tenir des élections libres. Mais il existe aussi des pays, par exemple en Europe du Nord, où une subvention est octroyée aux journaux pour assurer la diversité politique de la presse. Dans les pays sortant d'une période de dictature, des donateurs subventionnent parfois des journaux privés dans un but semblable. Cependant, les journaux tirent généralement leurs revenus de la publicité et des ventes (les revenus de publicité sont d'ordinaire beaucoup plus élevés que les revenus de ventes).

L'idéal du « quatrième pouvoir » – celui des médias qui surveillent le gouvernement – caractérise peut-être davantage la presse écrite que le monde de la radiodiffusion. Il existe au moins dans chaque pays des journaux susceptibles de conduire des enquêtes journalistiques sérieuses et de commenter l'actualité politique avec un niveau raisonnable de professionnalisme. On ne peut pas toujours en dire autant des radiodiffuseurs.

Mais les journaux ont quand même leurs propres visées politiques, qui peuvent ne pas être démocratiques. Un exemple illustre est celui du journal chilien El Mercurio, qui a fait campagne contre le gouvernement élu en 1973 et en faveur d'un coup militaire – un cas clair où la presse a complètement échoué dans la promotion du pluralisme. On fait généralement valoir, cependant, que l'existence d'une variété des journaux véhiculant différents points de vue assure une meilleure information publique et un meilleur brassage d'idées politiques. Le « modèle de propagande » de Herman/Chomsky pour les médias de masse s'applique autant aux journaux à grand tirage qu'aux radiodiffuseurs.

Les journaux sont peut-être plus susceptibles d'appuyer ouvertement un candidat ou un parti. La culture politique varie selon les pays. Dans certains pays, il est impensable pour un journal de prendre position ouvertement sur le plan politique; dans d'autres pays, au contraire, cela paraît normal. Les règles classiques du journalisme exigent que le reportage des faits soit strictement séparé de l'expression des opinions dans les pages éditoriales. Mais l'orientation politique d'un média affecte presque inévitablement le choix des nouvelles qu'il va couvrir.

Les journaux, tout comme les autres medias, choisissent un certain nombre d'enjeux qu'ils jugent légitimes de débattre durant une campagne électorale. Ces enjeux, idéalement, seraient ceux qui tiendraient à cœur aux électeurs. Malheureusement, il arrive souvent que les médias et les partis s'accordent entre eux sur les questions à mettre en avant.

4.6.5 Médias communautaires

Dans de nombreuses régions du monde, les médias communautaires connaissent une croissance rapide. L'expression « médias communautaires » fait généralement référence, au minimum, aux caractéristiques suivantes :

1. Propriété et contrôle communautaires

2. Service communautaire

3. Participation des communautés

4. Un modèle d'entreprise à but non lucratif[i] [108]

Les médias communautaires peuvent appartenir à la presse écrite, à la radiodiffusion ou aux médias en ligne et ils peuvent être diffusés dans des langues locales. Les journaux communautaires sont présents depuis longtemps dans certains contextes, avec des tirages réduits et des rédacteurs et directeurs bénévoles, permettant ainsi une publication à un prix abordable. Stimulées par la libéralisation des régimes d'octroi de licences et le coût de plus en plus abordable de la technologie, les stations de radio communautaires se multiplient et constituent désormais un modèle pour la promotion du développement au niveau local et de l'éducation civique. Le nombre des télévisions communautaires augmente également. Dans certains pays, les radiodiffuseurs publics nationaux joueront également un rôle communautaire

[108] Jean Fairbain, *« Community Media Sustainability Guide: the Business of Changing Lives »*, (Arcata California : Internews, 2009), p. 7
http://www.internews.org/sites/default/files/resources/InternewsCommunityMediaGuide2009.pdf

en diffusant des sujets produits par (ou pour) des communautés locales particulières ou des communautés d'intérêts.

Lorsqu'il est question de médias communautaires, on s'interroge souvent sur la définition de « communauté ». Mais qu'est-ce exactement qu'une communauté ? Traditionnellement, ce terme désignait une communauté géographique. Mais en Afrique du Sud par exemple, pays qui possède un des plus grands réseaux de radios communautaires au monde, le terme est également utilisé pour désigner une communauté d'intérêts, spécialement dans les secteurs les plus défavorisés de la société. Ainsi, on peut parler d'une « communauté de femmes », d'une « communauté gay » ou d'une « communauté de personnes handicapées ». Il peut également exister des médias communautaires visant les personnes d'une certaine croyance religieuse[109] Dans les îles Salomon, Vois Blong Mere (« Women's Voices ») est une radio communautaire à but non lucratif qui, depuis dix ans, met l'accent sur la voix des femmes dans tous les aspects de la vie. Les communautés virtuelles remettent également en cause la définition de « communauté ». Elles sont basées sur les médias sociaux et transcendent les frontières géographiques, et pourtant elles sont une sorte de communauté. Étant donné qu'elles respectent souvent les quatre grands principes des médias communautaires mentionnés ci-dessus, certains usages des médias sociaux peuvent également être considérés comme relevant d'un média communautaire.

Leur importance pour les élections est par conséquent évidente. Ils ont, presque par définition, un public restreint mais très loyal. Pour ce qui est de l'éducation des électeurs, les médias communautaires sont d'une grande importance parce qu'ils peuvent atteindre des segments de la population souvent délaissés par les médias plus traditionnels.

Les termes des licences octroyées aux médias communautaires interdisent souvent toute activité explicite de campagne politique. Il est donc particulièrement important qu'une autorité réglementaire vérifie la conformité aux termes d'une licence en périodes électorales.

4.6.6 Médias appartenant à des partis politiques ou à des politiciens

Les médias des partis politiques correspondent essentiellement à l'une des trois catégories suivantes et il appartient à une autorité de réglementation de décider laquelle :

- des tracts de propagande ne relèvent pas d'un organisme de régulation des médias, mais peuvent être contrôlés si, par exemple, ils constituent une dépense de campagne éventuellement limitée par la loi ;
- des médias privés traditionnels qui se révèlent appartenir à un parti. Dans ce cas, ils doivent se conformer aux normes et réglementations applicables aux autres médias privés ;

[109] Richard Carver and Ann Naughton (dir.), *Who Rules the Airwaves? Broadcasting in Africa*, (Londres : ARTICLE 19 and Index on Censorship 1995), p. 93. Voir aussi http://www.amarc.org (Association mondiale des radiodiffuseurs communautaires).

- les médias du gouvernement, dans le cas où le parti au pouvoir et le gouvernement ne font qu'un. Dans ce cas, les médias financés par des fonds publics doivent se conformer aux mêmes normes que tout autre média public, ce qui, en pratique, signifie probablement qu'ils ne peuvent aucunement faire campagne pour le parti.

Les médias appartenant à des partis politiques sont le plus souvent les journaux. Dans de nombreux pays, les partis politiques ne sont pas autorisés à posséder des stations de radio, ceci étant considéré comme une attribution injuste des ressources nationales – le spectre des fréquences – à des intérêts politiques étroits. En Turquie, par exemple, la loi de 2011 sur la création d'entreprises de radio et de télévision et leurs services média stipule qu'« une licence de radiodiffusion ne peut être accordée aux partis politiques [et diverses autres entités] » et qu'ils ne peuvent pas être « des actionnaires directs ou indirects de fournisseurs de services de médias. »[110]

De plus en plus, cependant, on voit apparaître un nouveau type de média qui brouille la distinction entre média privé et média de parti. Certains politiciens, ou des chefs d'entreprise ayant des aspirations politiques, possèdent des médias apparemment conformes. Les médias appartenant à des politiciens sont devenus une pratique courante en Ukraine, où les défenseurs de la liberté d'expression sont très préoccupés par le pluralisme de la propriété des médias et le contrôle des principaux radiodiffuseurs par de riches oligarques politiques et leurs familles. En Italie, les stations de radiodiffusion de Silvio Berlusconi lui ont permis de satisfaire son ambition : devenir premier ministre de son pays. Ces médias appartenant à des politiciens sont des médias privés conventionnels, qui sont soumis aux mêmes lois et réglementations que n'importe quel autre média ; pourtant, le risque de conflit d'intérêts et la question d'un pluralisme d'opinions dans les grands médias sont source d'inquiétude.

4.7 Sécurité des médias

La sécurité du personnel et des propriétaires des médias est essentielle pour assurer le bon déroulement des processus démocratiques. Les attaques à l'encontre des journalistes et des médias ne font pas du tort qu'aux personnes visées, mais aussi à l'ensemble de la communauté médiatique. Et lorsque les médias sont un porte-parole public, faire taire les médias signifie réduire le public au silence. Ces attaques à l'encontre les médias prennent diverses formes. Les journalistes peuvent être censurés de façon explicite par le retrait des licences, des interdictions de publication, des peines d'emprisonnement et d'autres moyens. Ils peuvent également subir des pressions et se sentir obligés de s'autocensurer en modifiant le contenu des informations traitées ou en choisissant tout simplement de ne pas couvrir certains événements ou certaines questions. Le licenciement ou la menace d'un licenciement de collaborateurs des médias à des fins politiques ou personnelles est une attaque fréquente, bien que rarement mise en lumière. Les journalistes peuvent par ailleurs se sentir obligés de couvrir des sujets qui les dérangent. Par exemple, selon une interview publiée dans un rapport sur les médias au Kenya,

[110] « Law on the Establishment of Radio and Television Enterprises and their Media Services », Turquie, loi numéro 6112, telle que disponible dans les ressources la page Internet de l'*OMPI*, consultée le 25 août 2012, http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=241854

« Des informations incendiaires sont parfois diffusées, car les stations n'ont pas les compétences pour traiter des sujets controversés. » En outre, les journalistes au Kenya ne bénéficient pas d'une bonne protection juridique…« si un puissant politicien entre et demande du temps d'antenne, qui osera dire « non » ? »[111]

La violence dirigée contre les journalistes et les médias peut prendre de nombreuses formes, y compris des arrestations, des passages à tabac, des viols et des meurtres. Elle peut aussi se traduire par des violences ou la manipulation de membres de la famille, des incendies criminels ou la destruction de bureaux ou d'équipements, la confiscation du matériel et des attaques à l'encontre des sources d'information. Dans de nombreux contextes, les femmes journalistes sont confrontées à des situations sécuritaires sensiblement différentes et exposées à un risque plus élevé de violence sexuelle. Les journalistes risquent de dévoiler involontairement des informations précieuses et sensibles par l'accès de tierces personnes aux ordinateurs, mémoires externes, téléphones, etc. Outre la surveillance des messages texte, courriels et appels téléphoniques, les auteurs des attaques (gouvernement ou autre) utilisent des logiciels malveillants (téléchargés via de faux liens ou des pièces jointes à des courriels, par exemple) pour suivre les activités de la victime et permettre aux malfaiteurs d'identifier les sources ou les conspirateurs. Des logiciels sont également parfois utilisés pour accéder à des informations sur du matériel confisqué et, dans certains cas, aucun logiciel n'est même nécessaire. Par exemple :

[en 2011], le journaliste britannique et réalisateur Sean McAllister a rencontré un jeune dissident et expert en informatique âgé de 25 ans à Damas, répondant au pseudonyme de « Kardokh ». *Columbia Journalism Review* rapporte que Kardokh a accepté de réaliser une interview filmée, étant entendu que McAllister flouterait son visage avant la diffusion des images. Mais en octobre 2011, des agents des forces de sécurité syriennes ont arrêté McAllister et saisi son ordinateur portable, son téléphone portable, son appareil photo et la vidéo pour son documentaire, y compris les images et coordonnées pouvant permettre d'identifier les militants qu'il avait interviewés. Lorsque Kardokh a appris que McAllister avait été arrêté, il a immédiatement fait ses valises et s'est enfui au Liban. Kardokh a indiqué que plusieurs des militants qu'il avait mis en contact avec McAllister avaient été arrêtés et qu'au moins l'un d'entre eux avait disparu. »[112]

En plus des attaques ciblées dont ils sont victimes, les journalistes se mettent eux-mêmes souvent au cœur de situations sensibles ou instables, comme des élections de transition. Ils subissent couramment des violences dans le cadre d'émeutes, de guerres et de conflits, avec le plus souvent peu, voire aucune protection de la part des autorités. Au cours de l'année 2007, l'une des années les plus meurtrières pour les journalistes, au moins dix-huit journalistes ont été tués alors qu'ils couvraient des guerres ou réalisaient des missions dangereuses. Au moins

[111] Citation de Keith Somerville, conférencier spécialiste du journalisme à la Brunel University au Royaume-Uni, tel que cité dans : Linawati Sidarto, « ICC – Kenya: the role of media in hate crimes »,*International Justice Desk*, 5 avril 2011, http://www.rnw.nl/africa/article/icc-kenya-role-media-hate-crimes

[112] Eva Galperin, « Don't get your sources in Syria killed », *Comité pour la protection des journalistes*, blogueur invité, 21 mai 2012, http://cpj.org/security/2012/05/dont-get-your-sources-in-syria-killed.php

51 autres ont été assassinés cette même année alors au cours de reportages sur la corruption, les droits de l'homme et d'autres sujets. [113]

Chaque année, Reporters sans frontières publie un classement de la liberté de la presse, une compilation des attaques à l'encontre du personnel des médias à travers le monde. Pour la période 2011/2012, les pays occupant la fin de ce classement étaient le Turkménistan, la Corée du Nord et l'Érythrée.[114] Le gouvernement de l'Érythrée – lanterne rouge du classement –, dirigé par le Président Issaias Afewerki, a continué d'étouffer toute liberté des médias par des arrestations systématiques et des meurtres de journalistes. En août 2012, 32 journalistes au moins étaient toujours en prison. Certains sont incarcérés depuis plus de 10 ans et aucun d'entre eux n'a fait l'objet d'une inculpation ni d'un procès.[115]

Des pays comme l'Iran et la Chine, le Viet Nam, le Soudan, la Birmanie et le Bélarus suivent de près, affichant un bilan catastrophique concernant la sécurité et la liberté des médias. La violence à l'encontre des médias a été étroitement liée aux mouvements pour un changement démocratique et des élections libres et équitables, par exemple les soulèvements du printemps arabe.[116]

Au moment de la rédaction de cet article, aucune statistique exhaustive sur les attaques que subissent les journalistes à travers le monde pendant les élections n'était disponible. Pourtant, si l'on se penche sur les données de chacun des pays et sur les statistiques sur les membres du personnel des médias tués alors qu'ils couvraient des questions politiques, il en ressort clairement que les campagnes électorales sont l'une des périodes les plus dangereuses pour les médias.[117] En outre, les attaques pendant les élections sont souvent subtiles, dissimulées ou intentionnellement confuses, car leurs auteurs craignent de perdre alors le soutien de l'opinion publique. En d'autres termes, les attaques contre les journalistes seront souvent injustement mises sur le compte de violences ou de causes sans rapport avec les élections. Il peut également s'agir d'une période pendant laquelle les gouvernements hésitent à combattre ce climat d'impunité de peur de perdre le soutien politique ou de déclencher des troubles. En effet, l'impunité augmente souvent de façon drastique en période électorale.

À l'approche des élections de 2011 en République démocratique du Congo, par exemple, le nombre d'attaques subies par les journalistes a augmenté de façon spectaculaire. Bon nombre

---

[113] « Yearly statistics 2007 », *Comité pour la protection des journalistes*, consulté le 16 août 2012, http://www.cpj.org/killed/2007/

[114] « Classement de la liberté de la presse 2011/2012 », *Reporters sans frontières*, consulté le 16 août 2012, http://fr.rsf.org/press-freedom-index-2011-2012,1043.html

[115] « Detained Eritrean journalist admitted to hospital in serious condition », *Reporters sans frontières*, avril 2012, http://en.rsf.org/erythree-detained-eritrean-journalist-06-04-2012,42276.html

[116] « Classement de la liberté de la presse 2011/2012 », *Reporters sans frontières*, consulté le 16 août 2012, http://fr.rsf.org/press-freedom-index-2011-2012,1043.html

[117] Pour le détail des sujets couverts par les victimes appartenant aux médias, de 1992 à aujourd'hui, voir *Comité pour la protection des journalistes*, http://www.cpj.org/killed/2012/

de ces attaques ont été perpétrées par des candidats et militants qui, mécontents de la couverture des leaders et candidats de l'opposition, ont choisi de ne pas utiliser leur droit de réponse, mais plutôt de s'en prendre aux journalistes eux-mêmes[viii].[118]

L'une des pires attaques de l'histoire à l'encontre des médias était en rapport avec les élections : en 2009, dans la ville d'Ampatuan, dans le Sud des Philippines, 57 personnes ont été massacrées, dont 32 journalistes. Les victimes accompagnaient un convoi de partisans d'un politicien local qui souhaitait se présenter comme candidat aux conseils provinciaux. Pour soutenir un rival local (le maire), des tireurs ont attaqué le convoi et se sont débarrassés des corps dans des fosses communes[ix].[119] L'impunité continue de faire régner la peur parmi les médias et les populations en général dans la région, car des témoins ayant survécu sont assassinés à mesure que le procès avance[x].[120]

Les journalistes sont non seulement la cible directe d'attaques, mais ils sont aussi souvent victimes de violence électorale plus généralisée, telles que les émeutes, voitures piégées ou attaques à la roquette visant les bureaux de vote ou les transports de documentation électorale sensible. À titre d'exemple, au début de l'année 2012, une centaine de journalistes indiens ont été attaqués par quelque 4 000 électeurs furieux des résultats des élections. Les journalistes ont été contraints de s'enfermer dans une école pendant plusieurs heures jusqu'à ce que les violences cessent[xi].[121]

La période qui suit immédiatement les élections peut aussi être extrêmement dangereuse pour les journalistes, comme en témoigne la répression contre les médias indépendants après la prise de pouvoir du Président Yoweri Museveni suite aux élections de février 2011 en Ouganda[xii].[122]La répression des journalistes pendant la période qui a suivi les élections présidentielles de juillet 2012 au Mexique a aussi été particulièrement brutale[xiii].[123]

---

[118] « Attacks on Journalists on the Increase Since Start of the Election Campaign », *Reporters sans frontières*, 4 novembre 2011, http://en.rsf.org/democratic-republic-of-congo-attacks-on-journalists-on-the-04-11-2011,41343.html

[119] Alia Ahmad, « CPJ's Press Freedom Awards remember Maguindanao », *Comité pour la protection des journalistes*, 24 novembre 2010, http://cpj.org/blog/2010/11/cpjs-press-freedom-awards-remember-maguindanao.php#more

[120] Bob Dietz, « Third witness to Maguindanao massacre killed » *Comité pour la protection des journalistes*, 1er juin 2012, http://cpj.org/blog/2012/06/third-witness-to-maguindanao-massacre-killed.php

[121] « Crowd Attacks Indian Journalists Covering Elections » *Comité pour la protection des journalistes* 6 mars 2012, http://cpj.org/2012/03/crowd-attacks-indian-journalists-covering-election.php

[122] Grace Natabaalo, « Uganda falls dramatically in press freedom rankings » *African Centre for Media Excellence*, 25 janvier 2012, http://www.acme-ug.org/news/item/200-uganda-falls-dramatically-in-press-freedom-rankings

[123] A. Jay Wagner, « One Month After Mexico's Presidential Elections, Attacks on Journalists and Media Continue », *Institut international de la presse*, 31 juillet 2012, http://www.freemedia.at/home/singleview/article/one-month-after-mexicos-presidential-elections-attacks-against-journalists-and-media-continue.html

Étant donné le rôle vital que jouent les médias pour garantir l'équité et la transparence du processus électoral et l'effet potentiellement dévastateur de la sécurité sur ce rôle, il est essentiel que les médias disposent des outils, des connaissances et des ressources nécessaires pour se protéger au mieux lorsqu'ils couvrent des élections. Dans les pays en développement, la sécurité des médias est un aspect important des initiatives de développement des médias, car selon le guide de sécurité des journalistes du Comité pour la protection des journalistes, « [p]rès de neuf sur 10 décès liés à l'exercice du journalisme depuis 1992 ont impliqué des journalistes locaux couvrant l'actualité dans leurs pays d'origine… Et plus de 95 % des journalistes emprisonnés dans le monde sont des reporters, des photojournalistes, des blogueurs et des responsables de médias locaux… »[xiv].[124] Surtout, les journalistes doivent comprendre qu'ils ont le droit de refuser des missions à risque.

La sécurité des journalistes exige d'adopter des mesures de préparation élémentaires et de suivre une formation aux premiers secours. Les agences de développement des médias, agences de sécurité et/ou organismes de gestion électorale (ou autres parties prenantes) doivent proposer des cours de formation qui couvrent les éléments suivants :

- précautions sanitaires (y compris les vaccins nécessaires et les coordonnées des établissements de santé dans la région) ;
- formation aux premiers secours ;
- formation en sécurité dans les situations de conflit (y compris les fusillades, barrages routiers et enlèvements) et zones de guerre ;
- conseils en matière de sécurité concernant la réalisation de reportages dans de grandes foules et la compréhension des soulèvements populaires ;
- instruments disponibles en cas de détention et d'arrestation ;
- formation de sensibilisation aux mines et munitions non explosées ;
- outils de communication pour les journalistes exerçant sur le terrain ;
- consignes de sécurité pour les femmes journalistes réalisant des reportages dans des environnements conservateurs ou dans lesquels les femmes sont les cibles d'agression ;
- outils de gestion du stress traumatique ;
- conseils pour fournir et recevoir un débriefing après la mission.

[124] Frank Smyth, *Guide de sécurité des journalistes : Couvrir l'actualité dans un monde dangereux changeant*, (Comité pour la protection des journalistes, 2012), p. 5 et 6,*cpj.org/**security**/guide_fr.pdf*

La sécurité des médias exige également que le personnel des médias développe une conscience aiguë de l'environnement sociopolitique et des éventuelles instabilités. Le professionnalisme peut aussi être un facteur important de la sécurité des médias, car ces derniers peuvent souvent involontairement (ou volontairement) inciter à une recrudescence de la violence ou de l'insécurité, par des reportages inexacts ou incendiaires.

Les organismes de gestion électorale (OGE) doivent élaborer des politiques et des lignes directrices sur la sécurité des médias dans le processus électoral, y compris en informant le personnel électoral (notamment le personnel des centres de vote) des droits des médias, de leur présence et de leur sécurité. Si besoin, les OGE doivent se mettre en relation avec des agences de sécurité afin de prendre toute mesure spéciale nécessaire pour protéger le personnel des médias présents sur les sites électoraux. Les OGE, les agences de développement des médias et les donateurs doivent coordonner leur action pour garantir la fourniture de fonds et de ressources adéquats pour la sécurité des journalistes (de plus amples informations sur la formation et le professionnalisme des médias sont disponibles dans le chapitre Développement des médias.)

Toutefois, au final, toutes les parties prenantes doivent concerter leurs efforts de sensibilisation et d'engagement afin de garantir un cadre législatif entièrement favorable à la liberté et aux droits des médias, ainsi que d'assurer que les gouvernements et systèmes nationaux disposent des ressources nécessaires, et de la volonté, pour mettre en œuvre ce cadre.

Toute attaque physique ou atteinte à l'encontre d'un journaliste est susceptible d'être un crime en vertu du droit commun national. Il existe également des obligations relevant du droit international pour la protection des journalistes (voir la section sur la protection de la sécurité des médias dans le chapitre Droit international relatif aux médias et aux élections). Compte tenu de l'importance particulière des médias dans les élections, certains pays créent des infractions spécifiques concernant les attaques contre les journalistes en période électorale.

Toutefois, le message explicitement transmis à tous ceux qui prennent part aux élections est tout aussi important que ce que stipule la loi. Les organisations de journalistes, telles que la Fédération internationale des journalistes, recommandent généralement aux gouvernements (et autorités électorales) d'émettre une déclaration publique claire au début de la campagne électorale, informant l'ensemble des partis et organismes chargés de l'application des lois que les médias sont un élément essentiel du processus démocratique et que quiconque empêche des journalistes de faire leur métier devra faire face à toute la rigueur de la loi. Bien entendu, les dangers auxquels sont confrontés les journalistes ne se limitent pas à des militants de partis trop enthousiastes – ils sont souvent menacés par des agents de la force publique formés aux méthodes dictatoriales, d'où l'importance d'instructions publiques claires et la nécessité de leur mise en application (les attaques font l'objet d'une enquête approfondie et les auteurs sont traduits en justice).

Les codes de conduite des partis politiques sont un outil parfois utilisé dans des situations où des violences pourraient avoir lieu. Ces codes devraient également comporter un énoncé clair

sur l'importance des médias dans le processus électoral et sur la nécessité de ne pas les attaquer.

La protection physique des journalistes peut s'avérer plus difficile, car une présence policière envahissante peut interférer avec la liberté des médias de recueillir des informations. Toutefois, les agents de la force publique doivent également avoir reçu des instructions sur leur responsabilité de protéger, physiquement si nécessaire, les journalistes contre toute attaque. (De plus amples informations sur les droits des médias et les cadres législatifs sont disponibles dans Cadre législatif des médias.)

Les ressources suivantes sont des sources d'information sur les statistiques des attaques perpétrées à l'encontre des journalistes et des consignes de sécurité pour les journalistes.

Le site Internet du **Comité pour la protection des journalistes**, (http://www.cpj.org/fr/) fournit des statistiques (y compris le classement par pays à l'Indice de l'impunité), des rapports et des informations sur les attaques contre les journalistes du monde entier chaque année (http://www.cpj.org/killed/2012/). Il propose également des rapports détaillés et des activités de sensibilisation en faveur de la liberté des médias. Le **Guide de sécurité des journalistes** est un manuel qui couvre l'actualité dans les situations dangereuses et comporte des informations sur la sécurité numérique : (*cpj.org/**security**/guide_fr.pdf)*

Reporters sans frontières (http://fr.rsf.org/), organisation de défense de la liberté et la sécurité des journalistes, propose tous les ans un **classement de la liberté de la presse**, (http://fr.rsf.org/press-freedom-index-2011-2012,1043.html) qui répertorie année après année les pays en fonction de leurs résultats en matière de sécurité des journalistes. Le **Guide pratique du journaliste** de Reporters sans frontières propose, pour leur sécurité, des conseils aux journalistes qui se rendent dans des zones dangereuses (http://fr.rsf.org/le-guide-pratique-du-journaliste-12-04-2007,21667.html).

L'**Institut international de la presse** (http://www.freemedia.at/home.html) est un réseau de professionnels des médias dédié à la promotion de la liberté de la presse et de la sécurité des journalistes.

4.8 Provenance de l'information de la population

Il est généralement admis que les médias sont la principale source d'information pour la majeure partie des électeurs. Mais cela n'est pas nécessairement vrai. Même dans une démocratie avancée dotée de très nombreux médias comme la Grande-Bretagne, on estime qu'entre un quart et un tiers des spectateurs changent de chaîne chaque fois que commence la diffusion d'une annonce électorale d'un parti. À une certaine époque, une convention faisait en sorte que ces annonces étaient toutes diffusées en même temps pour que les spectateurs ne puissent pas y échapper, sinon pour aller se préparer une tasse de thé. Ainsi, peut-être à cause de cette convention, un sondage en 1968 a établi que les annonces électorales étaient la majeure

source d'information des électeurs incertains. Depuis 1987, cependant, les annonces simultanées ont été abandonnées et l'audience a baissé. Un sondage de 1990 a établi que les messages diffusés par les partis politiques étaient les sources d'information politique les moins crédibles, à l'exception du journal Sun[1].[125]

Avant l'avènement des médias électroniques modernes, l'information politique était véhiculée à travers deux mécanismes : la presse écrite et le contact personnel direct. À cette époque, la lecture des journaux était plus répandue qu'aujourd'hui. Toutefois, elle excluait encore une grande partie de la population, qui était soit trop pauvre pour se procurer des journaux, soit illettrée. Ainsi, la communication personnelle revêtait une grande importance. Elle consistait en des meetings politiques publics, ou des rassemblements où les différents candidats se prêtaient à des débats et répondaient à des questions. Cela incluait également des tournées de porte en porte effectuées par les candidats ou des militants du parti, de même que des affiches et prospectus produits par les candidats ou les partis.

Dans les pays industrialisés bien pourvus en médias électroniques, ces activités ont considérablement diminué. Toutefois, dans d'autres pays, les meetings politiques et le contact personnel avec le candidat demeurent importants. Dans les zones rurales de l'Afrique, par exemple, la radio est généralement le seul média accessible. Les stations qui diffusent de l'information à cet auditoire rural sont souvent sous contrôle gouvernemental et donnent peu ou pas de temps d'antenne aux partis de l'opposition. Parfois, les obstacles à la communication de l'information sont encore plus élémentaires. La majeure partie des radios ont besoin de piles pour fonctionner. Ces piles sont chères et ne constituent pas une priorité pour des communautés qui luttent pour survivre. Le contact personnel y conserve donc son importance.

Même dans des conditions d'extrême pauvreté, les médias jouent un rôle dans la communication de l'information politique. Même dans des communautés rurales qui n'ont pas accès direct aux médias indépendants, les informations générées par la presse privée circulent de façon générale et finissent parfois par atteindre les électeurs ruraux. Ainsi, même lorsque le bouche à oreille est la principale source d'information politique, les médias contribuent grandement à la circulation de l'information.

En Afrique rurale, et d'autres parties du monde identifiées comme « pauvres en information », les moyens de communiquer de l'information de façon informelle sont passablement sophistiqués et ont été mis au point dans des contextes de colonisation, de système à parti unique ou de dictature militaire. Les auditoires sont devenus habiles à interpréter les messages hautement contrôlés contenus dans les médias officiels et à relayer une interprétation

[125] Margaret Scammell et Holli A. Semetko, « Political Advertising on Television: The British Experience », dans Lynda Lee Kaid et Christina Holtz-Bacha (dir.), Political Advertising in Western Democracies, Sage Publications, Londres/Thousands Oaks, 1995.

alternative. Ceci a été facilité par des conventions culturelles autorisant la communication indirecte d'opinions et d'informations sensibles. Par exemple, les Ngoni d'Afrique centrale ont une convention connue sous le nom de kukulawika – des chants vibrants de femmes qui sont en mesure de véhiculer des messages explicites sur la sexualité, sans user d'obscénités. Les Tonga ont un mécanisme similaire. Sous le régime colonial britannique, les employés africains de la Société de radiodiffusion d'Afrique centrale à Lusaka diffusaient des kukulawikas politiques leur permettant de véhiculer des sous-entendus nationalistes. Ce moyen de communication politique voilée était particulièrement utile sous les régimes à parti unique qui ont suivi[2].[126]

La communication informelle de nouvelles politiques est souvent désignée, de façon désobligeante et pas entièrement exacte, par le mot « rumeur ». Les Africains francophones ont inventé à ce sujet l'expression « radio trottoir ». Quel que soit le terme utilisé, il est clair que des millions d'individus basent leurs choix politiques sur leurs expériences personnelles et sur ce qu'ils apprennent personnellement de ceux en qui ils ont confiance. Une bonne partie de cette information peut venir des médias, mais il est difficile de savoir combien. Il demeure impossible de déterminer dans quelle mesure les médias influent sur le comportement des électeurs. Au Zimbabwe, par exemple, dans un référendum et une élection en 2000, la majorité des électeurs ont rejeté les conseils donnés par les médias les plus importants. L'État jouissait d'un monopole sur tous les médias électroniques, qui étaient sous le contrôle strict du gouvernement. Dans un référendum sur une réforme constitutionnelle, puis dans une élection parlementaire, l'opposition avait un accès très limité à la radio et à la télévision, et la ligne éditoriale de ces deux médias était très fortement en faveur du parti au pouvoir. Pourtant, dans chaque bureau de vote, une majorité d'électeurs a soutenu l'opposition. Peut-être que l'information critique diffusée par la presse privée a eu une certaine influence. Toutefois, le choix de beaucoup d'électeurs semble avoir été déterminé par d'autres facteurs. Un groupe indépendant de surveillance des médias a même avancé que la propagande progouvernementale de dernière minute lors du référendum a pu pousser les électeurs marginaux à voter pour l'opposition. Cependant, la qualité des données disponibles ne permet pas de tirer une conclusion claire à ce sujet[3].[127]

Des études sur des groupes témoins en Ukraine laissent entrevoir un scepticisme populaire semblable à l'égard des médias, qui sont décrits comme « non libres » et donc peu dignes de confiance aux yeux des citoyens. Ils disent que les médias offrent « peu d'articles d'analyse » et que les médias de masse jouent un rôle insuffisant dans l'éclaircissement des enjeux de la campagne et la préparation du public en vue des élections. Selon les groupes témoins, « les tentatives des médias pour renseigner la population sur les questions économiques et politiques

[126] David Kerr, « Ideology, resistance and the transformation of performance traditions in post-colonial Malawi », Université du Botswana, Gaborone, 1993.
[127] Projet de supervision des médias au Zimbabwe, « A question of balance: The Zimbabwean media and the constitutional referendum », Harare, mars 2000.

de manière prompte et adéquate ne peuvent être couronnées de succès »[4].[128] Même dans les démocraties industrialisées où les médias occupent une place très importante en tant que source d'information politique, la réponse à la question de l'influence des médias n'est pas évidente à trancher. En Grande-Bretagne, pendant plusieurs années, le journal à plus fort tirage, le Sun, appuyait le Parti conservateur, la majeure partie de ses lecteurs appuyait le Parti travailliste. Certes, le Sun a pu inciter une partie marginale mais potentiellement importante de ses lecteurs à changer de couleur politique. En 1997, le Sun a changé de camp, portant maintenant son soutien au Parti travailliste et s'attribuant le mérite de la victoire subséquente de ce parti – même si des sondages d'opinion et le nombre de sièges remportés par les travaillistes montraient que des facteurs beaucoup plus larges avaient pesé dans la balance. En fait, le journal a probablement eu une plus grande influence sur le nouveau gouvernement que sur l'électorat. Les responsables du Parti travailliste tenaient à être en bons termes avec le propriétaire du Sun, Rupert Murdoch – ce qui reflète le nouvel ordre médiatique mondial où des entreprises de presse sont également de puissantes multinationales.

De façon générale, la Grande-Bretagne constitue un cas intéressant pour l'étude de l'influence politique des médias. Une grande majorité de la presse appuie le Parti conservateur. Si son influence sur l'électorat était déterminante, il n'y aurait jamais eu de gouvernement travailliste. De toute évidence, les choses ne fonctionnement pas ainsi. Mais l'impact indirect des médias sur l'électorat est plus difficile à évaluer. Il est possible que les médias influent sur l'action du gouvernement en insistant sur des enjeux qu'ils considèrent comme prioritaires, tels que la loi et l'ordre et la limitation de l'immigration. Ainsi, un gouvernement travailliste pourrait adopter des politiques plus conservatrices parce qu'il pense que les médias orientent l'opinion publique en ce sens.

4.9 Historique du respect de la liberté de presse

Le nombre d'années pendant lesquelles un gouvernement a respecté la liberté de presse déterminera en grande partie le degré d'autonomie dont jouiront les médias pour faire leurs reportages électoraux. Souvent, un pays qui ne possède pas une longue expérience en matière de respect de la liberté d'expression a une expérience électorale limitée, au moins en ce qui concerne des élections libres et démocratiques.

Ainsi, même après que les restrictions ont disparu (lors d'une transition d'un régime autocratique vers une démocratie, par exemple), les médias peuvent se sentir restreints à cause des souvenirs de répression antérieure et être hésitants à publier des reportages hardis et indépendants. L'inverse peut aussi survenir : les médias peuvent se réjouir de cette nouvelle liberté, mais faire des reportages de manière non professionnelle et irresponsable. Le climat de contrôle des médias peut se prolonger par l'institution d'une chaîne de radiodiffusion sous le contrôle du gouvernement et qui, même à l'intérieur d'un nouveau système de démocratie,

[128] Gary A. Ferguson, « Ukrainian Political Issues and Media Focus Groups: Summary of Findings », International Foundation for Elections Systems, Washington DC, 1999.

démontre certaines réserves à agir de façon autonome. Très souvent, un amalgame de tous ces éléments est en jeu.

Bien sûr, les médias peuvent avoir établi leurs propres normes professionnelles et développé leur efficacité dans l'adversité. Dans ce cas, ils peuvent être bien préparés à relever le défi de la couverture électorale, quoiqu'ils disposent probablement de peu d'expérience pratique en la matière.

Dans chacun de ces contextes, les organismes de réglementation des médias tout comme les organismes électoraux doivent jouer le rôle important de créer un environnement propice qui permet aux médias de faire, en dépit de leur manque d'expérience, des reportages électoraux de nature professionnelle et en toute liberté.

Les gouvernements peuvent entraver la liberté de presse de diverses manières, dont les plus fréquentes sont les suivantes :

- Des attentats physiques sur la personne des représentants des médias et des journalistes. Les attentats les plus graves visent habituellement à faire taire certains critiques et à en intimider d'autres. Des journalistes sont parfois battus, tués ou disparaissent complètement. Les locaux des médias sont parfois victimes de vandalisme, d'incursions injustifiées ou d'incendies criminels. Des kiosques de journaux peuvent même être victimes de confiscation illégale de journaux ou les vendeurs battus.
- Le recours à des pouvoirs extrêmes contre les médias. Le plus intimidant de ces pouvoirs est la censure des articles avant leur publication, qui oblige d'obtenir l'approbation officielle des autorités pour chaque numéro de la publication. La délivrance de permis aux organisations de presse ou aux journalistes assure aux autorités gouvernementales un contrôle puissant sur les médias. On peut souvent, sous prétexte de sécurité nationale, adopter toute une gamme de lois restreignant la liberté de presse, pour ensuite les invoquer afin d'engager contre des journalistes ou des propriétaires de médias des poursuites qui peuvent aboutir à de longues périodes d'emprisonnement. Parfois, une succession d'accusations de sédition ou de diffamation sont utilisées contre les médias, même lorsqu'elles ont peu de chance de se retrouver devant les tribunaux, dans le seul but d'intimider les journalistes et d'épuiser leurs ressources. Les mesures légales à l'encontre des imprimeurs et des distributeurs de la presse sont particulièrement efficaces pour gêner le travail des médias indépendants. Limiter l'importation de papier journal est un autre moyen souvent utilisé pour limiter la liberté des médias.
- Une réglementation stricte des médias. Un monopole étatique total ou quasi total des médias est une manière très efficace d'étouffer les critiques. La mort de journalistes dans l'exercice de leur fonction peut faire les manchettes, mais il ne fait pas de doute que le contrôle direct des médias par un gouvernement a été – et continue d'être – le moyen le plus courant de limiter l'information du public.
- Même si des médias indépendants existent et sont libres en principe de contraintes légales, le gouvernement peut toujours intimider des voix indépendantes ou les réduire au silence en contrôlant des ressources vitales comme l'électricité, les imprimeries, les transmetteurs et les ordinateurs.

C’est dans les démocraties nouvelles ou en transition que les legs de ces restrictions pèsent le plus. Souvent, les lois restrictives restent en place, même si elles ne sont pas utilisées aussi fréquemment que dans le passé. Leur existence même peut avoir un effet « refroidissant » sur la liberté des médias. Parfois, durant une période de transition, la violence contre les médias peut même augmenter, car les gouvernements répressifs, n’ayant plus de moyens légaux pour limiter la liberté des médias, ont alors recours à des formes de répression secrètes et informelles. Le plus souvent, le troisième type de restrictions – le contrôle d’une large section des médias par le gouvernement – reste en place. Les gouvernements peuvent également exercer un contrôle strict sur le système des licences de radiotélévision, de sorte que même les médias dits indépendants appartiennent en réalité à de proches alliés politiques du gouvernement.

Ce ne sont pas que les dictatures qui limitent la liberté des médias. Même dans les démocraties bien établies, il existe des tensions entre le gouvernement et les médias. Cela est inévitable et pas nécessairement mauvais en soi puisque, après tout, les médias sont censés surveiller le gouvernement. Mais ces tensions ne sont pas totalement saines. Les journalistes dans les démocraties établies risquent moins des menaces physiques, mais plusieurs sont confrontés à des poursuites, par exemple pour les obliger à révéler leurs sources d’informations confidentielles. Plusieurs des arrêts de la Cour européenne des droits de l’homme qui ont établi des normes pour les gouvernements en matière de liberté de la presse ont découlé de cas d’atteinte aux droits de journalistes européens.

4.10 Importance relative des différents médias

De nombreux facteurs économiques, politiques et culturels déterminent quel média est le plus important dans chaque pays. On entend souvent dire que les médias – et particulièrement leur rôle dans les campagnes électorales – sont devenus « américanisés », ce qui veut dire, entre autres, que la télévision est le média d’information dominant. Même si cela est de plus en plus vrai, ce n’est pas le cas partout. Par exemple, les personnes plus pauvres ou vivant dans des régions éloignées sont moins à même d’avoir accès à la télévision que des gens plus aisés ou vivant en milieu urbain.

4.10.1 « Nouveaux » médias

Les pratiques et principes de comportement médiatique ont été élaborés pour ce qu’on appelle aujourd’hui les « anciens médias » : les journaux, la radio et la télévision. Or, de nouveaux médias sont en train de se développer rapidement. L’exemple le plus évident est l’Internet, mais d’autres technologies peuvent clairement servir le cadre des élections – par exemple, les courts messages transmis par téléphone mobile (SMS).

Les pratiques de réglementation et les styles de reportage élaborés au fil des ans pour les médias conventionnels peuvent-ils s’appliquer de la même manière aux « nouveaux » médias?

Tout d'abord, il faut éviter de confondre le rôle que jouent les moyens de communication électronique dans le processus électoral (notamment l'inscription et le vote en ligne utilisant l'Internet ou des SMS) avec le rôle qu'ils peuvent jouer en tant que diffuseurs d'information ou instruments de campagne électorale. Nous ne discutons pas ici le rôle de ces moyens de communication par rapport au processus d'inscription et de vote.

Bien des idées qui sous-tendent la réglementation des médias conventionnels ne s'appliquent tout simplement pas aux nouveaux médias. Par exemple, l'espace de publication disponible sur le Web est littéralement infini, alors qu'en radiodiffusion le spectre des fréquences est considéré comme une ressource limitée devant être partagée.

Les nouvelles technologies, dans une certaine mesure, remettent en cause la dominance des médias contrôlés par le gouvernement ou de puissantes entreprises. Il est beaucoup plus facile pour des individus ou des petits groupes de créer des sites Web ou de faire campagne par SMS que de lancer des journaux ou des stations de télévision. Mais en fin de compte, Internet et les autres nouvelles technologies sont véhiculés par des moyens (tels que les lignes téléphoniques) qui appartiennent à de grandes entreprises ou à des gouvernements.

Le défi de réglementation posé jusqu'à présent par les nouveaux médias est le suivant : les médias traditionnels peuvent être encadrés par une réglementation qui, loin de constituer une censure, permet de garantir et de protéger la liberté d'expression. Une telle réglementation sur les nouveaux médias s'est révélée impossible. Les nouveaux médias peuvent être réglementés, mais le contenu de l'Internet est si divers et si dispersé que les mesures de réglementation utilisées jusqu'ici sont brutales et correspondent à une forme de censure : interception des courriels, fermeture de sites Web, et pressions ou recours judiciaires contre des fournisseurs de service Internet.

L'Internet, en particulier, remet en question la vision traditionnelle du comportement des médias durant les élections. Par exemple, les règles interdisant certains types de reportages électoraux juste avant le vote sont devenues inapplicables à cause des activités de sites Web qui échappent à tout contrôle, ce qui met l'Internet à l'abri de toute réglementation, sa nature internationale. Les tentatives d'autorités nationales de fermer des sites Web sont vaines, car aussitôt des « sites miroirs » (qui les reproduisent) apparaissent dans d'autres pays.

Ce défi de réglementation risque de dépasser le monde de l'écrit, avec le développement de la radio (et avec le temps la télévision) par Internet. D'autres variantes comme la transmission de fichiers audio par RSS et les réseaux de pair à pair ne vont faire qu'accentuer ce défi.

4.10.1.1 L'Internet

L'Internet a été présenté comme la prochaine révolution dans la communication électorale, après avoir révolutionné la diffusion de l'information à travers le monde. Déjà, des sondages d'opinion sont conduits par Internet (quoique leurs résultats soient à traiter avec beaucoup de prudence). Traiter ces affirmations avec un sain degré de scepticisme ne veut pas dire qu'il faut les rejeter du revers de la main. Il s'agit plutôt de porter un regard sensé sur la manière dont l'Internet s'intègre à l'ensemble de la structure médiatique.

Le premier point à noter est que l'Internet dépend des télécommunications – encore basées sur des lignes terrestres en général, plutôt que sur la téléphonie mobile. Deux exemples aident à mieux saisir cette réalité. Premièrement, il y a plus de téléphones à Manhattan que dans toute l'Afrique réunie. Deuxièmement, en Afrique du Sud, le 18e pays au monde pour le taux de connectivité à l'Internet, plus de la moitié de la population n'a jamais fait d'appel téléphonique[1]. Autrement dit, l'Internet reste un moyen de communication pour les gens relativement riches, plutôt que pour la masse des électeurs de la planète. De ce point de vue, il est différent de la radio et de la télévision, et cette différence n'est pas appelée à disparaître dans un avenir prévisible.

Néanmoins, l'Internet est devenu en peu de temps un moyen vital de communication politique – à preuve, les efforts déployés par des gouvernements comme celui de la Chine pour limiter l'accès à des sites Web jugés « subversifs ». Quand les médias conventionnels sont hautement censurés, l'Internet peut constituer un outil important pour acheminer à de petits groupes de personnes de l'information politique sensible qui peut ensuite être plus facilement diffusée. En d'autres termes, pour la majeure partie du globe, l'Internet est surtout un outil qui facilite la mise en circulation d'idées différentes plutôt qu'un moyen de communication de masse pour les partis, les candidats ou les autorités électorales.

Par ailleurs, la « convergence » entre les technologies de la radiodiffusion et des télécommunications est susceptible de rapprocher les médias traditionnels et l'Internet. Il est certain que les principaux fournisseurs d'un domaine peuvent facilement passer d'un domaine à l'autre. La téléphonie a évolué vers l'utilisation de satellites alors que la radiodiffusion a évolué vers l'utilisation du câble à fibres optiques. La conséquence économique et sociale en est le développement de monopoles médiatiques privés dans les secteurs de la radiodiffusion et de l'Internet.

Même aux États-Unis, pays où l'Internet est le plus répandu, les partis politiques ont utilisé ce média de façon étonnamment limitée. Ce fait s'explique peut-être par l'hésitation des politiciens modernes à entretenir une interaction spontanée avec l'électorat. Leurs sites Web ne présentent que la même information publiée par les moyens traditionnels, dans un format adapté à l'Internet.

Les organismes non gouvernementaux (ONG) sont ceux qui ont le plus rapidement adopté l'Internet à des fins électorales. Aux États-Unis, par exemple, des ONG ont mis en ligne des bases de données à l'aide desquelles le public peut se renseigner sur les dons faits aux campagnes des différents candidats ou sur les antécédents de vote d'un politicien. Cette pratique ne peut que favoriser la démocratie.

Une nouveauté moins positive est cependant l'utilisation de l'Internet pour enfreindre des conventions qui avaient été largement adoptées par les médias dits traditionnels – par exemple, en diffusant des sondages de sortie de bureau de vote avant même que le vote soit terminé.

Une caractéristique importante de l'Internet – bonne ou mauvaise, selon le point de vue – est la facilité avec laquelle les individus et les petites organisations peuvent y accéder. L'Internet ne comporte aucune des contraintes auxquelles les médias traditionnels font face sur le plan des coûts ou du contrôle de qualité. Cela a mené, par exemple, à l'apparition de « blogues ». Ces blocs-notes personnels, souvent écrits sans retenue, ont été aussi critiqués que loués. Ils n'en demeurent pas moins un phénomène politique avec lequel il faut désormais compter.

D'autres développements technologiques dans le domaine de l'Internet auront aussi des ramifications politiques. Le système RSS (Really Simple Syndication) est un moyen de diffuser des nouvelles de façon rapide et presque gratuite. Les réseaux de pair à pair permettent de transférer de façon simple et peu coûteuse des documents lourds (comme des fichiers audio et vidéo) à un grand auditoire. Par ailleurs, le « podcasting » (également appelé « baladodiffusion ») désigne la diffusion de fichiers audio et vidéo par Internet (et en principe par téléchargement sur des appareils d'écoute personnels).

La combinaison de ces technologies – comme la syndication de podcasts (ou « balados ») – représente un énorme potentiel. Les médias concernés ont la possibilité d'atteindre de vastes auditoires sans être soumis au contrôle d'aucune autorité de réglementation. Il s'agit d'une évolution essentiellement bénéfique en ce sens qu'elle évite la censure et renforce la liberté d'expression. Par exemple, à Singapour, où les principaux médias sont sous contrôle officiel, le leader de l'opposition a diffusé ses messages politiques au moyen de podcasts.

L'Internet ne peut que gagner en importance par rapport aux médias traditionnels. Pour beaucoup de journalistes, l'Internet est d'ailleurs devenu une source importante d'information. Les autorités électorales utilisent de plus en plus le Web pour diffuser leur information, qui est ensuite reprise par les médias traditionnels et portée à la connaissance d'un public plus large encore. Ce point est particulièrement important pour la publication des résultats d'élections. Si le site Web peut être relié à la base de données des résultats de l'autorité électorale, les résultats peuvent être immédiatement accessibles au public.

L'Internet peut aussi être un moyen important de distribution d'émissions de radio. C'est une manière particulièrement efficace de rendre des émissions accessibles aux radios régionales ou locales dans les grands pays – l'Indonésie, par exemple, a expérimenté cette approche. Ce moyen pourrait servir à la distribution d'outils d'éducation électorale ou à la diffusion d'émissions dans des créneaux d'accès direct.

4.10.1.2 Téléphones cellulaires et campagnes électorales

Les téléphones cellulaires (également appelés « téléphones mobiles » ou « téléphones portables ») pourraient devenir une forme très importante de médias pour les communications électorales, et ce, pour deux raisons :

- L'accès à un téléphone cellulaire est beaucoup plus répandu que l'accès à un téléphone traditionnel fixe, fonctionnant par voie filaire (appelée aussi « ligne terrestre »). Cette disparité est un phénomène mondial, mais est particulièrement marquée dans les pays plus pauvres.
- La téléphonie cellulaire a un potentiel de « radiodiffusion » que la téléphonie traditionnelle n'a pas. Alors qu'un téléphone fixe ne peut être utilisé que pour des appels vocaux, un cellulaire peut envoyer et recevoir de courts messages textes (SMS) ainsi que des fichiers audio et vidéo.

L'utilisation de téléphones cellulaires dans les campagnes électorales ou dans la radiodiffusion n'est pas encore très développée, mais son potentiel n'est plus à démontrer. Jusqu'à présent, les cellulaires ont surtout servi à la transmission de messages SMS. Deux exemples bien documentés de ce phénomène ont été observés dans les Philippines. En 2001, le président Joseph Estrada a été contraint à démissionner après une campagne populaire menée contre lui par le biais de SMS. Puis, à l'élection présidentielle de 2004, les SMS ont été un outil de campagne très populaire pour les principaux candidats.

Il est difficile de voir comment les autorités pourraient réglementer l'utilisation des SMS sans recourir à une lourde censure. De plus, les SMS, comme les courriels, peuvent facilement être « déguisés » : on peut utiliser des adresses fausses ou masquées pour envoyer des messages (comme c'est le cas pour les « pourriels »), ce qui ne facilite guère la tâche aux organismes de réglementation.

Ce qui a jusqu'à présent été confiné au domaine des SMS pourrait rapidement s'étendre aux fichiers audio et vidéo avec le développement des téléphones de troisième génération (3G), capables d'échanger facilement ces fichiers. Avec l'arrivée de ces appareils, les techniques basées sur Internet (comme la baladodiffusion) et la téléphonie cellulaire se chevauchent. Des messages politiques pourraient être diffusés par une variété de médias et pourraient être écoutés ou visionnés à l'aide d'un téléphone ou d'un baladeur.

Ces technologies sont potentiellement accessibles à tous les acteurs d'une campagne électorale. Les partis peuvent les utiliser pour faire connaître leurs idées. Les médias peuvent augmenter leur audience et les organismes de gestion électorale peuvent les utiliser pour éduquer le public et favoriser la participation à la vie politique, surtout chez les jeunes électeurs.

4.11 Niveau de professionnalisme des médias

Le niveau de professionnalisme et d'expérience des journalistes et autres praticiens des médias constitue un élément important de l'environnement médiatique. Souvent, les journalistes d'un pays qui vient de se libérer d'un système politique autoritaire n'ont pas les mêmes aptitudes ni les mêmes règles d'éthique que ceux d'un pays où la liberté de presse est établie depuis longtemps.

Il se peut que les médias sortent d'un environnement qui ne permettait pas le libre exercice du journalisme. Cette nouvelle liberté peut amener les journalistes à négliger leur recherche et à publier des articles inexacts. Souvent dans de telles circonstances, ils ignorent quel degré de professionnalisme la population attend d'eux. Les organismes professionnels et les syndicats n'existent parfois pas ou ne possèdent pas de code d'éthique et les journalistes eux-mêmes ne possèdent pas les aptitudes élémentaires requises pour mener leurs enquêtes, pour vérifier leurs sources et pour diffuser leurs reportages. Les journalistes qui couvrent leurs premières élections libres ne posséderont probablement pas les connaissances même élémentaires du processus électoral. Souvent, il n'existe pas d'établissements pour former les journalistes et pour développer leurs aptitudes essentielles – ou du moins pour leur permettre de remplir leur rôle de « chien de garde » dans une démocratie.

Toutefois, l'expérience d'un régime autoritaire peut ne pas être totalement négative. Dans plusieurs cas, des journalistes indépendants courageux ont grandement contribué à amener des dictatures à ouvrir l'espace politique. Des journalistes qui auront recherché et publié des informations dans un contexte aussi sensible auront développé des acquis que d'autres journalistes n'auront pas développés dans un contexte plus paisible. Lors de campagnes électorales, leur défi constituera à mettre ces aptitudes à profit pour publier des reportages sur un thème qui ne leur est pas familier.

4.11.1 Formation en journalisme

Les normes de journalisme seront déterminées en partie par l'existence d'instituts de formation. Sur ce point, deux facteurs principaux sont en jeu : le climat politique et le climat économique.

Là où l'environnement médiatique connaît beaucoup de restrictions, il n'est pas commun de trouver des écoles ou des centres de formation qui peuvent inculquer aux journalistes les connaissances nécessaires. Il est également rare d'y retrouver des organisations professionnelles désireuses ou capables d'offrir des formations. Dans les pays plus pauvres, la

formation des journalistes est rarement vue comme une priorité. Cette situation est souvent due au fait que les journalistes sont tenus en piètre estime sur le plan social.

Quoi qu'il en soit, il peut être utile de créer des établissements de formation des journalistes au plan régional ou même international. Les organisations internationales de journalistes telles que la Fédération internationale des journalistes ont une expertise considérable (y compris dans le domaine des élections) et peuvent fournir des formations, surtout dans les nouvelles démocraties ou les démocraties en transition. Les établissements régionaux de formation peuvent offrir des types de formation qui sont bien adaptés au contexte d'un pays, mais sans les contraintes économiques ou politiques. Les aspirants journalistes ayant accès à l'Internet peuvent beaucoup apprendre en consultant différents sites Web.

4.12 Cadre légal des médias

Le degré de pluralisme, d'autonomie et de vitalité qu'affichent les médias est tributaire dans une grande mesure du cadre légal à l'intérieur duquel ils évoluent. Les journalistes eux-mêmes préfèrent souvent être encadrés le moins possible par les lois du pays. Idéalement, le cadre légal doit viser à créer un environnement propice à l'épanouissement des médias plutôt qu'à les contrôler à tous points de vue.

Le grand cadre légal dans lequel les médias évoluent est d'abord issu du droit international. La Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) est basée sur le droit international qui détermine les mécanismes d'interprétation de toutes les autres lois. L'article 19 de la DUDH établit la garantie fondamentale de la liberté d'expression d'où provient la liberté des médias. Cette liberté est également exprimée et définie à l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) :

«Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix. »

Ce traité engage tous les pays qui l'ont signé.

Il existe également en Europe, en Afrique et en Amérique des traités régionaux qui contiennent des garanties semblables de la liberté d'expression et de la liberté des médias.

Dans chaque pays, la liberté d'expression et la liberté des médias sont assujetties à différents niveaux de législation :

- la Constitution, loi fondamentale ou suprême du pays;
- les diverses lois adoptées par l'Assemblée législative;
- les décrets, règlements ou autres dispositions habituellement de moindre force que les lois.

En principe, tous ces instruments législatifs devraient s'harmoniser. Si un pays donné a signé le PIDCP ou un traité régional des droits de la personne, les dispositions de ces traités doivent se refléter dans sa Constitution qui, à son tour, orientera les dispositions de ses autres textes législatifs ou réglementaires. Mais les choses sont rarement aussi simples.

Les traités qu'un pays signe ne sont pas toujours reflétés dans ses propres lois. La Constitution peut avoir été rédigée longtemps avant que le pays ait signé un traité. De plus, la Constitution peut tenir compte des développements récents en matière de liberté d'expression mais d'autres textes législatifs n'ont peut-être pas été modifiés en conséquence. En principe, les traités signés par un pays ont préséance sur la Constitution et doivent servir de guide pour l'interpréter ou, tout au moins, ces traités peuvent être considérés de force égale à la Constitution. Dans certains cas, ils peuvent être reflétés dans les textes législatifs du pays, mais être considérés comme inférieurs à la Constitution. Par ailleurs, la Constitution a généralement préséance sur les lois, qui sont frappées de nullité si elles ne cadrent pas avec la Constitution.

Tous ces principes sont à leur tour influencés par le degré de respect que le gouvernement accorde réellement à la suprématie du droit. Même dans les démocraties solidement établies, ce respect n'est pas toujours assuré. Un gouvernement peut facilement être irrité par une presse interrogatrice ou gênante et avoir recours à des mesures visant à freiner ses enquêtes, allant de la saisie illégale des notes d'un journaliste jusqu'à des assassinats. Dans ce domaine comme dans tous les autres, la vigilance du système judiciaire et son indépendance face au pouvoir exécutif sont d'une importance vitale.

4.12.1 Protection constitutionnelle de la liberté des médias

La tendance des dernières années est au renforcement du rôle et de la suprématie de la Constitution, tant en matière législative que gouvernementale. De plus en plus, des notions comme celle de la « suprématie du Parlement » cèdent la place au principe qu'il ne devrait exister qu'une seule loi suprême applicable à tous. Même la Grande-Bretagne, berceau de la notion de suprématie du Parlement, avec sa « Constitution coutumière », a incorporé dans sa législation la Convention européenne des droits de l'homme pour tenir lieu de charte des droits. Les États-Unis, pour leur part, ont une longue tradition de suprématie de la Constitution, dont le premier amendement bien connu proclame que le Congrès ne peut pas adopter de loi abrogeant la liberté d'expression ou la liberté de la presse. En d'autres mots, la Constitution a préséance sur l'Assemblée législative.

De manière plus générale, les constitutions les plus anciennes qui garantissent la liberté d'expression sont maintenant considérées comme garantissant la liberté des médias tout comme le droit à l'information, deux des aspects les plus importants qui concernent les médias et les élections.

L'article 16 de la Constitution de l'Afrique du Sud (1996) témoigne d'une des approches constitutionnelles les plus progressistes en matière de liberté des médias :

(1) Tous ont le droit à la liberté d'expression, qui comprend : (a) la liberté de la presse et des autres médias; (b) la liberté de recevoir ou de transmettre des renseignements et des idées; (c) la liberté de la créativité artistique; et (d) la liberté de l'enseignement et la liberté de la recherche scientifique.

(2) Les droits exprimés au paragraphe (1) exclut : (a) la propagande en faveur de la guerre; (b) l'incitation à la violence imminente; (c) l'encouragement à la haine fondée sur la race, l'ethnie, le sexe ou la religion, et constituant une incitation à faire du tort.

Les exceptions exprimées au paragraphe 16(2) reflètent celles de l'article 20 de la Convention internationale sur les droits civils et politiques.

Lorsqu'une nouvelle disposition est insérée dans une constitution pour protéger fermement la liberté d'expression, le gouvernement doit réexaminer les lois existantes pour s'assurer qu'elles sont conformes à la Constitution, et les modifier ou les abroger au besoin.

Un tel examen n'a toutefois pas toujours lieu. La constitutionnalité des lois existantes est alors mise à l'épreuve seulement par des contestations judiciaires lorsque le gouvernement tente d'appliquer une loi qui aurait dû être abrogée. C'est en pareilles circonstances surtout qu'il est important d'avoir un pouvoir judiciaire indépendant qui est résolu à faire respecter les droits constitutionnels.

La plupart des constitutions prévoient la suspension provisoire de ces droits dans certaines circonstances exceptionnelles. Selon les normes internationales, ceci ne doit survenir qu'en cas d'état d'urgence légalement déclaré. Une telle suspension ne doit être décrétée que pour la durée d'une situation d'urgence menaçant la survie de la nation.

4.12.2 Lois touchant les médias

Différentes traditions juridiques adoptent différentes approches dans la manière de définir le rôle des lois en relation avec les médias (ou d'autres aspects de la vie nationale). Les pays de droit civil ou de tradition juridique socialiste ont généralement une loi globale régissant les médias. Les pays de droit coutumier n'ont pas de loi de ce genre et considèrent que les médias sont soumis aux lois générales du pays, sauf pour des points très précis.

À cause de la diversité des systèmes juridiques, il est difficile de faire des généralisations sur les lois en vigueur touchant les médias. Cependant, la liste suivante présente des principes dérivés de différentes normes internationales et montrant à quoi pourraient ressembler des lois assurant un bon niveau de liberté des médias :

- Toute personne a le droit de mettre sur pied un média à condition de se conformer au droit des affaires du pays. Aucun système de licence ne sera prévu pour la presse écrite. Les médias de radiodiffusion peuvent obtenir une licence auprès d'un organisme de réglementation fonctionnant selon des critères connus du public.
- Chacun est libre d'exercer la fonction de journaliste. Il n'y aura aucune qualification prescrite par la loi ni aucun processus d'inscription.
- La diffamation sera sanctionnée par un remède civil dans le cas d'une atteinte délibérée à la réputation – mais ne sera pas traitée comme un délit criminel. La loi sur la diffamation offrira moins de protection aux politiciens et autres personnalités publiques qu'aux individus privés.
- Les lois sur la « sédition » ne pénaliseront pas les journalistes ou d'autres personnes pour le simple fait d'avoir rapporté des faits ou des opinions. Les dispositions sur la « sécurité nationale » seront étroitement circonscrites et s'appliqueront seulement lorsque la vie de la nation est vraiment menacée – mais ne serviront pas à protéger des hommes politiques ou des organismes gouvernementaux contre une surveillance légitime.
- L'information officielle appartiendra en principe au public. Elle sera protégée seulement si la préservation de la sécurité nationale ou une autre raison légitimement définie l'exigent. En dehors de ces cas, il devrait y avoir des mécanismes pour assurer l'accès du public à l'information officielle.
- Les journalistes ne devraient pas être contraints à révéler la source confidentielle de leurs informations, sauf dans des circonstances très bien délimitées : en fait, seulement lorsque le maintien de la confidentialité gênerait une investigation au criminel ou lorsque l'information ne pourrait être obtenue d'aucune autre source.

4.12.3 Autres textes réglementaires touchant les médias

Plusieurs lois votées par le législateur requièrent l'adoption de règlements détaillés pour être pleinement applicables. Par exemple, une loi sur la radiodiffusion peut être votée, mais il faudra mettre en place une réglementation pour définir exactement la procédure d'octroi des licences. Une telle réglementation sera souvent établie par le ministre compétent. Ce type d'instrument juridique est en effet contraignant, mais il a moins de poids qu'une loi votée par le Parlement. S'il y a un conflit entre les deux, c'est la loi votée par le Parlement qui prévaudra.

Il existe un autre type d'instrument juridique qui est plus problématique. Les gouvernements autoritaires légifèrent souvent par décret. Un décret est également une loi. Même si la plupart des régimes considèrent un décret comme inférieur à une loi votée par le Parlement, parfois un décret peut être déclaré supérieur à la loi, et même à la Constitution (c'est l'exemple de la dictature militaire au Nigeria, qui a promulgué beaucoup de décrets de ce genre). Dans de telles circonstances, il incombe à l'autorité judiciaire de réaffirmer l'autorité supérieure de la loi par rapport aux déclarations des dictateurs.

4.12.4 Jurisprudence touchant les médias

L'importance de causes judiciaires antérieures pour interpréter les lois varie selon chaque système judiciaire. En général, les systèmes de common law s'en remettent largement à la jurisprudence, car la common law n'est écrite nulle et doit être « découverte » par les juges. Dans toute cause judiciaire, le juge se laisse guider par les décisions d'autres juges dans des causes antérieures semblables. Bien que ces tribunaux accordent plus d'importance à la jurisprudence de leur pays (surtout celle provenant de tribunaux supérieurs), la jurisprudence d'autres pays possédant un système judiciaire comparable peut aussi servir.

Les pays de droit civil ne partagent pas cette approche. Cependant, les progrès dans le droit international ont permis dans plusieurs cas d'établir de nouveaux critères d'interprétation. Ainsi, le droit espagnol exige que l'application de la Convention européenne sur les droits de l'homme soit prise en compte pour interpréter la Constitution de l'Espagne. La jurisprudence des tribunaux régionaux des droits de la personne, comme les tribunaux interaméricain et européen, transcende les différences entre les juridictions de common law et de droit civil et peut être invoquée dans le cadre des deux systèmes de droit.

Dans la pratique, les systèmes de common law disposent d'un nombre toujours croissant de textes de loi alors que les systèmes de droit civil considèrent la jurisprudence découlant des causes antérieures. Dans les deux cas, cela est vrai notamment pour les causes concernant les médias et les élections. Les deux systèmes se rapprochent donc progressivement.

4.13 Réglementation existante sur les médias

Un élément important de l'environnement médiatique, particulièrement en période électorale, est la réglementation existante. Celle-ci peut prendre diverses formes mais, par souci de simplicité, on peut les diviser en trois grandes catégories :

- Organisme de réglementation. Les organismes de ce genre, qui existent partout où la radiodiffusion existe, ont pour fonction principale de faire le partage des fréquences entre les différents radiodiffuseurs. Ils ont l'autorité de délivrer des licences ou de les refuser. Ils peuvent aussi rédiger les modalités d'une licence de manière à dicter la nature du contenu que le titulaire de la licence pourra offrir ou non. Certains de ces organismes sont aussi un mécanisme de plaintes.
- Conseil de presse volontaire. Ce type d'organisme autorégulateur est surtout commun dans la presse écrite. Un conseil de presse peut établir un code de conduite, traiter les plaintes et former les journalistes. Il n'est toutefois pas mandaté pour délivrer des licences ou pour décider qui peut ou ne peut pas pratiquer la profession de journaliste.
- Autres organismes de réglementation prévus par la loi. Ceux-ci peuvent inclure toute une gamme d'institutions allant d'organismes prévus par la Constitution pour assurer l'indépendance des médias, jusqu'à des organismes étatiques chargés de délivrer des

licences et de décider qui peut publier des journaux et qui peut exercer la profession de journaliste.

Le système de réglementation en place a une influence importante sur le degré d'indépendance et de professionnalisme des médias d'un pays. Un système de réglementation étroitement contrôlé par le gouvernement n'est pas libre de promouvoir le pluralisme et la diversité des médias. En revanche, un organisme volontaire de réglementation ou un organisme jouissant de fortes garanties d'autonomie, à la fois légales et constitutionnelles, est en mesure de protéger le pluralisme des médias contre toute ingérence gouvernementale et de promouvoir le professionnalisme et la qualité des médias.

Un organisme indépendant qui jouit de la confiance du public peut jouer un rôle important lors d'une élection parce qu'il sera en mesure d'accomplir certaines des fonctions spécifiques à la réglementation des médias durant la campagne.

Un organisme de réglementation indépendant et respecté peut jouer un rôle important dans une élection, car il peut assumer en totalité ou en partie les fonctions spécialisées associées à la réglementation des médias durant une campagne électorale.

4.13.1 Organisme de réglementation de la radiodiffusion

Le terme « réglementation » est de ceux qui inquiètent beaucoup de journalistes et de radiodiffuseurs. Pourtant, dans chaque pays, une autorité quelconque décide qui pourra faire de la radiodiffusion et sur quelles fréquences. Le principal argument pour justifier l'existence d'une telle autorité est que les ondes sont une ressource limitée. La manière dont elles sont distribuées est une question de politique publique – contrairement à la publication de journaux, qui peut être déterminée par ce que le public choisit de lire. Si l'allocation des fréquences n'était pas juridiquement encadrée, toute personne avec un transmetteur puissant pourrait réduire au silence un radiodiffuseur qui aurait un signal plus faible, simplement en diffusant sur une fréquence adjacente. Ainsi, une bonne réglementation de la radiodiffusion n'est pas synonyme de censure, mais plutôt de garantie de la pluralité des opinions.

On entend dire de plus en plus qu'à l'ère de la radiodiffusion par satellite, de la technologie de numérisation et de la convergence entre la radiodiffusion et les télécommunications, la réglementation a cessé d'être justifiable parce qu'il existerait suffisamment de canaux de communication pour tout le monde. En réalité, une grande partie de l'auditoire de la radiodiffusion continue d'avoir recours à la technologie traditionnelle, comme des appareils radio à piles, des radios transistors à mouvement ou des téléviseurs à transmission terrestre. La technologie de satellite est peut-être devenue plus courante, mais les radiodiffuseurs communautaires et les petits entrepreneurs privés (sans parler des radiodiffuseurs publics nationaux) continuent de compter sur la technologie traditionnelle.

Les fréquences disponibles à l'intérieur d'un pays donné sont attribuées, après négociation, par l'Union internationale des télécommunications. Les mécanismes de répartition à l'intérieur des pays peuvent varier énormément. Un exemple d'approche moderne dans ce domaine est celui de l'Afrique du Sud, dont la Constitution prévoit un organisme réglementaire indépendant. La South African Communications Regulatory Authority (autrefois nommée Independent Broadcasting Authority) a la responsabilité de prescrire la réglementation visant les radiodiffuseurs publics, privés et communautaires. Il est rare qu'un tel organisme exerce une autorité sur les radiodiffuseurs publics, mais cette pratique offre l'avantage de développer une politique cohérente de radiodiffusion nationale. La US Federal Communications Commission a, elle aussi, l'entière responsabilité pour la répartition des fréquences, mais les radiodiffuseurs publics sont à peu près inexistants aux États-Unis. Au Canada, le radiodiffuseur public Radio-Canada relève du Parlement, tandis qu'un autre organisme distinct, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, a la charge de la réglementation du secteur privé.

Il est généralement reconnu de nos jours que les licences de radiodiffusion doivent être délivrées par un organisme indépendant qui doit rendre des comptes au public selon des principes prédéterminés. Un organisme de réglementation prévoit généralement des procédures de plaintes qui permettent d'imposer des sanctions aux radiodiffuseurs pour non-respect des termes de leur licence. Dans des cas extrêmes, la sanction consiste à refuser le renouvellement de la licence après son expiration ou même de la révoquer avant qu'elle n'expire.

Tout cela est pertinent dans le contexte des élections, car un organisme de réglementation assume déjà certaines des fonctions qu'un organisme de supervision électorale pourrait vouloir assurer à l'égard des médias. Il peut s'avérer plus pratique, dans ce cas, de laisser ce rôle à l'organisme de réglementation de la radiodiffusion.

4.13.2 Conseils de presse volontaires

Beaucoup de pays ont un conseil de presse volontaire formé par des professionnels des médias. C'est un organisme de réglementation seulement dans le sens où il constitue un mécanisme de plaintes pour les membres du public qui désapprouvent la manière dont un média a rapporté une information. Il est évident qu'un organisme volontaire de ce genre ne peut pas assumer des fonctions comme l'octroi de licences de radiodiffusion.

L'avantage des conseils de presse volontaires est qu'ils permettent de régler des problèmes, tels que les plaintes du public, sans recours aux tribunaux. Une solution informelle telle que la publication d'une lettre d'excuse ou une rétractation, peut remplacer de longues et coûteuses procédures judiciaires. Les médias adoptent souvent cette sorte de mécanisme pour éviter de se voir imposer des lois qui pourraient limiter leur indépendance.

Le rôle d'un conseil de presse volontaire peut être plus large. Il peut, par exemple, s'engager dans la formation de journalistes ou la formulation de codes de conduite. Ces activités peuvent être utiles dans la couverture des élections. Il est clairement avantageux qu'un organisme médiatique professionnel s'occupe de formation. Par ailleurs, un code de conduite volontaire peut être un moyen utile et non conflictuel d'initier des journalistes peu expérimentés aux règles professionnelles relatives à la couverture d'une élection. Le mécanisme de plaintes du conseil de presse sera alors en mesure de sévir si des journalistes ne répondent pas aux normes définies.

4.13.3 Régulateurs prévus par la loi ou par la Constitution

Certains pays ont des régulateurs prévus par une loi ou par la Constitution pour réglementer l'activité des médias en tout ou en partie. Ce type de structure est plus courant dans les pays de droit civil que dans les pays de droit coutumier. Souvent, lorsqu'il existe un tel régulateur, il existe aussi un système d'enregistrement des publications, des radiodiffuseurs et, parfois, des journalistes. Ce type d'approche est généralement mal vu par les praticiens des médias, qui considèrent que seuls les professionnels peuvent décider qui peut exercer ou non. La marge est mince entre enregistrer des publications ou des praticiens et leur octroyer des licences – avec toutes les implications négatives qu'un système de licences peut avoir. Ainsi, nous comprendrons bien qu'il est très probable que ce soit cet organisme qui soit chargé d'octroyer des licences aux praticiens ou aux journalistes avec toutes les implications négatives que cela pourrait avoir pour l'indépendance des médias et le droit à la liberté d'expression.

Cependant, les organismes constitutionnels peuvent parfois être chargés de garantir l'indépendance des médias (y compris des médias à propriété publique) face aux risques d'ingérence du gouvernement au pouvoir. C'est le rôle que joue, par exemple, la Commission nationale des médias au Ghana. Dans les pays où un organisme de réglementation des médias joue vraiment ce rôle, il peut être bien placé pour superviser les médias en période électorale.

5. Principes juridiques

Le rôle des médias dans les élections est de plus en plus encadré par des lois, tant au niveau national qu'international. Il est important de comprendre que cette législation vise surtout à réglementer la conduite des gouvernements envers les médias plutôt que de réglementer les médias eux-mêmes.

Les principes fondamentaux établis par le droit international couvrent deux aspects :

- le droit à la liberté d'expression et d'information;
- le droit de participer au gouvernement du pays par le biais d'élections.

Ces principes sont inscrits dans leur forme originale dans les articles 19 et 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) adoptée par les Nations Unies en 1948. Ils sont repris par divers traités régionaux ou des Nations Unies sur les droits de la personne, adoptés entre 1948 et aujourd'hui. Les décisions de différents organismes émanant de traités, tels que le Comité des Nations Unies pour les droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme et la Commission interaméricaine des droits de l'homme, ont raffiné ces principes qui sont ainsi devenus une source plus en plus riche d'antécédents légaux applicables.
Une autre source de droit international concernant les médias et les élections se trouve dans les décisions d'autres types d'institutions internationales, comme le Rapporteur spécial sur le droit à la liberté d'opinion et d'expression des Nations Unies, qui en 1999 a établi un nombre de principes importants sur le rôle des médias dans les élections et l'obligation des gouvernements de garantir le pluralisme des médias.

Les décisions d'autres types d'institutions internationales, comme le Rapporteur spécial sur la liberté d'opinion et d'expression des Nations Unies, peuvent être considérées comme une source de droit international relatif aux médias et aux élections. En 1999, le rapporteur spécial avait établi des principes importants concernant le rôle des médias dans les élections et l'obligation des gouvernements de garantir le pluralisme médiatique.

Les approches d'autres organismes internationaux, comme les administrations des Nations Unies chargées de surveiller des élections, constituent également une source de « lois floues ». Ces dernières n'ont aucune force contraignante pour les pays membres des Nations Unies, mais ils fournissent une importante indication des normes internationales qui prévalent.

En plus de ces sources internationales, beaucoup de lois nationales et de décisions de tribunaux nationaux constituent une source de droit comparé. Dans plusieurs pays, surtout ceux dotés d'un système de common law, les décisions des tribunaux d'autres pays peuvent être invoquées comme précédents ou indications. Encore une fois, ces décisions n'ont pas force de loi, mais, si la cour qui a rendu la décision citée est d'un rang élevé dans la hiérarchie judiciaire, les juges regarderont de près l'argumentation et les conclusions de la décision.

5.1 Durée de la campagne électorale

Si les activités des médias durant des élections doivent être assujetties à une réglementation, les campagnes doivent logiquement avoir une durée spécifique. Ces restrictions réglementaires ne doivent s'appliquer que pendant la durée officielle de la campagne, les pratiques habituelles prévalant le reste du temps. Dans de nombreux pays, la durée des périodes de campagne électorale est clairement définie ; dans d'autres, elle varie en fonction du type d'élections, de la date de dissolution du parlement et d'autres facteurs. Le cas des États-Unis est particulier, car ce pays ne dispose pas de période de campagne électorale définie.

Voici quelques exemples de durée de campagne électorale:[129]

- Au Canada, la durée minimale d'une campagne est de 36 jours, la plus longue campagne connue ayant duré 74 jours (en 1926).
- En Australie, la campagne doit durer au minimum 33 jours (la plus longue campagne qu'ait connue le pays a eu lieu en 1910 et s'est étendue sur 11 semaines).
- En France, la campagne électorale officielle ne dure généralement pas plus de 2 semaines.
- Au Japon, la loi autorise une campagne de 12 jours.
- À Singapour, une campagne électorale doit durer au minimum 9 jours.
- En Israël, la loi électorale relative à la couverture médiatique applique une période de 150 jours avant les élections. Aucune campagne n'est autorisée dans les salles de cinéma ou à la télévision durant les 30 jours précédant immédiatement les élections.[130]

Une période de campagne clairement définie est peut-être logique, mais elle peut poser problème. Par exemple, les électeurs peuvent être tout aussi influencés par ce qu'ils apprennent des candidats, partis et programmes dans les médias avant les campagnes électorales que par ce qu'ils entendent au cours de la période de campagne électorale officielle. C'est (entre autres) pour cette raison que les équipes de monitorage des médias entament généralement leur travail bien avant le début de la campagne officielle.

En effet aux États-Unis, selon le bon sens politique (et l'expérience jusqu'aux élections de 2000), le candidat en tête au moment de la fête du Travail (en septembre) est assuré de remporter les élections présidentielles (en novembre). Ainsi, les deux derniers mois de la campagne (plus longue que la campagne officielle de la majorité des pays) ont peu d'influence sur le résultat. L'approche américaine consiste à ne pas définir de période spécifique de campagne électorale et, de fait, elle s'étend sur environ deux des quatre années du mandat. Cependant, cette situation ne conviendrait pas à la plupart des pays.

D'autre part, peu de pays ont une période électorale aussi précise que l'Estonie, où la loi dictant les obligations des radiodiffuseurs pendant les élections fait une distinction très marquée entre la période préélectorale et la période électorale. Cette dernière se subdivise elle-même en quatre autres périodes, pour lesquelles différentes règles de radiodiffusion s'appliquent : la période d'enregistrement des candidatures, la campagne électorale, la période de scrutin et finalement la phase de dépouillement des votes et de publication des résultats.

Or, l'application d'une réglementation aussi stricte implique que les élections se tiennent à date fixe. Dans de nombreux pays, en particulier ceux dont le système électoral est basé sur le système britannique, la date du scrutin est fixée par le chef de gouvernement sortant. Par ailleurs, dans la plupart des systèmes, un événement tel qu'une motion de censure du parlement

[129] Ces durées de campagne sont celles en vigueur en août 2012.
[130] Akiba A. Cohen et Gadi Wolfsfeld, « Overcoming Adversity and Diversity: The Utility of Television Political Advertising in Israel », dans *Political Advertising in Western Democracies*, dir. Lynda Lee Kaid et Christina Holtz-Bacha, (Londres/Thousands Oaks : Sage Publications, 1995)

peut précipiter la tenue d'élections. Dans de tels cas, une réglementation médiatique peut s'appliquer uniquement à une période de campagne plutôt restreinte et ne peut s'étendre à une période plus large.

La solution idéale est peut-être de s'assurer que les dispositions législatives qui réglementent les médias en période électorale cadrent bien avec le système général de réglementation des médias, de façon à ce que les médias soient pluralistes, dynamiques, professionnels et libres de toute censure à tout moment, et pas seulement en période électorale.

5.2 Mécanisme d'application : le pouvoir judiciaire

Dans certains pays, la responsabilité de l'administration électorale peut être confiée à une branche spécifique du pouvoir judiciaire. L'Uruguay, par exemple, dispose d'une Cour électorale qui encadre le vote, peut statuer sur les litiges entre les partis et enquêter sur les contestations des résultats des élections. Elle peut également examiner les plaintes concernant la couverture médiatique des campagnes électorales, y compris les tentatives de pression sur les médias afin que leur couverture de la campagne soit partiale.

Ce modèle est courant en Amérique latine. Au Costa Rica, par exemple, les élections sont organisées par le Tribunal suprême électoral, qui est également responsable de leur couverture médiatique. Ce tribunal est un organe constitutionnel indépendant composé de juges, dont le budget est approuvé par l'Assemblée législative. Il est totalement indépendant du pouvoir exécutif. Cependant, l'exercice de son autorité sur les médias a déjà fait l'objet de controverses. En 1999, le Tribunal suprême électoral a ordonné à une chaîne de télévision privée, Teletica Canal 7, d'inviter les 13 candidats aux élections présidentielles à un débat au lieu de n'inviter que les quatre candidats favoris, comme la chaîne avait prévu de faire. La Cour suprême a refusé d'entendre le recours de la chaîne de télévision au motif que le problème était d'ordre électoral.

La Fédération de Russie possède un tribunal dédié à l'information : la Chambre judiciaire des litiges en matière d'information. Cet organe ne gère pas uniquement les questions liées aux médias en période d'élections, puisqu'il opère également en dehors des périodes électorales. Cependant, il a été institué en 1993 pour répondre spécifiquement à la nécessité de créer un organisme chargé de résoudre les litiges survenus pendant les campagnes électorales.

Dans la plupart des cas, quel que soit l'organisme spécifique chargé de réglementer l'activité des médias durant les élections, il existe un droit de recours à une instance judiciaire pour contester les décisions de l'organisme de régulation. Ce recours peut émaner du média lui-même, d'un parti politique ou d'un particulier. Comme toute procédure de ce genre durant une élection, il s'agit habituellement d'un processus accéléré. En effet, une décision judiciaire rendue après une élection risque d'être inutile.

5.3 Réglementation de la couverture des sondages d'opinion

Les sondages d'opinion, qui mesurent les comportements et les intentions de vote des électeurs, constituent une part importante de la couverture électorale dans la plupart des pays. La publication des résultats de sondages d'opinion fait l'objet de grands débats. Les démocraties établies ont des positions très divergentes sur la question. Seize des vingt-sept pays de l'Union européenne, par exemple, interdisent la publication des sondages avant le jour du scrutin, bien que ces délais d'interdiction s'étendent d'un mois complet à seulement 24 heures avant le jour en question. Seuls trois pays – l'Italie, la Slovaquie et le Luxembourg – en interdisent la publication plus de sept jours avant. Dans de nombreux pays européens, des difficultés juridiques survenues au cours des dernières années ont réduit la période d'application de l'interdiction.[131]

Les États-Unis considèrent quant à eux que la couverture médiatique des sondages d'opinion fait partie intégrante de la liberté d'expression dans les élections, leur publication étant autorisée à tout moment. Le problème est que les résultats de sondages d'opinion, comme toute autre forme d'expression, ne représentent pas simplement l'opinion des personnes consultées, mais risquent également d'orienter les opinions d'autres personnes. En clair, le vote peut être influencé par ce que ces personnes ont appris dans le sondage d'opinion...ou pensent avoir appris.

Pour cette raison, les lois ou règlements peuvent tenter de contrôler la manière dont les résultats sont publiés (voire en interdire la publication). Les médias publics du Monténégro, par exemple, ne sont pas autorisés à publier les résultats des sondages d'opinion ou toute autre extrapolation des résultats d'élection. Le jour du scrutin, il est même interdit de communiquer les résultats d'élections antérieures.

Une interdiction totale de publication des résultats des sondages, qu'elle soit souhaitable ou non, est cependant difficile à appliquer. La France a longtemps interdit la publication des résultats de sondages (en période électorale uniquement). Pourtant, lors des élections législatives de 1997, certains journaux, comme *Le Parisien* et *La République des Pyrénées*, ont enfreint cette interdiction. *Libération* l'a contournée en publiant les résultats d'un sondage d'opinion sur son site Internet, qui est relié à la *Tribune de Genève* en Suisse. *France Soir* a suivi en rendant public un sondage avant le deuxième tour de scrutin. C'est là un exemple évident d'une loi qui devient inefficace à partir du moment où elle cesse d'être respectée, même si elle l'a été depuis de nombreuses années. La France a depuis réduit cette interdiction à 24 heures.

[131] « Political Opinion Polls », Spotlight, n° 1, 2009, Oireachtas Library and Research Service, http://www.oireachtas.ie/parliament/media/housesoftheoireachtas/libraryresearch/Polling_web.pdf

Au Royaume-Uni, le code de l'organisme de réglementation de la radiodiffusion, l'Office of Communications (Ofcom), demande aux radiodiffuseurs de s'abstenir de publier les résultats des sondages d'opinion uniquement le jour même de l'élection, comme le précisent les directives éditoriales de la BBC.

Pour les sondages d'opinion, plus que pour toute autre question, le degré de professionnalisme dans la publication des résultats revêt une importance capitale. La décision du Monténégro d'imposer une interdiction totale de publication des résultats de sondages par les médias publics pourrait avoir sa raison d'être dans un contexte où une publication déformée des résultats pourrait sérieusement affecter l'issue d'une élection. Mais, de façon générale, il convient de traiter la question des sondages avec tact et il est préférable d'encourager les médias à énoncer eux-mêmes leurs propres critères de publication.

5.4 Propos haineux et à la diffamation

Pour les personnes concernées par la liberté des médias, il n'y a pas de question plus épineuse que celle des « propos haineux ». Cette expression est généralement utilisée pour faire référence à l'incitation à la haine nationale, raciale, religieuse ou autre. La question est essentiellement de déterminer dans quelle mesure il est approprié ou acceptable de restreindre le droit à la liberté d'expression lorsque les opinions exprimées encouragent à limiter ou à enfreindre les droits d'autrui.

L'un des problèmes est qu'il peut s'agir uniquement d'une question de point de vue. Ce qui est perçu comme un propos haineux pour certains peut, pour d'autres, représenter un point de vue légitime. Il y a donc une réticence générale à imposer des restrictions sur ce qui peut être dit.

Ce dilemme s'intensifie encore davantage en période électorale, et ce pour deux raisons :

- c'est précisément lors d'une élection que des opinions politiques doivent s'exprimer. Imposer des restrictions sur l'expression de ces opinions peut éventuellement limiter non seulement le droit à la liberté d'expression, mais également le droit à une participation démocratique ;
- D'autre part, en raison du climat extrêmement tendu qui règne lors d'une campagne électorale, des propos incendiaires peuvent avoir pour effet d'inciter des personnes à la violence, bafouant par conséquent le droit d'autrui à la liberté démocratique et la liberté d'expression.

Ces questions sont encore plus difficiles à gérer dans les pays où des conflits règnent entre des communautés ou des groupes ethniques, et où les médias sont soupçonnés d'attiser ces conflits. C'est pourquoi, par exemple, la question des propos haineux a suscité beaucoup d'intérêt lors des élections bosniaques en 1998 ; les médias de tous bords ont joué un rôle considérable dans l'incitation aux conflits qui ont conduit à l'éclatement de la Yougoslavie.

Les violences qui ont suivi les élections de 2008 au Kenya ont quant à elles été aggravées par des problèmes historiques de longue date, débouchant sur des violences interethniques. Toutefois, les médias ont également été accusés d'attiser les tensions dans ce contexte (un journaliste a même été poursuivi par la Cour pénale internationale pour son rôle présumé). Le pays a par la suite adopté une loi sur la cohésion nationale et l'intégration (National Cohesion and Integration Act) en vertu de laquelle un certain nombre de personnes ont été inculpées pour propos haineux. Cette loi et d'autres lois connexes ont suscité les critiques de certains milieux jugeant qu'elles portaient gravement atteinte à la liberté d'expression et entraînaient un risque de dérive vers une censure grandissante.

Le problème de la diffamation est semblable à celui des propos haineux en ce que la liberté d'expression peut légitimement être limitée pour protéger les droits d'autrui. Pourtant, en période de campagne électorale, leurs conséquences collectives diffèrent. Les débats musclés, parfois même blessants, font partie d'une campagne démocratique. La jurisprudence internationale et comparée a clairement montré que les politiciens, en particulier les élus, doivent avoir une solide carapace et qu'ils doivent bénéficier d'une protection moindre (et non plus importante) que les citoyens ordinaires. Du point de vue des médias dans une campagne électorale, la similitude manifeste entre diffamation et propos haineux réside dans la question de savoir qui sera tenu pour responsable de la déclaration illégale : les médias ou la personne ayant prononcé les paroles qu'ils rapportent.

Droit international et droit comparé

Ni le droit international ni l'expérience des divers tribunaux nationaux n'apportent de réponse définitive sur la façon de trouver le juste équilibre entre la liberté d'expression et la protection des droits d'autrui. C'est précisément parce que c'est une question d'équilibre qu'il faut tenir compte des circonstances nationales et locales, ainsi que du contexte précis.

Les traités internationaux fournissent une base claire pour criminaliser l'incitation à la haine ou à la discrimination. Dans des situations extrêmes, comme celle de la Radio-Télévision Libre des Collines au Rwanda, une chaîne de radio qui incitait au génocide, des journalistes ont été reconnus coupables de crimes contre l'humanité par un tribunal international.

Toutefois, pour trouver ce juste équilibre, la tendance générale a été d'encourager que de nombreuses voix s'élèvent pour contrecarrer l'effet des propos haineux, plutôt que d'interdire l'expression de points de vue controversés ou odieux. L'expérience a montré que les lois interdisant les propos haineux sont souvent utilisées de façon beaucoup plus large que leur objectif apparent. De fait, c'est dans le régime de l'apartheid en Afrique du Sud que l'on trouvait le plus grand nombre de lois interdisant l'incitation à l'hostilité raciale. Invariablement, les victimes de ces lois étaient des noirs.

La plupart des pays qui se sont penchés sur cette question tendent à interdire les propos haineux seulement lorsqu'ils constituent une incitation directe à la violence. Ce concept en lui-même est difficile à définir, mais défend l'idée que, pendant les campagnes électorales, personne ne peut être pénalisé pour avoir exprimé ses opinions, sauf si cela porte atteinte aux droits d'autrui.

Responsabilité des médias

La notion de propos haineux appliquée aux médias dans le cadre d'élections concerne en réalité deux problématiques distinctes :

- la diffusion par les médias d'incitations à la haine exprimées par les politiciens en campagne électorale ;
- l'incitation à la haine provenant des médias eux-mêmes.

Dans le premier cas, le consensus international qui se dessine clairement est de dégager les médias de toute responsabilité pour avoir diffusé les commentaires des politiciens, uniquement pendant la durée de la campagne électorale. Un journaliste ou un organe de presse est par conséquent protégé contre toute poursuite civile ou pénale pour avoir rapporté les commentaires d'un politicien constituant une incitation à la haine. Mais cela ne dégage pas pour autant le journaliste de sa responsabilité professionnelle, qui consiste à contrebalancer ces déclarations avec des faits ou propos contraires.

Tentatives de réglementation

Lorsque les médias eux-mêmes tiennent directement des propos haineux, surtout lorsqu'ils constituent une incitation à la haine, ils ne peuvent évidemment pas s'attendre à être exonérés de toute responsabilité. Dans ces cas précis, l'organisme de réglementation devrait suivre de près le média en question, ce qui crée des problèmes sur le plan pratique et éthique. Comment peut-il, par exemple, faire la distinction entre le fait de rapporter de façon irresponsable ou pernicieuse des propos violents et le fait d'adhérer ouvertement à ces propos ?

Comme dans beaucoup d'autres situations, la distinction entre le contenu éditorial et non éditorial est importante. Le contenu non éditorial, principalement des messages de toutes sortes en accès direct, échappe au contrôle des médias eux-mêmes, car il est transmis tel quel par les partis politiques. L'organisme de réglementation doit déterminer dans quelle mesure il juge bon de vérifier le contenu des sujets en accès direct ou s'il tout simplement s'il est effectivement nécessaire de le faire.

Ces cas précis mettent clairement à l'épreuve les limites de la liberté d'expression et montrent comment ces dilemmes sont exacerbés en période électorale.

5.4.1 Droit international et jurisprudence sur les propos haineux

Les normes internationales sur la question des propos haineux sont établies par les articles 19 et 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

L'article 19 garantit la liberté d'expression, qui comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de transmettre de l'information et des idées de tous genres, sans égard aux frontières.

Cet article impose cependant certaines limites à ce droit, notamment pour assurer le respect des droits ou de la réputation des autres.

De son côté, l'article 20 interdit :

1. toute propagande en faveur de la guerre;
2. toute promotion de la haine de nature nationale, raciale ou religieuse susceptible d'inciter à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.

La Convention américaine sur les droits de la personne exige que les États considèrent comme un acte criminel l'incitation à la haine sur la base de la nationalité, de la race ou de la religion. La Convention européenne des droits de l'homme et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ne stipulent pas que les propos haineux doivent être interdits par la loi, mais permettent qu'ils soient interdits.

La Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale impose une interdiction de portée encore plus étendue. Son article 4 enjoint à tous les États signataires de traiter comme un acte criminel la propagation d'idées basées sur la suprématie ou la haine d'une race, l'incitation à la discrimination raciale, toute contribution à des activités de caractère racial, la participation à des organisations et à des activités organisées ou non qui encouragent la discrimination raciale.

Dans un cas concernant la participation à une élection (non reliée aux médias), la Commission européenne a jugé inadmissible une requête d'un dirigeant politique hollandais de la droite qui avait déjà purgé une peine d'emprisonnement de deux semaines, et qui avait été radié de la liste des électeurs pour avoir recommandé le rapatriement des travailleurs étrangers autres que de race blanche.[132] Dans un autre cas (celui-ci relié au rôle des médias), la Commission a accepté la requête d'un journaliste danois qui avait été reconnu coupable d'avoir présenté une interview télévisée de membres d'un groupe de jeunes suprématistes blancs. À la suite de ce cas, le Danemark a modifié sa loi de façon à libérer les journalistes de responsabilité dans de tels cas, sauf s'il est prouvé qu'en faisant le reportage de points de vue racistes, ils visaient eux-mêmes à menacer, injurier ou dénigrer.[133]

Il importe de faire la distinction entre les deux cas. L'approche de la législation et des organismes de réglementation des médias diffère selon que les médias eux-mêmes prônent la haine ou la violence ou qu'ils ne font que transmettre les propos de politiciens ou d'autres

[132] Glimmerveen et autres contre Les Pays-Bas, App. Nos D 8348/78 et 8406/78, 4 EHRR 260 (1982).
[133] Jersild contre Denmark, App. no 15890?89, décision du 8 septembre 1992.

personnes qui prônent la haine ou la violence. Cette distinction est fondamentale même si elle n'élimine pas toute possibilité de zones grises.

Décisions de tribunaux internationaux

Le principe selon lequel l'incitation aux crimes contre l'humanité est elle-même un crime contre l'humanité date des décisions issues des procès de Nuremberg sur les leaders du nazisme durant les années 1940. Plus récemment, le Tribunal pénal international pour le Rwanda a jugé quatre journalistes ou responsables de la rédaction, ainsi que l'ancien ministre de l'Information, coupables d'incitation au génocide par le truchement de la presse écrite ou électronique.

Décisions de tribunaux nationaux

La Cour suprême d'Israël a déclaré que la liberté d'expression ne pouvait être limitée que lorsque des propos représentaient un danger imminent probable à l'ordre public. Elle a donc décrété que l'autorité en matière de radiodiffusion avait porté atteinte aux droits du chef d'un parti politique extrémiste anti-arabe en passant en revue ses déclarations avant de les diffuser.[134]

En Suède, la Loi sur la liberté de la presse interdit l'expression de menaces ou de mépris envers des groupes sur la base de la race, de l'origine ethnique ou de la religion. Cette disposition est rarement mise en pratique mais, en 1991, un responsable de la rédaction d'un quotidien a été poursuivi pour avoir publié une lettre d'un lecteur qui exprimait des opinions racistes. Le responsable en cause a fait valoir qu'il fallait laisser s'exprimer de telles opinions pour permettre qu'elles soient débattues. Les jurés l'ont acquitté.[135]

La Cour constitutionnelle de la Hongrie a qualifié d'inconstitutionnelle une disposition de la loi sur l'incitation à la haine. Cette disposition interdisait d'injurier ou d'humilier la nation hongroise ou une partie de la population sur la base de la religion, de la race ou d'autres caractéristiques semblables. La cour a émis l'avis que la liberté d'expression d'idées et d'opinions, y compris des idées non populaires ou non conventionnelles, était la condition essentielle pour assurer l'existence d'une société vraiment dynamique et capable de s'améliorer.

[134] Meir Kahane et autres contre Conseil d'administration de l'Autorité de radiodiffusion, Cour suprême d'Israël, 41(3) PD 255 (1987).
[135] H-G Axberger, « Freedom of the Press in Sweden », dans ARTICLE 19, Press Law and Practice, 1993.

La liberté d'expression permet d'émettre des opinions, peu importe leur valeur ou leur véracité implicite.[136]

5.4.2 Responsabilité des médias concernant le reportage de déclarations illicites

Le Rapporteur spécial sur la liberté d'opinion et d'expression de l'ONU a déclaré clairement que les médias ne devraient pas être tenus légalement responsables de déclarations illicites auxquelles ils font écho au cours des campagnes électorales. Cette position n'est pas partagée, d'autres organismes internationaux tels que l'Autorité de transition au Cambodge de l'ONU ayant exprimé l'avis contraire. Le point de vue selon lequel les médias ne doivent pas être tenus légalement responsables des propos de politiciens qu'ils publient vient appuyer la tendance établie par la Cour constitutionnelle de l'Espagne, entre autres, selon laquelle le public a le droit d'être saisi des déclarations des politiciens, même si ces propos ne sont pas légitimes et s'ils peuvent inciter à la violence. Il ne faut pas confondre un tel point de vue avec une situation où les médias eux-mêmes inciteraient volontairement à la violence.

Cette exonération des médias a des retombées sur les émissions d'information ainsi que sur les émissions d'accès direct. Elle signifie, par exemple, qu'un journal ou un radiodiffuseur ne peut pas refuser une annonce publicitaire ou un message en accès direct d'un parti politique pour la seule raison que cela risque d'exposer le média à des poursuites. La Cour constitutionnelle de l'Allemagne, par exemple, a décidé qu'une telle décision relevait de la cour et non des médias. Toutefois, il semble raisonnable de laisser cette décision aux médias seulement s'ils sont clairement exonérés de toute responsabilité. Par ailleurs, si un organisme médiatique peut être tenu responsable du contenu d'une publicité politique, il doit avoir le droit de le refuser. Cette dernière approche n'étant toutefois pas satisfaisante parce que clairement sujette à l'abus, la décision du Rapporteur spécial de l'ONU est manifestement la plus juste.

5.4.3 Approches de réglementation concernant les propos haineux

Un organisme de réglementation peut prendre diverses mesures pour minimiser le problème des propos haineux.

Approbation préalable des messages en accès direct

L'organisme de réglementation peut exiger que tout message en accès direct lui soit soumis d'avance afin de s'assurer qu'il est conforme aux exigences légales ou autres. On a habituellement recours à cette approche dans les pays où les propos diffamatoires ont constitué un problème grave lors d'élections précédentes. Il s'agit cependant d'une approche qui risque en principe d'être perçue comme une ingérence dans la publicité partisane et comme un moyen de censure. Dans la pratique, elle représente aussi un fardeau administratif pour l'organisme de réglementation.

[136] La Cour constitutionnelle, AB Hatarozat, no 30/1992 (26 mai)

Codes de conduite

L'approche précédente ne peut toutefois pas s'appliquer à la couverture médiatique : la législation internationale aussi bien que la coutume ne permettent pas d'imposer des restrictions ou une censure préalable à la publication. Le problème des propos diffamatoires devra donc être résolu à la source, c'est-à-dire avec les partis politiques et les candidats eux-mêmes, ce qui nécessite un code de conduite adopté et accepté par les partis avant la campagne électorale. Dans certains cas, comme en Afrique du Sud et au Cambodge, un tel code de conduite peut avoir force de loi.

Processus de plaintes

Le problème de reportages non professionnels ou tendancieux sur des déclarations de politiciens doit être réglé principalement au moyen d'un processus de plaintes que l'organisme de réglementation aura mis sur pied (qu'il s'agisse d'un conseil de presse ou d'un organisme électoral). La solution la plus efficace est sans doute de permettre la correction de propos provocants par le biais d'un droit de réplique. La Bosnie et le Royaume-Uni offrent des exemples utiles de cette solution.

Promouvoir le professionnalisme

Le meilleur moyen que peut adopter l'organisme de réglementation pour favoriser des reportages équilibrés et exempts de déclarations provocantes est de s'assurer que les médias respectent des normes professionnelles. À cette fin, l'organisme devra compter sur la collaboration des organismes professionnels et des syndicats médiatiques. Il peut aussi offrir aux journalistes une formation en couverture électorale.

5.4.4 Droit de réplique à la critique et aux fausses déclarations

Le droit de réplique ne suscite pas l'enthousiasme des médias, mais il est de plus en plus utilisé par les tribunaux et par les organismes internationaux chargés d'établir des pratiques acceptables. Les journalistes n'auront peut-être d'autre choix que d'accepter ce moindre mal, à défaut de quoi ils pourraient être tenus responsables de souscrire aux opinions d'un candidat ou d'un autre.

Évidemment, la meilleure façon d'éviter de se voir imposer un droit de réplique est de s'assurer que la couverture médiatique est équilibrée. Même les médias américains, en principe libres de réglementation, ont dû se conformer à une doctrine d'équité pour leurs reportages électoraux garantissant que tous les principaux partis aient voix au chapitre dans les émissions de nouvelles et d'affaires publiques. Les stations de radio et de télévision doivent offrir « une

possibilité raisonnable de laisser les points de vue opposés s'exprimer».[137] Il convient de remarquer que c'est le mot « raisonnable » qui est utilisé ici, plutôt que « égale ». La couverture n'est pas mesurée au chronomètre. L'idée est simplement de s'assurer que tous les points de vue sont exprimés.

Cette approche d'équité n'est pas toujours suffisante. Les dispositions de la US Communications Act concernant les attaques personnelles prévoient que lorsqu'une attaque vise les qualités personnelles ou le caractère d'une personne, cette dernière doit en être informée et avoir la possibilité de répliquer.[138]

Lors de l'élection de 1994 en Afrique du Sud, il existait une disposition législative un peu plus large que celle des États-Unis, mais basée sur le même principe. Cette disposition, qui est courante dans les textes législatifs électoraux, vise à permettre des débats tempérés. La disposition législative de l'Afrique du Sud stipulait que si une critique était exprimée contre un parti politique sans que ce dernier ait l'occasion d'y répondre à ce moment-là ou sans que son point de vue soit exprimé, le radiodiffuseur devait accorder à ce parti l'occasion raisonnable de répliquer à la critique.

La législation énonçait également que si une chaîne avait l'intention de diffuser dans les 48 heures précédant le début du vote une émission au cours de laquelle un parti politique serait critiqué, le radiodiffuseur de cette émission devait accorder à ce parti l'occasion de répliquer au cours même de cette émission ou aussitôt que possible après. Cette disposition ne touchait que les émissions sur lesquelles les radiodiffuseurs avaient un contrôle éditorial et non pas les messages politiques ou les annonces publicitaires diffusés par les partis eux-mêmes.[139]

La législation du Brésil contient une disposition touchant les fausses déclarations exprimées volontairement lors des émissions en accès direct. Elle prévoit que la personne victime d'une fausse déclaration peut faire appel à un tribunal. Si le tribunal lui donne gain de cause, le plaignant se voit accorder un temps d'antenne déterminé et gratuit aux fins de réplique, et un temps égal est alors déduit du temps d'antenne gratuit qui avait été accordé au contrevenant.

---

[137] Robert M. Entman, « The Media and U.S. Elections: Public Policy and Journalistic Practice », dans Yasha Lange et Andrew Palmer (dir.), *Media and Elections: a Handbook*, European Institute for the Media, Dusseldorf, 1995.
[138] Ibid.

[139] Article 21, Independent Media Commission Act, 1994.

6. Dispositions relatives aux médias publics

La plupart des systèmes possèdent différents règlements concernant les médias publics et les médias privés. En plus des obligations éthiques qui lient tous les journalistes et diffuseurs, les médias publics sont redevables à l'électorat puisqu'ils sont financés par les électeurs qui, en définitive, sont leurs propriétaires. En conséquence, il est généralement admis – et cette idée est fondée sur le droit international – que les médias publics doivent être politiquement impartiaux.'

D'autres obligations incombent aux médias publics seulement. Dans certains systèmes, les médias privés ne sont pas tenus légalement de diffuser des émissions en accès direct ou des annonces publicitaires des partis politiques pendant une campagne électorale. Toutefois, les médias publics sont habituellement tenus de le faire. Une grande partie de la présente section est consacrée aux questions liées à ce constat :

- L'accès direct se fera-t-il par publicité électorale payée ou par des émissions politiques gratuites?
- Comment la répartition du temps se fera-t-elle entre les partis ou les candidats?
- À quel moment de la journée les tranches de temps en accès direct seront-elles disponibles?

La présente section examine également jusqu'à quel point l'organisme de réglementation des médias doit, en période électorale, réglementer le contenu éditorial des médias publics – c'est-à-dire les parties de l'information sur lesquelles il exerce normalement un contrôle éditorial.

Un autre aspect de la responsabilité des médias publics découle de l'obligation du gouvernement d'informer et d'éduquer l'électorat sur la façon d'exercer ses droits à une élection – ce qu'on appelle l'éducation électorale.

Les obligations des médias publics ont été bien résumées dans une série de lignes directrices établies par le groupe ARTICLE 19, qui prône la liberté d'expression. D'abord élaborées en 1994 pour assurer une couverture juste dans les émissions des médias de l'État qui n'avaient aucun antécédent de reportages impartiaux, ces lignes directrices ont depuis été largement distribuées et adoptées.

6.1 Répartition du temps aux candidats et aux partis

Les normes internationales encouragent généralement la radiodiffusion en accès direct, en particulier dans les nouvelles démocraties.

Selon l'Union européenne, en particulier « dans un système médiatique caractérisé par un secteur de l'audiovisuel privé politiquement orienté, les médias audiovisuels publics assument

la responsabilité particulière d'un réel service public, et il leur incombe de créer une plateforme pour l'ensemble des messages de campagne au cours de la période électorale. »[140]

Un cadre électoral doit préciser comment les médias doivent répartir les diffusions en accès direct. Pour cela, la législation doit être exhaustive et soigneusement formulée. Des règles et procédures vagues peuvent facilement engendrer des problèmes. Par exemple, d'après l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) qui a observé les élections de 2001 au Kazakhstan, il existe une certaine « [c]confusion dans les dispositions sur l'accès direct au temps d'antenne pour les candidats et les partis et sur la programmation des créneaux de diffusion, ainsi qu'une absence de distinction entre les partis établis et les nouveaux partis en la matière. » Le rapport de l'OSCE précise également qu'il n'y a pas de dispositions permettant aux médias de refuser de diffuser une publicité de campagne (dans des circonstances déterminées), ni d'exonérer les médias de la responsabilité liée aux déclarations faites dans les publicités de campagne.[141]

Publicité payante, accès gratuit ou une combinaison des deux ?

Les cadres réglementaires doivent stipuler si l'accès direct aux médias par les partis politiques est gratuit ou payant, ou une combinaison des deux, comme c'est souvent le cas. Il arrive que tous les partis aient droit à un accès direct gratuit, avec la possibilité de le compléter par de la publicité payante. Les règles adoptées pour la presse écrite ou l'audiovisuel sont souvent différentes.

Comment le temps et l'espace sont-ils répartis ?

La question ne se pose pas lorsqu'il s'agit d'un système où la publicité est payante : le temps est tout simplement attribué à ceux qui peuvent payer (nombreux sont ceux qui estiment pour cette raison que la publicité payante est une formule injuste.) Toutefois, si l'accès direct est attribué par un organisme de réglementation, comment effectuera-t-il cette répartition ? Quels sont les critères nécessaires pour répartir le temps d'antenne ou l'espace d'impression disponible ? Cette répartition doit-elle être basée sur le principe de l'égalité, c'est-à-dire que chaque partie dispose du même temps, *ou* sur le principe de l'équité, en répartissant par conséquent le temps en fonction du degré de soutien populaire dont bénéficie chaque parti ? Si l'on opte pour le principe de l'équité, alors comment détermine-t-on la popularité ? Le temps doit-il être réparti en s'appuyant sur les précédentes élections (le nombre de sièges actuellement détenus au parlement), des sondages d'opinion, le nombre de candidats aux élections, d'autres

[140] « Final Report, Parliamentary Elections, Lebanon, 7 June 2009 », (Mission d'observation électorale de l'Union européenne, 2009), p. 31, http://www.eueomlebanon.org/en/files/doc/1253861855_Rapport%20final%20EN%20OK.pdf

[141] « Review Of The Legal Framework For Media Coverage Of Elections, Republic Of Kazakhstan » (rapport de l'OSCE/BIDDH, 2001), http://www.osce.org/odihr/elections/kazakhstan/14794

critères ou encore une combinaison de tous ces critères ? Les systèmes adoptés diffèrent considérablement selon les pays.

Horaires des créneaux de diffusion

Faut-il réglementer les créneaux horaires de diffusion ? Si tous doivent avoir la possibilité de diffuser leur message aux heures de grande écoute, comment peut-on répartir les créneaux ? Dans quel ordre les partis seront-ils autorisés à diffuser leurs messages ?

Qui paie – et qui réalise ?

Le candidat ou parti sera-t-il responsable de la réalisation du contenu de son émission ou de sa publication, ou le radiodiffuseur public mettra-t-il des équipements à sa disposition ? Et qui paiera les frais liés à la production de ce contenu ?

Qui décide de ce qui est diffusé ?

L'organisme de réglementation a-t-il son mot à dire sur le contenu des émissions en accès direct ou des publicités politiques ? Les partis et candidats peuvent-t-ils dire ce qu'ils veulent ? Quelles sont les limites ?

6.1.1 Accès égal pour tous les partis?

Plusieurs pays répartissent le temps de diffusion en accès direct sur la base de l'égalité entre les différents partis politiques ou candidats. Mais il peut tout de même exister des variantes dans la façon dont les systèmes fonctionnent. Parfois, pour pouvoir participer à la répartition égale, un parti ou un candidat doit d'accord répondre à certains critères d'admissibilité.

France

Aux élections présidentielles françaises, la répartition du temps en accès direct se fait sur une base égale entre tous les candidats, qui sont habituellement environ 14. Si un vainqueur n'est pas déterminé au premier tour de scrutin, il faut procéder à un deuxième tour de scrutin entre les deux premiers candidats, et le temps d'antenne est encore réparti à parts égales entre les deux.[142]

[142] Anne Johnston et Jacques Gerstle, « The Role of Television Broadcasts in Promoting French Television Candidates », dans Lynda Lee Kaid et Christina Holtz-Bacha (dir.), *Political Advertising in Western Democracies*, Sage Publications, Londres/Thousands Oaks, 1995.

Danemark

Le Danemark accorde du temps égal à tous les partis politiques aux élections parlementaires pourvu qu'ils satisfassent à certains critères de base : ils doivent notamment être enregistrés auprès du ministère de l'Intérieur. Pour s'enregistrer, un parti doit avoir obtenu un nombre de signatures équivalant à une signature pour chaque tranche de 175 votes exprimés à l'élection précédente.[143]

Norvège

La Norvège répartit le temps de façon égale, mais en imposant, elle aussi, certains critères d'admissibilité. Les partis doivent avoir été représentés à l'un des deux derniers parlements, avoir une organisation nationale et présenter des candidats dans la majorité des circonscriptions. Les partis plus petits qui n'atteignent pas ce seuil obtiennent aussi du temps, mais en quantité moindre.[144]

Italie

Le diffuseur de l'État, la RAI, répartit le temps accordé aux partis sur une base égale. Cependant, les diffuseurs commerciaux privés n'ont pas à le faire.[145]

Tchécoslovaquie

Lors de la première élection démocratique en Tchécoslovaquie, tous les partis ont reçu le même nombre d'heures d'antenne – un total de quatre heures sur une campagne de 40 jours. Les créneaux de diffusion ont ensuite été divisés en tranches de différentes durées. L'horaire exact a été établi par tirage au sort.[146]

Arménie

L'Arménie a accordé un temps égal à tous les partis, mais il s'agissait de seulement cinq minutes pour chaque parti ou candidat. On a ainsi évité un problème de surinformation, mais en créant peut-être un problème contraire. Les électeurs ont-ils vraiment reçu assez d'information?

---

[143] Karen Siune, « Political Advertising in Denmark », dans Lynda Lee Kaid et Christina Holtz-Bacha (dir.), *Political Advertising in Western Democracies*, Sage Publications, Londres/Thousands Oaks, 1995.
[144] Ibid.
[145] Gianpiero Gamaleri, « Italy and the 1994 Elections: Media, Politics and the Concentration of Power », dans Yasha Lange et Andrew Palmer (dir.), *Media and Elections: a Handbook*, European Institute for the Media, Dusseldorf, 1995.
[146] Bibliothèque du Congrès, Bibliothèque juridique, *Report for Congress: Campaign Financing of National Elections in Selected Foreign Countries*, Washington, DC, juillet 1995, LL95-4, 95-1354: 58.

Japon

Le système du Japon accorde un accès égal, mais impose un seuil de qualification. Pour avoir droit à une tranche égale de temps d'antenne, un parti doit présenter au moins 12 candidats. À l'élection de la Chambre haute, les candidats reçoivent toutefois cinq minutes et demie de temps d'antenne gratuit.

Pays-Bas

Les Pays-Bas, tout comme le Japon, ont un système qui est en quelque sorte un système d'égalité modifié. En principe, tous les partis ont droit au même temps d'antenne. Toutefois, l'organisme de réglementation, le Commissariat des médias, peut accorder plus de temps aux partis qui présentent des candidats dans toutes les circonscriptions.[147]

6.1.2 Accès équitable pour les partis politiques

Si l'approche basée sur l'égalité n'est pas retenue, on peut choisir parmi plusieurs approches différentes afin d'en arriver à une répartition de temps d'antenne juste et équitable entre les partis ou les candidats. Les considérations principales sont :

- les succès du parti aux élections précédentes;
- le nombre de candidats que le parti présente à l'élection.

Tous les partis, ou du moins ceux qui présentent un certain nombre de candidats, sont habituellement assurés d'un minimum de temps. Cette formule vise à répondre à la critique selon laquelle une approche « équitable » ne rend pas justice aux nouveaux partis.

Ces calculs sont plus difficiles à faire lors d'une élection présidentielle, où il arrive qu'un candidat se présente pour la première fois. Au Brésil, on règle ce problème en attribuant du temps d'antenne à un parti lors d'une élection présidentielle selon la représentation du parti au Parlement. Lors du deuxième tour de scrutin, le temps est réparti également.

Afrique du Sud

Le temps d'antenne est réparti sur la base d'une combinaison de critères : un minimum est accordé à tous les partis, puis une portion selon le nombre de candidats qu'ils présentent et une autre portion selon l'appui obtenu dans le passé. Cet appui est ordinairement mesuré en

[147] Kees Brants, « The Blank Spot: Political Advertising in the Netherlands », dans Lynda Lee Kaid et Christina Holtz-Bacha (dir.), *Political Advertising in Western Democracies*, *Sage Publications*, Londres/Thousands Oaks, 1995.

comptant le nombre de sièges détenus dans les assemblées législatives nationale et provinciales au moment des élections. Toutefois, l'Autorité indépendante de la radiodiffusion peut, si elle le désire, tenir compte des sondages.

Grèce

Les trois principaux partis au Parlement précédent ont droit à au moins 38 minutes par semaine sur les ondes de la télévision. Les plus petits partis qui avaient des députés au Parlement précédent ont droit à huit minutes par semaine. Les partis qui ne sont pas représentés au Parlement, mais qui ont des candidats dans 75 % des circonscriptions, ont droit à cinq minutes par semaine. De plus, chacun des trois principaux partis a droit à une émission de 45 minutes.

Espagne

Les partis qui n'ont pas fait élire de députés à l'élection précédente ont droit à 10 minutes de temps d'antenne. Les partis qui ont obtenu moins de 5 % des votes ont droit à 15 minutes de temps d'antenne. Les partis qui ont obtenu jusqu'à 20 % des votes ont droit à 30 minutes et ceux qui ont remporté plus de 20 % des votes ont droit à 45 minutes de temps d'antenne.

Royaume-Uni

La formule pour répartir le temps d'antenne est examinée par un comité de diffuseurs et de partis politiques à chaque élection. La formule est à peu près la suivante : tous les partis qui présentent 50 candidats ou plus se voient attribuer une émission gratuite. Les deux partis principaux reçoivent des parts égales de temps d'antenne – environ cinq émissions de 10 minutes. Le troisième parti principal reçoit un peu moins – habituellement quatre émissions de 10 minutes.[148]

Israël

Tous les partis qui participent à une élection reçoivent une allocation de base de 10 minutes de temps d'antenne. Les partis qui étaient représentés au Parlement sortant (la Knesset) reçoivent trois minutes additionnelles pour chaque siège qu'ils détenaient.[149]

---

[148] Brian Wenham « The United Kingdom: Impartial broadcasters and a Partisan Press », Yasha Lange et Andrew Palmer (dir.), *Medias and Elections: a Handbook*, European Institute for the Media, Dusseldorf, 1995.
[149] Bibliothèque du Congrès, Bibliothèque de droit, *Report for Congress: Campaign Financing of National Elections in Selected Foreign Countries*, Washington, DC, juillet 1995, LL95-4, 95-1354: 58.

Turquie

Tous les partis qui se font la lutte à l'élection ont droit à 10 minutes de temps d'antenne. Les partis représentés au Parlement peuvent recevoir une portion additionnelle de 10 minutes. En outre, le parti au pouvoir a droit à 20 minutes de plus et le principal parti d'opposition à 10 minutes de plus.[150]

6.1.3 Publicité électorale payée

Le fait qu'un pays permette ou non la publicité électorale payée dépend surtout de son système de fonctionnement en matière de radiodiffusion et, par conséquent, sur le système de réglementation qui en découle.

Aux yeux de certains, il peut paraître curieux que la publicité payée dans les journaux pour les partis politiques et les candidats porte rarement à controverse. La pratique est à peu près la même dans toutes les régions du monde : la publicité est permise, mais assujettie à certaines limites imposées par les plafonds de dépenses de campagnes, et parfois à des restrictions sur le contenu.

Toutefois, le fait que plusieurs pays ont adopté des approches différentes pour les annonces politiques à la radio et à la télévision peut être attribué à deux facteurs :

- Premièrement, le coût de la publicité à la radio et surtout à la télévision est souvent beaucoup plus élevé que le coût de la publicité dans la presse écrite.
- Deuxièmement, les diffuseurs sont la propriété de l'État ou se voient attribuer leur bande fréquence par un organisme public.

Évidemment, aucun de ces facteurs n'amène en soi l'interdiction des annonces politiques sur les ondes. Ils expliquent cependant pourquoi l'approche est différente.

En gros, les pays qui ont une longue tradition de radiodiffusion publique, comme la France, le Royaume-Uni et le Danemark, tendent à être réticents face à la publicité politique payée. Dans les pays où la tradition veut que les médias soient surtout de nature commerciale – les États-Unis en sont le meilleur exemple – il apparaît tout naturel que la publicité politique soit payée. Il est à noter que dans le pays d'Europe où les diffuseurs commerciaux dominent le plus, c'est-à-dire en Finlande, la publicité politique est permise sans restriction.

[150] Bibliothèque du Congrès, Bibliothèque de droit, *Report for Congress: Campaign Financing of National Elections in Selected Foreign Countries*, Washington, DC, juillet 1995, LL95-4, 95-1354: 194.

Telle est la tendance globale, mais il y a plusieurs exceptions. L'approche du Canada, par exemple, dont la tradition de diffusion est semblable à celle du Royaume-Uni, est néanmoins beaucoup plus semblable à celle des États-Unis. La question n'est pas nécessairement de savoir si les diffuseurs publics peuvent accepter des annonces commerciales. La British Broadcasting Corporation a toujours maintenu une interdiction sévère sur les annonces commerciales; les diffuseurs publics français, pour leur part, le permettent depuis les années 1960. Chacun impose un embargo sévère sur la publicité politique.

Un modèle courant veut que le diffuseur public libère des créneaux d'accès direct selon des critères prédéterminés, alors que les diffuseurs privés vendent du temps aux partis et aux candidats souvent selon différents critères. C'est le cas en Allemagne, et l'Italie a adopté ce modèle immédiatement après la légalisation de la radiodiffusion commerciale privée.

La thèse en faveur de la publicité politique

Ceux qui sont en faveur de la publicité politique payée invoquent la liberté d'expression. Cet argument est porté à son apogée aux États-Unis, où on présume généralement que le Premier Amendement de la Constitution (qui défend au Congrès d'adopter des lois ayant pour effet de réduire la liberté d'expression) protège le droit à la publicité payée. Par conséquent, les limites actuelles sur les contributions politiques sont souvent considérées comme contraires au Premier Amendement.[151]

Cette thèse repose sur le principe que le droit de faire des dépenses en publicité équilibre le débat entre tous les candidats (ceux qui sont en poste et ceux qui leur font la lutte). Cela ne tient pas compte du fait que posséder des moyens financiers importants ne signifie pas nécessairement avancer des idées politiques valables. Un tel système peut désavantager un parti qui représente les aspirations des pauvres et des défavorisés. La thèse en faveur de la publicité payée peut être invoquée dans les pays industrialisés, mais ne s'applique pas nécessairement dans les pays où la richesse est principalement associée à un poste dans la fonction publique ou à du favoritisme politique. Dans bien des pays, le parti au pouvoir est le plus riche et celui qui peut se payer le plus de publicité.

La thèse contre la publicité politique

La thèse contre la publicité politique payée est axée sur l'idée de l'égalité : tous les partis ou candidats devraient avoir un accès juste et égal aux émissions en direct sans égard à leur statut

[151] Voir, par exemple, Nadine Strossen, « Freedom of Speech: Issues for a new election and a new century », *Media Studies Journal*, hiver 2000, http://www.mediastudies.org/nq5.htm.

financier. Les pays qui favorisent un système d'accès direct égal interdisent presque toujours la publicité payée. Plusieurs pays, comme le Royaume-Uni, qui gèrent des systèmes axés plutôt sur l'équité, interdisent tout de même la publicité payée.

Un autre argument contre la publicité payée est qu'elle abaisse le niveau du débat politique. Il est assez évident que les annonces payées sont généralement beaucoup plus courtes que les émissions en direct et tendent généralement à « vendre » un candidat ou un parti (ou à dénigrer l'adversaire) plutôt qu'à défendre des idées. La différence dans la durée des annonces est frappante : la durée moyenne d'une annonce payée en Finlande est de 10 à 25 secondes et de 30 à 60 secondes aux États-Unis. En France, au Royaume-Uni et au Danemark, la durée des émissions gratuites varie entre 5 et 10 minutes.[152]

Le plus frappant, cependant, est le nombre de pays dont le système est mixte, offrant des émissions en direct payées et non payées. Cette approche accorde aux partis une allocation de base en temps d'accès direct gratuit; les partis qui le désirent peuvent ensuite acheter du temps additionnel si leur situation financière le leur permet.

6.1.3.1 Pays autorisant la publicité politique payée

Dans les systèmes qui permettent la publicité politique payée, cette publicité n'est généralement pas restreinte – les partis peuvent acheter autant de temps qu'ils peuvent financièrement se le permettre – alors que le temps d'antenne gratuit est assujetti à un partage prédéterminé.

Mais il ne s'agit pas d'une norme universelle. Un certain nombre de pays qui ont un système mixte de publicité payée et gratuite limitent les deux formes de publicité dans des proportions équivalentes. Le système du Canada établit un plafond sur la quantité de temps de publicité que chaque parti peut acheter, dans le cadre d'un système qui ressemble de près aux systèmes appliqués dans d'autres pays pour la répartition du temps gratuit.

En fait, il existe peu de systèmes qui ne permettent que la publicité politique payée sans accorder de temps gratuit. Pendant bien des années, la Finlande était le seul exemple de ce genre en Europe, la plupart des autres exemples se trouvant dans les Amériques.

Le Venezuela, par exemple, ne permet aucune publicité politique sur les deux réseaux de l'État. Il n'impose cependant aucun plafond à l'égard de la publicité sur les réseaux commerciaux. Les partis politiques semblent généralement prêts à payer les mêmes tarifs que les autres

[152] Christina Holtz-Bacha et Lynda Lee Kaid, « A Comparative Perspective on Political Advertising: Media and Political System Characteristics », Lynda Lee Kaid et Christina Holtz-Bacha (dir.), *Political Advertising in Western Democracies*, Sage Publications, Londres/Thousands Oaks, 1995.

annonceurs. L'État subventionne les dépenses de publicité. La loi électorale permet au Conseil électoral suprême de contribuer aux campagnes de publicité des partis. En général, après l'élection, le Conseil accorde des subventions aux partis qui ont obtenu au moins 10 % des votes aux élections au Congrès.

Une caractéristique exceptionnelle du système vénézuélien est que l'administration en place peut aussi acheter de la publicité. La loi interdit à l'administration de diffuser des messages publicitaires destinés à promouvoir le parti au pouvoir – mais les messages de l'administration et du parti au pouvoir peuvent être diffusés l'un à la suite de l'autre, ce qui constitue un argument fort en faveur du parti au pouvoir. En 1978, le gouvernement a dépensé presque autant que les deux partis politiques principaux sur la publicité télévisée. Le Venezuela affiche un niveau extrêmement élevé de dépenses en publicité politique – selon certaines estimations, il s'agirait du niveau le plus élevé par habitant au monde.[153]

Parmi les systèmes de publicité politique payée, celui des États-Unis est le plus connu. Mais contrairement à ce que plusieurs croient, le système américain est loin d'être libre de toute réglementation. La législation sur le financement des campagnes a un impact particulier sur la publicité télévisée, qui est de loin le poste le plus important des budgets de campagne.

Mais la réglementation ne s'arrête pas là. La Loi fédérale sur les communications de 1934, telle que modifiée, exige que les radiodiffuseurs offrent la même quantité de temps à tous les candidats aux élections fédérales. Ils doivent mettre ce temps à la disposition des candidats au taux le plus bas accordé aux publicitaires non politiques. Les réseaux qui vendent du temps à un candidat doivent donner la même chance aux autres candidats.[154] Ces principes sont importants; ils assurent que la publicité politique n'est pas nécessairement réservée à ceux dont les coffres de campagne sont les plus garnis. Les principes suivants ont été repris à travers le monde :

- La publicité est offerte au plus bas taux;
- Si un espace publicitaire est offert à un candidat, il doit être offert à tous les candidats.

6.1.4 Réglementer le contenu des émissions d'accès direct

Certains se demandent si l'organisme de réglementation devrait tenter par un moyen ou un autre de contrôler le format ou le contenu des émissions d'accès direct, qu'il s'agisse d'émissions électorales gratuites pour les partis ou de publicité politique payée. Il existe un fort courant de pensée à l'encontre de ce genre de réglementation, étant donné l'hostilité du droit international vis-à-vis de la censure préalable de tout genre. Les arguments en faveur d'un certain type de réglementation se regroupent sous deux catégories, à savoir :

---

[153] Howard R. Penniman et Austin Ranney, « The Regulation of Televised Political Advertising in Six Selected Democracies », Committee for the Study of the American Electorate, sans date

[154] Robert M. Entman, « The Media and U.S. Elections: Public Policy and Journalistic Practice », dans Yasha Lange et Andrew Palmer (dir.), *Media and Elections: a Handbook*, European Institute for the Media, Dusseldorf, 1995

- Réglementation du format – habituellement afin de s'assurer que des messages politiques sérieux sont transmis.
- Réglementation du contenu – afin de prévenir la diffusion de tout contenu inapproprié ou illégal.

Ce dernier argument est nettement en rapport avec la question des politiques relativement aux « propos haineux ». Il se rapporte également à la question du degré de responsabilité légale des médias concernant le contenu des messages politiques qui sont diffusés. Ce sont souvent les médias eux-mêmes qui réclament avec le plus d'insistance des restrictions sur le contenu des émissions politiques, craignant la possibilité de poursuites judiciaires. Ils favorisent un système, comme celui utilisé en Israël, selon lequel le contenu des émissions des partis doit d'abord être approuvé par la Commission électorale avant d'être diffusé.

En 1994, la Commission des médias indépendants de l'Afrique du Sud a traité de cette question d'une manière un peu différente. La loi alors adoptée stipulait qu'une émission électorale d'un parti ne devait pas contenir d'éléments qui pourraient exposer le diffuseur à des poursuites. En d'autres mots, il incombait aux partis de s'assurer que le contenu était conforme à la loi, même si les diffuseurs pouvaient être tenus responsables de la diffusion de contenu illégal.[155]

La législation de la Barbade (typique de celle de plusieurs autres pays) interdit clairement un certain nombre d'éléments de contenu, notamment :

- toute matière qui contrevient aux lois de la Barbade;
- tout commentaire abusif relativement à une race, une croyance ou une religion;
- toute matière obscène, indécente ou profane;
- toute matière malicieuse, scandaleuse ou diffamatoire.

La troisième de ces interdictions peut se révéler particulièrement délicate. Les efforts pour réglementer « au nom de la convenance » sont notoirement difficiles et, évidemment, doivent tenir compte des spécificités de chaque culture. Peu de pays, par exemple, adoptent l'approche de la Finlande relativement à la diffusion en direct qui interdit les messages de campagne négatifs et qui pourtant permet aux représentants des partis d'apparaître nus à l'écran, selon les traditions du sauna finlandais.[156]

[155] Article 29, *Independent Media Commission Act*, 1994.
[156] Tom Moring, « The North European Exception: Political Advertising on TV in Finland », dans Lynda Lee Kaid et Christina Holtz-Bacha (dir.), *Political Advertising in Western Democracies*, Sage Publications, Londres/Thousands Oaks, 1995.

La distinction entre réglementer la forme et réglementer le contenu est manifestement artificielle. Certains pays proposent une durée minimum pour les émissions politiques afin d'assurer qu'on diffuse une argumentation sérieuse plutôt qu'un simple message publicitaire. D'autres prescrivent une limite maximale : la Barbade, par exemple, limite la publicité à un maximum de 60 secondes.

Le système de publicité politique du Venezuela n'est presque pas réglementé. Et pourtant, le Conseil électoral suprême possède le pouvoir d'ordonner le retrait d'une annonce qui n'est pas de « bon goût » ou qui représente faussement la position d'un adversaire. Le Conseil a aussi interdit l'utilisation de propagande subliminale ou d'autres moyens de « persuasion psychologique cachée » dans les annonces politiques télévisées. (Cela a mené à une interdiction générale de toute publicité subliminale au Venezuela.[157]

La France, qui possède des règlements nombreux en ce domaine et plus élaborés que ceux de la plupart des démocraties avancées, a aussi imposé des restrictions qui visent à influencer la qualité des messages. À l'élection présidentielle de 1988, par exemple, les candidats ne pouvaient tourner qu'une seule émission en dehors des studios de la télévision et toutes les émissions, y compris celle tournée en studio, ne pouvaient contenir que 40 % de séquences provenant de films d'archives. L'objectif de ces restrictions était d'assurer que les candidats présentent surtout leurs politiques devant la caméra. Les règlements prévoyaient également que les émissions des candidats ne pouvaient utiliser des séquences d'archives sans le consentement de ceux qui y figuraient – une façon ferme de freiner les attaques personnelles envers les adversaires.[158]

Certains pays, suivant l'exemple de la Finlande, interdisent explicitement les attaques personnelles. (La Finlande interdit aussi les annonces publicitaires de produits dans les émissions politiques.[159] Au Costa Rica, le Tribunal électoral suprême peut ordonner qu'une annonce politique négative soit retirée si elle comprend une attaque personnelle ou non vérifiable. En 1990, une annonce suggérait que le grade en droit d'un candidat sortant avait été acquis illégalement. Le Tribunal a fait retirer l'annonce après sa première diffusion.

[157] Howard R. Penniman et Austin Ranney, « The Regulation of Televised Political Advertising in Six Selected Democracies », Committee for the Study of the American Electorate, sans date.
[158] Anne Johnston et Jacques Gerstle, « The Role of Television Broadcasts in Promoting French Television Candidates », dans Lynda Lee Kaid et Christina Holtz-Bacha (dir.), *Political Advertising in Western Democracies*, Sage Publications, Londres/Thousands Oaks, 1995.
[159] Tom Moring, « The North European Exception: Political Advertising on TV in Finland », dans Lynda Lee Kaid et Christina Holtz-Bacha (dir.), *Political Advertising in Western Democracies*, Sage Publications, Londres/Thousands Oaks, 1995.

La France applique également des restrictions visant le contenu des messages et destinées à réduire l'avantage du candidat sortant. Par exemple, les candidats à l'élection présidentielle de 1988 ne pouvaient pas utiliser le drapeau ou l'hymne national ou montrer les endroits où ils accomplissaient leurs fonctions – en d'autres mots, le président de la République devait diffuser à partir d'un studio, tout comme ses adversaires, et non à partir du Palais de l'Élysée.[160]

Sans doute aucun pays n'est aussi tourmenté par ces questions que l'Allemagne, qui a connu un lourd passé de « discours haineux », de politiques extrémistes et de restrictions constitutionnelles sévères sur certains types d'action politique. Pourtant, dans ce pays, il est admis que les annonces politiques puissent contenir certains types de fausses déclarations. La Cour constitutionnelle fédérale a déclaré que ces raisons ne peuvent être invoquées pour refuser une annonce politique.[161]

Des radiodiffuseurs ont eux-mêmes tenté de refuser des messages de certains partis, plus particulièrement des néo-nazis. La Cour constitutionnelle fédérale appuyait une telle approche en déclarant : « Une station de diffusion n'a pas le pouvoir de refuser la diffusion d'une émission électorale en faisant valoir que son contenu ne semble pas respecter la constitution, puisque la compétence de décider de la constitutionnalité d'un parti et de ses annonces relève de la Cour constitutionnelle fédérale. La station a toutefois le droit de s'attendre à ce que le parti utilise son temps d'antenne pour faire une campagne légale seulement et, en particulier, qu'aucune contravention pertinente ou infraction au code criminel n'aura lieu. La station est donc autorisée à contrôler le contenu du créneau horaire et – lorsqu'une telle infraction se présente – d'en refuser la transmission. »[162]

6.1.5 Informer l'électeur: un devoir du gouvernement

Le droit international et les normes internationales reconnaissent de plus en plus l'obligation des gouvernements et des médias financés à même les deniers publics d'éduquer et d'informer les électeurs sur les aspects fondamentaux du processus électoral.

L'éducation et l'information peuvent comprendre les éléments suivants :

- comment, quand et où s'inscrire comme électeur;
- comment, quand et où consulter la liste électorale;
- comment porter plainte relativement à la liste électorale ou tout autre aspect de l'élection;
- les raisons pour la tenue de l'élection – qui doit être élu;

---

[160] Anne Johnston et Jacques Gerstle, « The Role of Television Broadcasts in Promoting French Television Candidates », dans Lynda Lee Kaid et Christina Holtz-Bacha (dir.), *Political Advertising in Western Democracies*, Sage Publications, Londres/Thousands Oaks, 1995.
[161] Helmut Druck « Germany: Equality within the Constitution », dans Yasha Lange and Andrew Palmer (dir.), *Media and Elections: a Handbook*, European Institute for the Media, Dusseldorf, 1995.
[162] Cité dans ibid.

- les limites des circonscriptions électorales;
- où et quand voter;
- comment marquer le bulletin de vote de façon que le vote soit valide;
- le fait que le vote est secret.

Il est essentiel que tous les électeurs connaissent les renseignements de base nécessaires à l'exercice de leurs droits démocratiques. L'obligation des gouvernements d'assurer une participation « sans discrimination » aux élections démocratiques signifie qu'ils doivent déployer des efforts spéciaux pour informer ceux qui auraient plus de difficultés que d'autres à exercer leurs droits démocratiques. Ces groupes peuvent inclure :

- les femmes;
- les minorités raciales, nationales ou ethniques;
- les pauvres, surtout ceux qui sont analphabètes;
- les personnes qui ont une déficience.

Un des plus solides arguments en faveur du statut public de certains secteurs des médias est le fait qu'il donne aux autorités publiques les moyens de réaliser des programmes d'information et d'éducation. L'information des électeurs, l'éducation des électeurs et l'éducation civique comptent parmi les plus importants aspects du service public assuré par les réseaux publics. Les réseaux de radiodiffusion nationaux, auxquels ont accès les analphabètes et souvent les groupes défavorisés, jouent un rôle important en ce domaine.

Cependant, en de telles circonstances, l'obligation des réseaux publics de se conduire avec impartialité est d'une importance capitale. Il s'agit ici d'un principe fondamental de l'éducation de l'électeur : l'information doit être impartiale et ne favoriser aucun des participants à l'élection.

6.1.6 Couverture équilibrée des nouvelles

Le droit international établit les obligations générales des médias financés à même les deniers publics en ce qui concerne la couverture équitable du processus électoral. Dans bien des pays, cette obligation est définie par une loi spécifique comme la loi sur la radiodiffusion ou la loi électorale. Dans certains pays, une obligation générale d'équilibre et de justice peut être prévue par la loi qui a créé les médias financés à même les deniers publics, mais les mécanismes d'application pratiques sont laissés à l'autorégulation volontaire.

La British Broadcasting Corporation (BBC), avec sa « règle chronomètre », est un exemple de cette dernière approche. La BBC consigne dans un registre le temps consacré dans les bulletins de nouvelles aux différents partis politiques, dans le but de maintenir un équilibre en fonction de la répartition du temps attribué à chaque parti pour ses émissions électorales. Le principe qui

consiste à maintenir un registre est important : le diffuseur public (ou tout autre) devrait savoir exactement ce qu'il a diffusé afin de pouvoir répondre à toute plainte éventuelle.

Deux démocraties en voie de transition constituent des exemples d'une approche plus réglementée relativement aux diffuseurs publics. La raison qui motive cette approche est que le diffuseur de l'État dans une nouvelle démocratie a peu d'expérience en tant qu'organisme fonctionnant de façon indépendante du gouvernement et a besoin de règles plus claires pour assurer une couverture journalistique équilibrée.

Malawi

En 1994, la commission électorale du Malawi a défini des lignes directrices très détaillées concernant entre autres la couverture journalistique assurée par sa société de radiodiffusion financée à même les deniers publics (et contrôlée par le gouvernement), la Malawi Broadcasting Corporation (MBC). Cette dernière devait faire des reportages justes et équilibrés sur les campagnes électorales, les politiques, les rassemblements et les conférences de presse de tous les partis politiques enregistrés pendant la période de la campagne. Elle devait de plus couvrir le processus électoral jusqu'à la fermeture du scrutin.

En outre, les lignes directrices exigeaient que cet équilibre s'étende à d'autres émissions électorales comme les débats et les tribunes téléphoniques. Elles établissaient de façon extrêmement détaillée le format et l'organisation de ces émissions spéciales.

Les lignes directrices obligeaient la MBC à s'assurer que les partis n'utilisaient pas d'autres émissions pour faire campagne. (De fait, cela s'est produit à l'occasion – par exemple, des chants louangeant le président au pouvoir étaient entendus lors de matchs de football.)

Les lignes directrices contenaient une injonction sévère à l'intention du personnel de la MBC : les membres du personnel ne pouvaient pas diffuser leurs opinions politiques personnelles, et tout commentaire ou toute évaluation devait être clairement identifié comme tel et soigneusement équilibré pour éviter de favoriser un parti ou un autre.

Monténégro

En 1998, l'Assemblée du Monténégro a adopté une résolution sur le rôle des médias de l'État au cours des campagnes électorales. Cette résolution imposait une obligation d'ordre général au personnel des médias publics : « Chaque éditeur ou présentateur d'émissions d'information politique, ou d'émissions ou chroniques spéciales dans les médias publics fondés par la République de Monténégro a l'obligation de présenter de façon indépendante et objective tous ceux qui soumettent des listes et leurs candidats au cours de la campagne électorale et d'assurer l'impartialité relativement à toutes les mesures d'ordre politique, social, ethnique, culturel ou autre qu'ils proposent. »

En outre, la résolution prescrit en détail la façon d'atteindre cette objectivité. En plus de définir des normes pour les émissions de débats spéciaux et les reportages sur les sondages, la résolution interdit les émissions de tribune téléphonique et les débats pendant les émissions régulières et oblige les médias publics à « respecter les principes de professionnalisme et l'éthique journalistique, et à s'abstenir d'inviter les chefs ou les membres populaires des partis à participer aux émissions régulières et thématiques ».

La résolution décrit en détail combien de reportages la télévision, la radio et les journaux de l'État doivent présenter. Par exemple : les réseaux de télévision et de réseau du Monténégro sont obligés de fournir cinq vidéos ou enregistrements sonores respectivement, y compris des extraits des discours des participants aux rassemblements électoraux et de ceux qui présentent des listes; et le nombre de vidéos et d'enregistrements sonores doit augmenter de un à chaque quatrième rassemblement.

Ces règlements très détaillés sur le contenu créent un véritable dilemme. La nécessité d'une telle prescription découle des précédents créés par des reportages tendancieux et non professionnels de l'État et des médias contrôlés par l'État. D'un autre côté, l'inclination à adopter des règlements ultraprécis découle d'un héritage de dictature politique. Dans quelle mesure ceux qui sont chargés d'établir des règlements doivent-ils régir la couverture médiatique et jusqu'à quel point les médias tireront-ils des leçons de leurs propres erreurs? Il revient à chaque démocratie de trouver ses réponses à ces questions complexes.

6.1.7 Couverture: Accès égal ou équitable

Une des décisions fondamentales qui doivent être prises dans l'organisation des émissions en accès direct pour les partis est de savoir si les créneaux de diffusion doivent être répartis à parts égales ou sur une base équitable. L'égalité signifie clairement que chaque parti ou candidat reçoit le même accès. L'équité signifie que tous ont un juste accès – le parti qui jouit du plus grand appui populaire se voit accorder plus de temps que les autres.

Arguments pour l'égalité

Tous ont la possibilité de faire connaître leur point de vue à l'électorat. C'est alors l'électorat, et non le diffuseur ou un régulateur électoral, qui choisit. Ce système est simple à gérer et tous le comprennent. Il est particulièrement intéressant dans une première élection démocratique, parce que personne ne peut être certain de l'appui que récolteront les différents partis.

Arguments contre l'égalité

L'égalité donne un avantage automatique au parti au pouvoir, qui a plusieurs autres possibilités d'utiliser les médias pour faire connaître ses politiques. L'égalité encourage les partis de l'opposition qui ont peu d'espoir d'être élus aux dépens des partis qui auraient une véritable possibilité de défaire le parti au pouvoir. L'égalité peut aussi engendrer une telle quantité de matériel qu'elle sature l'électorat; ce dernier sera ennuyé et le processus d'accès direct peut devenir une perte de temps. Encore une fois, cette situation favorisera le parti au pouvoir.

Un autre argument militant contre l'accès égal automatique est que cette formule encourage les candidats non sérieux, qui sont plus intéressés à obtenir de la publicité gratuite qu'à être élus.

Arguments pour l'équité

Si l'accès direct est réparti sur une base équitable (ou juste), tous les partis seront assurés de la possibilité de s'adresser à l'électorat, et le temps accordé aux partis sera proportionnel à l'appui populaire dont ils jouissent. Ainsi, l'électorat entend les idées des principaux partis à l'élection; les autres partis dont l'appui populaire est moindre pourront également s'exprimer, mais à un moindre degré.

Arguments contre l'équité

Ce système constitue un obstacle à la naissance de nouveaux partis, puisque l'équité est fondée sur l'appui obtenu au scrutin précédent. Qu'arrive-t-il lorsqu'il n'y a pas eu de scrutin précédent? Comment peut-on évaluer l'appui populaire lorsqu'il s'agit d'une première élection démocratique? Ce système peut donc ouvrir la porte aux abus.

Et la réponse?

Il n'y a aucune bonne ou mauvaise réponse à ce problème; la variété de solutions apportées par les démocraties bien établies et les démocraties récentes le démontre bien. Certaines approches peuvent mieux satisfaire certains systèmes que d'autres. Voici quelques éléments supplémentaires à prendre en compte :

- L'égalité fonctionne mieux lorsqu'il y a moins de partis ou candidats. Lorsqu'ils sont trop nombreux, il faut soit partager le « gâteau » en trop petits morceaux, soit faire un « gâteau » tellement grand que les annonces politiques deviennent trop nombreuses pour maintenir l'intérêt de l'électorat.
- L'égalité peut mieux fonctionner dans une démocratie nouvelle ou en transition. Cela contredit peut-être le point précédent, puisqu'il y a souvent plusieurs partis dans les nouvelles démocraties (et les partis dominants dans les nouvelles démocraties encouragent

souvent la multiplication des partis). Il n'en reste pas moins que s'il s'agit d'une première élection démocratique, il est impossible de mesurer l'appui populaire de chaque parti.
- Inversement, l'équité peut fonctionner mieux dans une démocratie établie, où il existe des moyens clairs pour mesurer l'appui populaire. Ou est-ce que ce sont plutôt les tenants de l'égalité qui ont raison, parce que l'équité empêcherait l'émergence de nouveaux partis politiques?

Mais toutes ces considérations ne sont que des indications générales. Plusieurs démocraties établies – la France, l'Italie, le Danemark – répartissent les émissions en accès direct dans les médias publics sur la base de l'égalité (du moins dans certaines élections). Et plusieurs nouvelles démocraties – l'Afrique du Sud, le Brésil, la Namibie – ont réparti le temps sur une base proportionnelle ou équitable.

Peu importe l'approche adoptée, son succès dépend largement de la crédibilité et de l'impartialité de l'organisme de réglementation qui répartit le temps. Il s'agit ici d'un argument solide en faveur de la participation des partis politiques dans la rédaction des règlements régissant les médias et les élections. Les partis seront plus enclins à adhérer à un système s'ils ont été consultés à son sujet et s'ils ont participé à sa conception.

Tous ces arguments s'appliquent d'abord aux émissions en accès direct qui sont mises à la disposition des partis gratuitement. Les annonces politiques payées, lorsque permises, sont réparties en fonction des moyens financiers de chaque parti (et sous réserve des limites de dépenses prévues par la loi). Mais cela n'est pas toujours le cas. Et si des limites doivent être imposées à la publicité payée, les mêmes considérations d'équité et d'égalité peuvent s'appliquer.

6.1.8 Critères pour la répartition du temps d'accès direct

L'application de critères pour la répartition des diffusions en accès direct pose principalement problème dans les pays optant pour un accès équitable (plutôt qu'égal). Toutefois, dans les systèmes d'« égalité modifiée », comme celui en vigueur aux Pays-Bas, l'organisme de réglementation peut jouir d'une certaine liberté pour attribuer du temps additionnel aux principaux partis.

Quel que soit le système, il faut d'abord déterminer s'il est nécessaire d'établir un seuil de qualification. Certains systèmes fondés sur l'égalité (comme ceux du Danemark, de la Norvège et du Japon) imposent des normes de qualification – comme un nombre de sièges brigués ou un minimum de signatures du public.

Les systèmes axés sur l'équité doivent également décider d'un seuil de qualification. Dans les nouvelles démocraties, le seuil mis en place devrait logiquement être bas, car il est difficile de connaître le niveau du soutien populaire de chaque parti. Ainsi, en Afrique du Sud, par exemple, tous les partis bénéficient d'un temps minimum. Dans les démocraties établies depuis longtemps, le seuil est souvent plus élevé. Il doit généralement être déterminé par le nombre de sièges brigués, plutôt que par le nombre de sièges détenus auparavant. En effet, ce dernier critère constituerait un obstacle important à l'émergence de nouveaux partis. Ainsi, lors des élections législatives de 2010 en Angleterre par exemple, le seuil était de 89 sièges, soit environ un sixième du total. Les partis ne remplissant pas ces critères, mais en mesure de « démontrer des niveaux importants de soutien électoral »[163] ont également pu bénéficier de temps d'antenne.

Une fois le seuil établi, les deux autres critères habituellement pris en compte dans la répartition du temps d'antenne en accès direct sont les suivants :

- Combien de sièges briguent les partis (ou combien de candidats présentent-ils) ?
- Dans quelle mesure ont-ils bénéficié d'un soutien populaire par le passé ?

Lorsqu'on examine la première question, on s'aperçoit clairement que le seuil sera déterminé en grande partie par la nature des élections et du système électoral. Lors d'élections présidentielles par exemple, le temps d'antenne est généralement bien plus égalitaire, car ce genre de scrutin est généralement basé sur une concurrence individuelle plutôt que sur une différence entre partis. C'est pourquoi la France attribue le temps d'antenne aux élections présidentielles exclusivement sur une base d'égalité, alors que le Brésil s'appuie sur le niveau de soutien parlementaire dont bénéficient les candidats des partis.

Dans les élections parlementaires, la nature du système de vote détermine clairement l'importance probable des petits partis dans les résultats des élections, ce qui permet ensuite de définir le temps d'antenne dont ils disposeront. Dans un système de scrutin uninominal majoritaire à un tour, un parti qui remporte 10 % des voix à l'échelle nationale peut être considéré comme un parti marginal (et éventuellement ne pas être représenté au parlement), tandis que le même parti dans la plupart des systèmes de représentation proportionnelle pourrait être un acteur important. Dans ce dernier système, la répartition du temps d'antenne tend donc à être plus égale, ou du moins le seuil de qualification est moins élevé.

Curieusement, le Royaume-Uni, modèle du scrutin uninominal majoritaire à un tour, s'efforce de compenser les inégalités créées par ce système électoral dans la répartition du temps. Par conséquent, le troisième parti national, les Démocrates libéraux, dont la représentation au parlement est systématiquement inférieure à sa part des suffrages exprimés, reçoit tout de même un temps d'antenne qui est proportionnellement plus élevé au final que son nombre de sièges parlementaires et que sa part des suffrages.

[163] http://www.broadcastersliaisongroup.org.uk/criteria_genelect.html

6.1.9 Horaires et durée des créneaux de diffusion en accès direct

Les horaires des créneaux de diffusion en accès direct ont de toute évidence une importance capitale. Une diffusion pendant la nuit ou aux heures de travail n'est pas d'une grande utilité. Comme pour la publicité commerciale, tout le monde cherche à obtenir une diffusion aux « heures de grande écoute ».

Il est étonnant de constater que cette évidence est pourtant très souvent négligée. Pendant la campagne référendaire au Zimbabwe en 2000, les créneaux de la campagne pour le OUI (appuyée par le gouvernement) étaient presque invariablement diffusés vers l'heure du principal bulletin d'informations du soir. La campagne du NON a dû saisir le tribunal pour obtenir la diffusion de ses messages. Mais, le jugement ne précisait pas à quel moment ils devaient l'être et les créneaux horaires ont donc été moins avantageux.[164]

Le problème n'est pas lié uniquement à l'horaire de diffusion, mais également aux programmes que proposent les autres chaînes à ce même horaire. Lors des élections présidentielles de 2000, la télévision serbe a essayé de réduire l'audience des diffusions du candidat de l'opposition Vojislav Kostunica en les programmant au même moment qu'un feuilleton populaire.

Pourtant, le problème peut être amplifié. Lors du plébiscite au Chili en 1988, les diffusions étaient délibérément programmées à des heures de faible écoute afin de refroidir l'enthousiasme politique. Mais la population, à qui l'on avait refusé tout débat politique actif depuis 15 ans, ne s'est pas laissé décourager et les a regardées avec grand intérêt.[165]

Le plus important est l'égalité de l'accès aux meilleurs créneaux horaires, quels qu'ils soient. Le tirage au sort est le moyen le plus courant d'assurer une réelle égalité : une approche fréquemment utilisée notamment lorsque le temps accordé à tous est le même.

Par le passé, la diffusion simultanée sur toutes les chaînes des programmes électoraux des partis était une option privilégiée. Bien que cette approche présente des avantages, elle a été abandonnée au profit d'une philosophie dans laquelle le choix du téléspectateur est roi. Dans la pratique, la prolifération des chaînes de télévision dans de nombreux pays la rend d'ailleurs inapplicable.

La durée des diffusions est un aspect à prendre en compte. Il existe deux tendances contradictoires. Traditionnellement, la loi et les réglementations visent à garantir que les créneaux sont suffisamment longs pour permettre aux partis de transmettre leur message.

Mais à l'ère des publicités courtes et percutantes, un message électoral diffusé sur 10 minutes semble de plus en plus dépassé. Au Royaume-Uni par exemple, les principaux partis

[164] « A question of balance: The Zimbabwean media and the constitutional referendum » (rapport du Media Monitoring Project Zimbabwe, Harare, mars 2000)
[165] « Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies », (Londres : ARTICLE 19, 1994), p. 16

disposaient auparavant de cinq créneaux de 10 minutes, mais n'utilisaient en réalité que 5 minutes de chacun. Si les règles l'avaient autorisé, ce qui n'était pas le cas, ils auraient sans aucun doute opté pour dix créneaux de 5 minutes. Les partis ont donc préféré renoncer à la moitié du temps qui leur était accordé afin de ne pas rebuter les électeurs avec des messages trop longs. Plus récemment, les créneaux ont été réduits à moins de cinq minutes[iii].[166]

Aux États-Unis, certaines mesures sont envisagées en vue d'assurer une durée minimale pour les publicités politiques et ainsi obliger les politiciens à faire appel à la raison des électeurs plutôt qu'à leurs émotions.

Les organismes de réglementation ont le choix entre deux approches. La première consiste à spécifier précisément les créneaux disponibles, par exemple pour une diffusion de cinq minutes, que les partis peuvent ensuite utiliser à leur discrétion. S'ils choisissent de s'en servir, ils perdent alors le temps non utilisé. La seconde approche consiste à attribuer un temps global que le parti peut utiliser comme il l'entend. Le problème de cette approche est qu'elle rend la planification par le radiodiffuseur presque impossible.

Une troisième approche pourrait constituer un compromis entre les deux. Les partis pourraient bénéficier d'un temps d'antenne global conformément à un système convenu. Ce temps alloué pourrait ensuite être divisé en créneaux de différentes durées, permettant ainsi aux partis de diffuser une argumentation longue et raisonnée d'une part, et d'autre part des messages publicitaires accrocheurs.

6.1.10 Qui paie les diffusions en accès direct?

Les diffusions électorales des partis, à ne pas confondre avec la publicité politique, sont généralement qualifiées de « gratuites ». Mais cela signifie uniquement que les partis ne payent pas eux-mêmes le temps qui leur attribué. Deux questions restent alors sans réponse :

- Qui paie le temps d'antenne ?
- Qui paie la réalisation du clip de campagne lui-même ?

En pratique, il existe deux réponses possibles à la première question : soit le diffuseur est tenu de fournir gratuitement le temps, soit le gouvernement ou l'autorité électorale achète ce temps à l'entreprise de radiodiffusion. Lorsqu'il s'agit de radiodiffuseurs publics, la réponse est presque toujours la première. La charte ou les réglementations qui régissent les radiodiffuseurs publics exigent qu'ils fournissent ce service. Dans certains cas, les radiodiffuseurs privés titulaires d'une licence peuvent être soumis à une obligation semblable. Mais le cas échéant, un organisme de surveillance achète généralement le temps d'antenne pour le compte des partis.

[166] http://www.broadcastersliaisongroup.org.uk/guidelines.html

C'est ce qui se passe au Mexique, par exemple, où l'Institut électoral fédéral achète et alloue tous les mois 15 minutes de temps d'antenne à la télévision et la radio pour chaque parti.

Dans certaines circonstances exceptionnelles, une tierce partie le finance. Lors des élections de 2004 et de 2005 en Afghanistan, la réalisation et le temps d'antenne pour la diffusion en accès direct ont été organisés, gérés et payés par des donateurs.

La deuxième question (qui paie la réalisation du programme lui-même ?) est nettement plus complexe. Généralement, c'est le parti, même si la loi impose parfois des plafonds pour les dépenses électorales. Il est possible de maintenir les coûts à un niveau relativement bas en faisant appel à des personnes qui partagent les mêmes idées : les exemples les plus connus sont ceux des réalisateurs de Hollywood John Schlesinger, Hugh Hudson et Mike Newell, qui ont réalisé des clips de campagne pour les principaux partis britanniques (pourtant, dans ces trois cas, les coûts élevés de production ont probablement été plus importants que l'économie réalisée sur la rémunération du réalisateur).

Si le parti s'occupe lui-même de la réalisation de ses diffusions électorales, il est alors évident que les partis les plus riches sont avantagés.

La mise à disposition pour les partis d'équipements et d'installations de réalisation par le radiodiffuseur public est une autre solution. C'est celle qui avait été adoptée aux tous débuts des diffusions de partis politiques ; préparées en studio, elles n'étaient en réalité qu'un prolongement, devant la caméra, du discours ministériel traditionnel. On retrouve cette approche dans les démocraties en transition, où les nouveaux partis ont rarement les moyens financiers ou l'expertise nécessaires pour produire leurs propres diffusions.

6.1.11 Qui sont les réalisateurs des émissions d'accès direct?

Dans certaines circonstances – surtout lors d'élections de transition dans des pays défavorisés – les partis politiques peuvent ne pas avoir les moyens nécessaires pour faire leurs propres émissions. Un bon système prend cela en compte en s'assurant que les partis peuvent accéder facilement aux studios des radiodiffuseurs privés ou publics (ce qui est plus probable), où ils pourront concevoir et enregistrer leurs émissions.

Au Mozambique, en 1994, un certain nombre de partis n'avaient pas l'équipement nécessaire pour réaliser leurs propres émissions et ne connaissaient pas la marche à suivre pour fournir des vidéocassettes au diffuseur. Résultat : aucun message n'apparaissait à l'écran lors des émissions qui leur avaient été accordées, ou on ne voyait à l'écran qu'un court message invitant les électeurs à voter pour le parti.[167]

[167] Diana Cammack, *Election reporting: a practical guide to media monitoring*, ARTICLE 19, Londres 1998, p. 4.

Le contraire s'est produit lors des élections de 1990 en Pologne. La télévision d'État a fourni aux partis politiques l'équipement nécessaire à la réalisation de leurs émissions, conformément à des critères bien définis. Les studios avaient à leur disposition un studio d'enregistrement ou une équipe de tournage composée de trois techniciens et d'un journaliste. (Les partis pouvaient décider de ne pas utiliser les services du journaliste s'ils jugeaient que sa présence compromettrait leur contrôle éditorial de l'émission.) Le rôle de l'équipe était purement technique : toute assistance technique apportée par le personnel de la télévision de la Pologne qui pouvait avoir une incidence sur le contenu de fond de l'émission ne pouvait être donnée qu'en présence d'un membre du personnel du candidat et, le cas échéant, il fallait inscrire une note à ce sujet dans le journal de réalisation.

Le personnel du candidat pouvait être présent en tout temps lors de l'enregistrement, de l'édition ou des étapes de postproduction pour la préparation de l'émission.[168]

6.1.12 Accès direct pendant les référendums

Lors d'un référendum ou d'un plébiscite, plusieurs des questions compliquées relativement à la répartition du temps d'antenne n'existent plus. Il faut choisir entre un oui ou un non. Comme la question n'a jamais été posée, il n'y a pas lieu de tenir compte de l'opinion des électeurs par le passé. Égalité et équité vont de pair : chacun des deux côtés doit bénéficier de temps égal pour faire valoir ses arguments.

L'équipe technique des Nations Unies au référendum de 1993 au Malawi a conclu que « dans le cas des médias contrôlés par le gouvernement, il est coutumier d'accorder aux deux factions qui s'opposent un accès égal du point de vue de la date, de l'heure et de la durée ».[169]

Le Chili a adopté la même pratique lors de son plébiscite de 1988 sur la restauration de la démocratie.

Les choses peuvent cependant être plus compliquées. Généralement, chacun des deux camps peut regrouper plus d'un parti, et des divisions peuvent même apparaître au sein de certains partis. Qui, alors, a le droit de parole pour chaque camp?

En 1979, une cour de l'Écosse a eu à répondre à ce genre de question lors d'un référendum sur la dévolution du pouvoir politique. Les deux partis principaux du Royaume-Uni étaient divisés sur la question, certains de leurs membres faisant campagne pour l'un ou l'autre des deux côtés du débat référendaire. En gros, trois grands partis en Écosse se sont prononcés en faveur de la

---

[168] Karol Jakubowicz, « Poland and the 1993 Election Campaign: Following the Line of Least Resistance », Yasha Lange et Andrew Palmer (dir.), *Media and Elections: a Handbook*, European Institute for the Media, Dusseldorf, 1995.

[169] *Rapport de l'équipe technique des Nations Unies sur la conduite d'un référendum libre et juste sur la question du système à parti unique ou du multipartisme au Malawi* (15-21 nov. 1992), para. 27.

dévolution et un contre. La cour a néanmoins conclu que les camps du Oui et du Non devaient avoir un accès égal au temps – l'appui des partis n'entrait pas en ligne de compte[2].[170]

Des questions plus compliquées encore surgissent lorsque différents groupes appuient la même proposition dans un référendum, mais dans différentes optiques et sous la forme de différentes campagnes. En de tels cas, certains des critères de répartition normale utilisés lors d'élections doivent être invoqués pour déterminer le temps qui doit être accordé à chaque groupe. Toutefois, le principe général d'égalité entre les deux côtés n'est pas affecté.

6.1.13 Un système mixte de publicité et d'accès gratuit

Un certain nombre de pays prévoient un mélange d'émissions en accès direct gratuites et de publicités payées. Cette formule peut constituer un compromis efficace entre la thèse en faveur de « la liberté d'expression », qui rejette toute limitation de la publicité, et la thèse en faveur de « l'égalité des chances », selon laquelle tous les partis ou candidats doivent être entendus.

La Barbade utilise un tel système mixte. Les partis politiques, ainsi que les candidats qui n'appartiennent à aucun parti, peuvent acheter de la publicité à la radio et à la télévision, en plus du temps d'antenne gratuit qui leur est accordé. La quantité de temps qu'ils peuvent acheter dépend cependant d'un calcul prédéterminé, basé sur le nombre de candidats qu'ils présentent. Il existe aussi une limite de temps pour chaque annonce (30 secondes à la radio et 60 secondes à la télévision).

Au Monténégro, les règlements qui s'appliquent aux médias de l'État en période électorale prévoient un mélange de publicité gratuite et payée. Chaque liste de candidats se voit accorder au total cinq minutes de temps d'accès direct, dont deux minutes sont fournies gratuitement et diffusées à un moment spécifique prévu dans les règlements. Les trois autres minutes sont achetées au taux du marché, et le moment de la diffusion est déterminé par une entente entre les listes de candidats et le diffuseur. Cela signifie sans doute que des taux variés peuvent s'appliquer (tout comme pour les annonceurs commerciaux) selon le moment où la publicité politique est diffusée.

Le système canadien est également un système mixte. La répartition du temps d'antenne gratuit pour les émissions des partis politiques se fait entre les élections : 60 % pour les partis d'opposition et 40 % pour le parti au pouvoir. La répartition exacte de ces émissions se fait sur

[170] Wilson c. Independent Broadcasting Authority, 1979 SLT 279.

accord des partis ou, en l'absence d'unanimité, sur décision de l'arbitre en matière de radiodiffusion. En plus de ces « émissions gratuites », le premier ministre et les ministres ont à l'occasion accès à du temps d'antenne. L'opposition a un droit de réplique lorsqu'il s'agit d'émissions ministérielles. En période électorale, ce système est complété par un système de publicité payée. Les partis se voient attribuer une tranche de temps de publicité, selon une formule sur laquelle ils s'accordent. Ils peuvent ensuite acheter du temps de publicité à l'intérieur de la limite de leur allocation.[171]

6.1.14 Publicité politique et limites des dépenses de campagne

Une façon indirecte de réglementer la publicité politique payée dans bien des pays est de limiter les dépenses de campagne. De telles limites s'appliquent généralement et, comme la publicité télévisée est le poste le plus important du budget de la campagne, c'est là que les plafonds de dépense se feront le plus sentir. Au Canada, par exemple, limiter les dépenses signifie que les partis ne peuvent jamais utiliser toute la part du temps de publicité qui leur est accordée. Certaines lois sont explicites sur ce point. Aux élections de 1994 en Afrique du Sud, par exemple, la loi stipulait que toute publicité politique était assujettie à des limites légales sur les dépenses de campagne.

Au Venezuela, où le montant par habitant dépensé en publicité politique serait le plus élevé au monde, il n'est pas surprenant qu'il n'existe aucune limite sur les dépenses. Les États-Unis, généralement reconnus comme le royaume de la publicité politique, possèdent un système relativement compliqué pour réglementer le financement des campagnes, surtout les campagnes présidentielles. La Loi sur les campagnes électorales fédérales de 1971 (modifiée en 1974 et 1976) prévoyait un financement fédéral égal lors d'élections présidentielles et des subventions fédérales pour les élections primaires. Elle fixait également des plafonds à l'égard des montants que les candidats pouvaient dépenser pour de la publicité télévisée, quoique ces dispositions ont été retirées lorsque la loi a été modifiée. Dans une cause importante en 1976, Buckley c. Valeo, la Cour suprême a maintenu le principe de financement public, mais a aboli les limites de dépenses par les « comités d'action politique » à condition que ces derniers soient indépendants des campagnes présidentielles elles-mêmes. La Cour a également décidé qu'il n'y aurait aucune limite sur les dépenses des individus.[172]

Cette décision a eu pour effet de créer des canaux par lesquels ceux qui font campagne aux élections présidentielles peuvent contourner les limites. Les donateurs peuvent contribuer aux partis ou aux « comités d'action politique » plutôt qu'aux candidats eux-mêmes. Cela signifie également qu'un individu fortuné (comme le candidat indépendant Ross Perot en 1992) peut se porter candidat sans que ses dépenses soient plafonnées.

---

[171] Howard R. Penniman et Austin Ranney, « The Regulation of Televised Political Advertising in Six Selected Democracies », Committee for the Study of the American Electorate, sans date.
[172] Howard R. Penniman et Austin Ranney, « The Regulation of Televised Political Advertising in Six Selected Democracies », Committee for the Study of the American Electorate, sans date.

Toute publicité politique aux États-Unis doit indiquer par qui elle est payée.[173]

Le Japon est un autre pays qui fait la distinction entre les partis et les candidats dans son contrôle des dépenses de campagne. Les candidats n'ont pas le droit d'acheter du temps d'antenne. Les partis peuvent acheter du temps d'antenne pourvu que les annonces appellent à appuyer le parti et non des candidats en particulier.

Dans un système de publicité payée, on peut donner une chance aux partis plus pauvres en contrôlant le financement des campagnes. Lors des premières élections parlementaires en Mongolie, chaque parti s'est vu accorder le même temps gratuit et payé; le gouvernement a cependant subventionné le temps payé des plus petits partis.

Certains voient dans cette formule d'ajustement un moyen d'égaliser les dépenses de campagne de manière à faire respecter les limites de dépenses sans contraintes lourdes. L'idée est d'établir des limites. Si un parti excède ces limites, les autres reçoivent du temps égal payé à même les fonds publics.

6.1.15 Campagnes de tierces parties

Outre les partis et les candidats, d'autres intervenants participent régulièrement, et de plus en plus, aux campagnes électorales. Ces tierces parties sont des groupes de pression ou d'intérêt particulier, et elles constituent des éléments importants et légitiment du processus démocratique Elles représentent en effet les valeurs ou préoccupations de certains segments du public.

De nombreuses démocraties ont toutefois eu des difficultés pour créer des règles pouvant s'appliquer aux campagnes de tierces parties. C'est notamment le cas lorsque des groupes de pression et d'intérêt particulier se trouvent à la limite entre soutien au parti et lobbying non partisan. Par exemple, une enquête réalisée par le Centre for Law and Democracy a montré que :

[En Amérique], la publicité par des tiers…est presque entièrement dépourvue de réglementation. Cette approche des États-Unis a engendré un climat politique considérablement influencé par l'argent, et dans lequel des organisations tierces – qui ne sont soumises ni à des plafonds de dépenses électorales, ni aux principes fondamentaux de la civilité démocratique en raison de leur indépendance par rapport aux candidats – jouent un rôle de plus en plus important et déplorable dans les débats.

Les niveaux auxquels s'abaissent ces organisations tierces ont été illustrés de façon frappante par les attaques de « Swift Boat Vets for Truth », un groupe d'action politique, à l'encontre du candidat aux élections présidentielles de 2004, John Kerry. Ce groupe a fait circuler une multitude d'allégations sans fondement concernant John Kerry, ancien combattant décoré de la

[173] Robert M. Entman, « The Media and U.S. Elections: Public Policy and Journalistic Practice », Yasha Lange et Andrew Palmer (dir.), *Media and Elections: a Handbook*, European Institute for the Media, Dusseldorf, 1995.

guerre du Vietnam, l'accusant notamment d'avoir menti au sujet de son service militaire et de ses faits d'arme. Son passif militaire était considéré comme l'un de ses atouts politiques, un problème pour son adversaire, le président George W. Bush, qui de son côté n'avait pas effectué son service militaire. Si George Bush avait directement tenté de dénigrer les états de service de John Kerry, il aurait été accusé de basses manœuvres politiques et d'hypocrisie, étant donné ses antécédents. Mais les attaques émanant d'une tierce partie indépendante, George Bush a été en mesure de nier toute responsabilité de sa campagne et de réprouver les attaques dans les médias en les qualifiant de « déplorables » alors même qu'elles continuaient à être diffusées. Ainsi, la publicité des tiers est une porte ouverte à une politique immorale, permettant aux candidats de se laver les mains des attaques particulièrement déplorables en prétendant qu'elles sont l'œuvre d'intervenants extérieurs sur lesquels les candidats n'ont aucun contrôle direct.

Même si les États-Unis sont l'exemple le plus marquant d'un pays doté d'un régime réglementaire laxiste, notamment lorsqu'il s'agit de publicité de tierces parties, d'autres nations ont adopté une approche similaire, y compris le Venezuela, où la publicité payante a eu des répercussions tout aussi problématiques. En Lettonie, où les lois relatives à la publicité électorale ne s'appliquent pas non plus aux tierces parties, le rôle qu'ont joué les annonceurs tiers dans la campagne électorale de 2006 a fait l'objet de critiques.[174]

Les pays qui disposent de régimes réglementaires plus stricts concernant les dépenses de campagne étendent généralement les règles en la matière aux messages publicitaires de tierces parties ayant « un caractère politiquement partial » pour éviter que ces organisations partisanes dominent dans les médias. Plusieurs pays, y compris le Royaume-Uni et le Canada, appliquent de telles règles. D'autres pays comme la France, l'Irlande et la Belgique interdisent toute publicité politique payante à la radio et à la télévision mais offrent un accès direct gratuit aux partis politiques et candidats, empêchant ainsi purement et simplement des tierces parties partisanes d'acheter du temps d'antenne. [175]

6.2 Dispositions pour les médias privés

La plupart des pays font une distinction claire entre les médias de propriété privée et les médias de propriété publique dans leurs systèmes de réglementation, et en particulier dans les obligations qu'ils leur imposent en période électorale.

Il existe un certain nombre d'options différentes dans ce domaine, ainsi qu'une variété de problèmes à résoudre.

[174] Michael Karanicolas, *Regulation of paid advertising: A survey*, (Centre for Law and Democracy, mars 2012), http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2012/03/Elections-and-Broadcasting-Final.pdf
[175] Ibid.

Différents systèmes pour les médias privés

Dans certains pays, en période électorale, les médias privés fonctionnent selon des règles complètement différentes de celles des médias publics. Cela s'applique plus particulièrement dans le domaine des émissions d'accès direct ou de la publicité politique. Par exemple, lorsque l'Italie a introduit la radiodiffusion privée, le radiodiffuseur public, la RAI, a maintenu son système d'émissions d'accès direct, tandis que les radiodiffuseurs privés ont été autorisés à diffuser de la publicité payée. Ces radiodiffuseurs étaient également soumis à une réglementation différente de celle des médias publics.

Le Venezuela possède aussi un système dans lequel les médias publics ne diffusent pas de publicité payée, contrairement aux médias privés. De même, dans les systèmes de radiodiffusion scandinaves, principalement régis par l'État, les médias privés fonctionnent selon des règles différentes en matière d'accès direct.

Obligations de service public dans certains domaines

Une autre approche courante consiste à imposer certaines obligations de service public aux médias privés par le biais de la licence de radiodiffusion. C'est le système qui est en vigueur au Royaume-Uni, par exemple. Ainsi, un système d'émissions d'accès direct mis au point pour le radiodiffuseur public est appliqué, sans modification, aux radiodiffuseurs privés. Au Royaume-Uni, ces obligations s'appliquent aux anciennes chaînes commerciales terrestres, mais non à la télévision par câble ou par satellite.

Libre choix face aux obligations de service public

Plusieurs pays n'imposent aucune obligation de service public aux médias privés. Toutefois, si les radiodiffuseurs privés choisissent d'offrir des créneaux d'accès direct, de la publicité politique payée ou des émissions d'éducation électorale, ils doivent le faire selon les mêmes termes que les médias publics.

Rôle du régulateur

Peu importe l'option choisie, l'organisme de réglementation a un rôle à jouer concernant tous les contenus non éditoriaux diffusés par les médias privés : publicités, créneaux d'accès direct, émissions d'éducation électorale, etc. Le régulateur est soit chargé de veiller au respect de toute disposition particulière relative aux médias privés (s'ils choisissent la première option) ou au respect des règles générales régissant les médias (deuxième ou troisième option). La réglementation du contenu des médias publics et privés ne repose pas sur la même base. C'est pourquoi le régulateur n'intervient pas auprès des médias privés pour assurer une couverture journalistique équilibrée. Toutefois, les médias privés sont généralement obligés d'adhérer aux mêmes politiques sur la diffamation et sur l'incitation à la haine, et de se doter d'une procédure de plainte.

En principe, le pluralisme des idées et points de vue politiques est mieux préservé quand les médias privés sont libres et capables de faire leur travail sans ingérence. Le régulateur devrait intervenir seulement lorsque les médias privés présentent une couverture journalistique non équilibrée et empêchent ainsi la libre circulation de l'information vers l'électorat. Et si le régulateur intervient, ce sera presque toujours en relation avec le contenu non éditorial (destiné à rapporter des faits) plutôt qu'éditorial (destiné à exprimer une opinion).

6.3 L'écart entre la loi et la pratique

Il est important de noter que les dispositions prévues dans la loi sont, dans la pratique, souvent violées, contredites ou ignorées, et ce dans tous les secteurs. Parfois, les gouvernements ne créent pas les règlements d'application nécessaires pour qu'une loi entre en vigueur. Dans d'autres cas, ils peuvent adopter des lois ou des réglementations contradictoires, ou interpréter la législation d'une manière qui n'était pas initialement prévue ou allant à l'encontre des principes de la liberté d'expression. Dans d'autres cas encore, il est possible que les lois aient été adoptées, mais qu'elles soient purement et simplement ignorées.

Ainsi, les constitutions de nombreux pays offrent de solides garanties de liberté d'expression, mais une faible mise en œuvre de ces dernières. Par exemple, la constitution de l'Ukraine reconnaît la liberté d'expression ; toutefois, le gouvernement a parfois exercé une censure et une intimidation importantes de la presse, par exemple ce que les organisations militant pour la liberté d'expression ont en 2012 qualifié de harcèlement de la seule chaîne de télévision indépendante du pays, la TVI.[176] En Thaïlande, la constitution garantit la liberté d'expression, mais permet également de vastes restrictions à cette liberté lorsqu'il agit de préserver la sécurité nationale, de maintenir l'ordre public, de préserver les droits d'autrui, de protéger la moralité publique et d'empêcher d'insulter le bouddhisme. En outre, selon une loi controversée et fréquemment utilisée, critiquer, insulter ou menacer un membre de la famille royale est un crime de lèse-majesté passible de 15 ans d'emprisonnement.[177] La diffamation est une infraction pénale, en dépit d'un consensus international grandissant sur le fait que pénaliser la diffamation est une violation des droits de l'homme.[178]

---

[176] « Ukraine: The authorities should stop harassing independent television channel TVi » (déclaration), page Internet de *Freedom House*, non daté, consulté le 24 août 2012,http://www.freedomhouse.org/article/ukraine-authorities-should-stop-harassing-independent-television-channel-tvi,

[177] « Country Reports for Human Rights Practices, Thailand 2011 », page Internet du *Department of State (États-Unis)*, consultée le
24 août 2012, http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?dlid=186310#wrapper,

[178] « Libel law violates freedom of expression – UN rights panel », The Manila Times, 30 janvier 2012, http://www.manilatimes.net/index.php/news/top-stories/16100-libel-law-violates-freedom-of-expression--un-rights-panel, « Critics Are Not Criminals Campaign Against the Criminalization of Speech, page Internet du Comité pour la protection des journalistes, consultée le 24 août 2012, http://cpj.org/campaigns/defamation/cat.php

La cohérence juridique est également un problème. Au Liban en 2010, un journaliste a relevé que

> []les cadres réglementaires [étaient], selon les termes du ministre de l'Information Tariq Mitri… « éparpillés et incohérents », « contradictoires » et « anciens et dépassés ». En effet, des lois régissant les médias au Liban figurent dans le Code pénal, la loi électorale, la loi relative aux publications, le code de justice militaire et la loi sur les médias audiovisuels, créant de ce fait un cauchemar logistique lié au chevauchement d'instances compétentes.[179]

Inversement, il existe également des textes officiels qui contreviennent au droit à la liberté d'expression, mais ne sont pas respectés dans la pratique. Par exemple, la Norvège, qui occupait en 2012 la 2e place au classement mondial de la liberté de la presse,[180] possède toujours une loi contre le blasphème, une restriction dépassée de la liberté d'expression. Aucune action en justice n'a cependant été intentée relativement à cette loi depuis 1933.

6.4 Droit international relatif aux médias et aux élections

Les médias comme les élections reposent sur un certain nombre de droits de l'homme fondamentaux et interdépendants. Ces droits sont détenus par les électeurs, les candidats et les médias eux-mêmes.[181] Ils sont énoncés dans des conventions internationales et régionales relatives aux droits de l'homme, y compris l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies (1948), qui protège la liberté d'expression à tout moment, et l'article 21, qui protège la participation à la vie politique et le vote. Ils sont repris dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les interdictions de discrimination à l'encontre des femmes, des personnes handicapées et des groupes vulnérables énoncés dans la législation relative aux droits de l'homme sont par ailleurs implicites dans ces droits.

Si l'on considère les relations avec les médias du point de vue des organismes de gestion électorale, deux principes importants entrent en jeu : la transparence et la confidentialité.

---

[179] Marwan M. Kraidy « Media Reform in Lebanon: New Media, New Politics? » Blog *Sada*, 26 janvier 2011http://www.carnegieendowment.org/2011/01/26/media-reform-in-lebanon-new-media-new-politics/6bhn

[180] « Classement de la liberté de la presse 2011/2012 », page Internet de *Reporters sans frontières*, consulté le 28 août 2012, http://fr.rsf.org/press-freedom-index-2011-2012,1043.html

[181] *« Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions »* (Pologne : Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, 2012), p. 13, http://www.osce.org/odihr/92057?download=true

- La transparence signifie que les activités des organismes de gestion électorale (OGE) peuvent faire l'objet d'un examen public et que ces organismes doivent par conséquent rendre des comptes.
- La confidentialité signifie que la sécurité des activités des OGE est protégée contre ceux qui n'ont pas le droit d'avoir accéder à des informations non autorisées et qui pourraient nuire à l'intégrité du processus électoral.

Il est clair qu'en pratique ces principes peuvent entrer en conflit. Une complète transparence est de toute évidence incompatible avec la confidentialité. Toutefois, dans un cas précis, établir le degré de priorité de ces principes peut s'avérer moins difficile qu'il n'y paraît à première vue. Presque toujours, les plans et activités des organismes de gestion électorale doivent pouvoir faire l'objet d'un examen public. Mais dans tous les cas, le vote lui-même doit être secret. Les cas limites entre ces deux situations sont probablement peu nombreux.

La Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) impose des obligations à tous les membres de la communauté internationale. Mais cette déclaration constitue seulement ce que l'on appelle le droit international coutumier. En d'autres termes, elle n'est pas contraignante en soi mais représente une « pratique générale acceptée comme étant le droit », tel que défini par la Cour internationale de justice. Avec l'adoption du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) en 1966, ces mêmes dispositions ont été élargies et rendues contraignantes et exécutoires dans l'ensemble des États qui l'ont ratifié.[182] L'article 19 du PIDCP stipule entre autres :

Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.[183]

L'article 25 du PIDCP précise notamment :

Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 [sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation] et sans restrictions déraisonnables :

(b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs.[184]

---

[182] En 2012, 167 pays avaient ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

[183] « Déclaration universelle des droits de l'homme », *UN.org*, consultée le 27 août 2012, http://www.un.org/fr/documents/udhr/history.shtml

[184] « Pacte international relatif aux droits civils et politiques », site Internet du *Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme*, consulté le 27 août 2012, http://www2.ohchr.org/french/law/ccpr.htm

Conjointement, ces deux dispositions ont été interprétées comme imposant aux gouvernements l'obligation d'assurer la diversité et le pluralisme des médias pendant les périodes électorales.

Il existe également des restrictions du droit à la liberté d'expression, dans des circonstances très particulières :

La grande majorité des activités [c'est-à-dire l'échange d'idées ou d'informations, protégé par la liberté d'expression] sont totalement inoffensives, mais il est clair que la notion de « rechercher, recevoir et répandre des informations ou des idées » comprend aussi des expressions que peu de sociétés peuvent tolérer, telle l'incitation au meurtre, des graffitis non autorisés sur les murs ou la vente de matériels pornographiques à des enfants. [185]

Un « triple test » est utilisé pour décider si une restriction particulière du droit à la liberté d'expression est acceptable :

Premièrement, cette entrave doit être fixée par la loi ; deuxièmement, la restriction autorisée par la loi doit protéger ou promouvoir un objectif considéré comme légitime par le droit international ; et, troisièmement, la restriction doit être nécessaire pour la protection ou la promotion de l'objectif légitime.[186]

Les principaux instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme – la Convention européenne des droits de l'homme, la Convention américaine relative aux droits de l'homme et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples[187] – contiennent des garanties similaires du droit à la liberté d'expression et d'information et du droit à la participation politique sans discrimination.

Les documents adoptés par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) vont encore plus loin. Dans le Document de Copenhague de 1990, les États participants à la CSCE se sont engagés à veiller à ce que : aucun obstacle d'ordre juridique ou administratif ne s'oppose au libre accès aux médias sur la base de la non-discrimination pour tous les groupes ou groupements politiques et toutes les personnes désirant participer à des élections.[188]

Les documents de la CSCE ne sont pas des traités, dont ils n'ont donc pas le caractère contraignant. Ils ont cependant été acceptés comme faisant partie du droit international coutumier et imposent par conséquent des obligations aux États participants.

---

[185] « À quelles restrictions le droit à la liberté d'expression peut-il être soumis », *ARTICLE 19*, consulté le 21 août 2012, http://www.article19.org/pages/fr/limitations.html

[186] Ibid

[187] Au moment de la rédaction de cet article, il est prévu que la Déclaration des droits de l'homme de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) pour l'Asie du Sud-Est sera achevée en 2012. Cette déclaration devrait comporter des dispositions similaires à celles examinées dans la présente section.

[188] « Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la Dimension humaine de la CSCE » (1990), p. 8, http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304

Les décisions des tribunaux nationaux et internationaux donnent plus de détails et de substance à ces grands principes sur les médias et les élections. Ils peuvent être résumés comme suit:

- Les médias jouent un rôle vital de surveillant en tenant les gouvernements responsables de leurs actes et en veillant au bon fonctionnement de la démocratie.
- Les gouvernements doivent garantir l'existence d'une démocratie qui assure le pluralisme des médias, en particulier durant les élections.
- La liberté du débat politique est un droit fondamental.
- Les partis politiques et les particuliers disposent d'un droit d'accès aux médias gouvernementaux durant les campagnes électorales.
- Les médias gouvernementaux sont tenus de publier les points de vue de l'opposition.
- Il existe un droit de réponse, de correction ou de rétraction en réponse à une fausse déclaration des médias gouvernementaux.
- Il peut exister des limites quant à la responsabilité légale des médias s'ils reproduisent des déclarations illégales.
- L'expression politique ne peut être restreinte que pour des motifs extraordinaires.
- Les critiques à l'encontre des politiciens et du gouvernement jouissent d'une protection accrue.
- Les opinions politiques jouissent d'une protection accrue.
- Ceux dont les droits ont été violés ont droit à un recours utile. Les gouvernements sont tenus de protéger la sécurité des médias.

6.5 Médias et démocratie

Ce sont les médias de masse qui font de l'exercice de la liberté d'expression une réalité.[189]

La Cour interaméricaine des droits de l'homme énonce de façon succincte un principe qui est universellement reconnu aujourd'hui en droit international : l'exercice de la liberté d'expression dans une démocratie a peu de sens si elle ne peut être exercée qu'au niveau individuel. La liberté d'expression ne concerne pas seulement ce qu'on a le droit de dire à son voisin, ou ce qu'il a le droit de nous dire. Elle concerne aussi, et surtout, l'expression de faits et d'opinions et la transmission d'informations à travers les médias.

Le tribunal international ayant le plus développé cette approche est la Cour européenne des droits de l'homme. Cette dernière a conclu que la liberté des médias est indispensable pour tenir les citoyens informés :

« La liberté de presse donne au public un des meilleurs moyens pour découvrir et se former une opinion sur les idées et attitudes de leurs leaders politiques. Elle donne en particulier aux politiciens la possibilité de commenter les préoccupations de l'opinion publique après y avoir

[189] Adhésion obligatoire à une association prescrite par la loi pour la pratique du journalisme, Cour interaméricaine des droits de l'homme, Adv. Opn. OC-5/83 du 13 nov. 1985, série A n° 5, repris dans le *Human Rights Law Journal* (7) (1986), 74 et dans 8 EHRR 165.

réfléchi. Cela permet à chacun de participer à un débat politique libre, ce qui est au cœur même du concept d'une société démocratique. »[190]

Les médias informent le public sur les questions d'intérêt public et agissent comme chiens de garde du gouvernement :

« Il incombe à la presse de transmettre des informations et des idées sur les questions d'intérêt public. Le public a aussi le droit de recevoir ces informations et ces idées. Si tel n'était pas le cas, la presse ne serait plus en mesure de jouer son rôle vital de chien de garde[3]. »[191]

Selon la Cour européenne, le rôle démocratique des médias revêt deux aspects : l'information du public et la surveillance du gouvernement. Ce rôle n'impose pas d'obligations particulières à quelque média que ce soit. Il oblige plutôt les gouvernements à s'assurer que les médias sont en mesure de remplir ces fonctions. Ce principe a des implications pratiques évidentes dans le domaine des élections.

Les gouvernements peuvent réglementer les aspects techniques de la radio-télévision selon la Cour européenne. La distribution des fréquences doit se faire d'une façon juste et non discriminatoire. Les médias sont assujettis au droit du pays – par exemple, en matière de diffamation ou d'incitation – mais en règle générale, les gouvernements ne peuvent pas restreindre le contenu des médias.

6.6 Obligations du pluralisme

Les médias jouent un rôle clé dans les élections non seulement en surveillant les actions des gouvernements, mais aussi en assurant que l'électorat dispose de l'information nécessaire pour faire un choix démocratique éclairé. Les gouvernements ont l'obligation de ne pas entraver ce travail des médias. En plus, et cela est tout aussi important, les gouvernements ont l'obligation de faciliter le pluralisme des médias pour que le public ait accès à une variété aussi large que possible de sources d'information. En effet, l'obligation prévue à l'article 19 de la Convention internationale sur les droits civils et politiques (CIDCP), garantissant la liberté d'expression et d'information, s'applique seulement aux gouvernements et certainement pas à des organisations médiatiques individuelles.

Comme l'a indiqué le Comité des droits de l'homme dans sa seule remarque sur l'article 19 de la CIDCP :

« En raison du développement des médias de masse modernes, des mesures efficaces sont nécessaires pour prévenir un contrôle des médias qui porterait atteinte au droit de chacun à la liberté d'expression… »[192]

---

[190] Castells contre Espagne, jugement du 23 avril 1992, série A n° 236, paragr. 43.
[191] Thorgeirson contre Islande, jugement du 25 juin 1992, série A n° 239, paragr. 63.

C'est dans cette même optique que la Cour suprême du Zimbabwe a conclu que le monopole de la Société des postes et télécommunications, un organisme parapublic, était inconstitutionnel pour des raisons de liberté d'expression. La cour a considéré que la protection de la liberté d'expression s'appliquait non seulement au contenu de l'information, mais aussi aux moyens de transmission et de réception de l'information. Toute restriction sur les moyens de transmission constitue nécessairement une entrave au droit de recevoir et de transmettre l'information. Tout monopole, quelle que soit sa raison d'être, qui a pour effet d'entraver le droit de recevoir et de transmettre des idées et des informations porte atteinte à ce droit.[193]

La jurisprudence de pays aussi différents que le Ghana, le Sri Lanka, Belize, l'Inde, Trinité- et-Tobago et la Zambie met en évidence cette double notion que les monopoles médiatiques sont une entrave inacceptable à la liberté d'expression et que les médias financés par l'État ont le devoir de véhiculer des points de vue autres que ceux du gouvernement au pouvoir. Plusieurs de ces arrêts (Zambie, Belize et Trinité-et-Tobago) se réfèrent au droit des opposants au gouvernement à faire connaître leurs opinions par le truchement des médias publics.

Ce droit s'étend également à d'autres types de minorités. La recommandation suivante provient d'un rapport de l'ONU sur les droits des minorités :

« Les membres des différents groupes doivent jouir du droit de participer, sur la base de leurs propres langue et culture, à la vie culturelle de la communauté, de produire et d'apprécier les arts et les sciences, de protéger leur héritage culturel et leurs traditions, de posséder leurs propres médias et autres moyens de communication et d'avoir accès, sur une base égalitaire, aux médias que l'État possède ou contrôle. »[194]

Il importe de souligner que le rôle des médias ne se résume pas à celui d'un simple outil d'expression. Les médias sont aussi, et surtout, un moyen pour le public d'exercer son droit à la liberté d'information. Ils ont notamment pour rôle de surveiller les activités des gouvernements et d'autres institutions puissantes. Ils ne peuvent évidemment pas jouer ce rôle s'ils doivent être strictement loyaux au gouvernement ou au parti au pouvoir.

Les directives les plus détaillées produites par les Nations Unies sur les meilleures pratiques en matière de pluralisme et d'accès aux médias sont les suivantes, qui ont été formulées par l'Autorité de transition des Nations Unies au Cambodge :

---

[192] Adopté par le Comité des droits de l'homme à sa 461e réunion le 27juillet 1983, Doc. de l'ONU A/38/40, 109.
[193] Retrofit (Pty) Ltd contre Société des postes et télécommunications, Cour suprême, 1995(9) BCLR 1262 (2).
[194] Moyens positifs de faciliter la résolution pacifique et constructive des problèmes impliquant des minorités (rapport du Rapporteur spécial Asbjorn Eide), Addendum 4, Doc. de l'ONU E/CN.4/Sub.2/1993/34/Add.4, partie II, paragr. 11 et 12.

« La propriété des médias indépendants et libres doit être diversifiée, et ces médias doivent promouvoir et protéger la démocratie, tout en ouvrant des possibilités pour le développement économique, social et culturel. »[195]

L'énoncé le plus définitif sur la question est celui formulé par le Rapporteur spécial sur la liberté d'opinion et d'expression des Nations Unies, Abid Hussein, qui concluait ainsi son rapport annuel de 1999 :

« Plusieurs principes fondamentaux, lorsqu'ils sont promus et respectés, favorisent le droit de rechercher, recevoir et répandre de l'information. Ces principes sont : un monopole dans les médias, ou une concentration excessive de propriété dans les mains d'un groupe restreint, doivent être évités si on veut développer une pluralité des points de vue et des opinions; les médias appartenant à l'État ont la responsabilité d'informer la population sur tous les aspects de la vie nationale et de fournir l'accès à une diversité de points de vue; les médias d'État ne doivent pas être utilisés comme des organes de communication ou de propagande au profit d'un parti politique en particulier ou un outil d'exclusion des autres partis et groupes par le gouvernement. »[196]

Le rapporteur spécial a ensuite énuméré une série d'obligations dont l'État doit s'acquitter pour assurer que « les médias ont la plus grande latitude possible » afin que « l'électorat soit le plus informé possible » :

- Il ne doit pas y avoir de préjugés ou de discrimination dans la couverture médiatique.
- La censure des programmes électoraux ne doit pas être autorisée.
- Les médias ne doivent pas être sujets à poursuites en cas de déclarations provocantes, et un droit de réponse doit être prévu.

- Il doit y avoir une distinction claire entre la couverture médiatique des activités d'une personne en tant que membre du gouvernement et de ses activités en tant que candidat d'un parti.
- Le temps d'antenne pour les émissions en accès direct doit être alloué sur une base juste et non discriminatoire.
- Les émissions permettent aux candidats de débattre entre eux et aux journalistes de leur poser des questions.
- Les médias doivent faire de l'éducation électorale.
- Les émissions doivent viser les groupes généralement défavorisés, par exemple les femmes ou les minorités ethniques ou religieuses

[195] UN Transitional Authority in Cambodia (Autorité de transition des Nations Unies au Cambodge), Directives pour les médias au Cambodge (1992).
[196] Rapport du Rapporteur spécial sur la protection et la promotion du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Abid Hussain, Doc. de l'ONU E/CN.4/1999/64, 29 janvier 1999.

6.7 Liberté de débat politique

La liberté de débat politique a été reconnue comme un droit fondamental par les cours internationales et d'autres organismes internationaux, ainsi que par des tribunaux nationaux. La Cour européenne des droits de l'homme notait en 1978 que « la liberté de débat politique est au cœur même du concept d'une société démocratique».[197]

Une partie de l'importance du débat politique réside dans le fait qu'il fournit aux électeurs l'information qui leur permet de faire leur choix politique. L'équipe technique de l'ONU envoyée au Malawi pour le référendum de 1993, au cours duquel l'électorat devait choisir entre un système à parti unique et un système multipartite, affirmait: « Pour que les électeurs puissent faire un choix éclairé au bureau de vote, l'exercice actif de la liberté d'expression est fondamental. »[198]

La Haute Cour d'Enugu au Nigeria a fait une observation similaire:

« La liberté d'expression est indubitablement à la base de toute société démocratique car, sans discussion libre, surtout sur les questions politiques, aucune éducation ou information du public, si essentielle au bon fonctionnement du gouvernement responsable, n'est possible.»[199]

Dans le même esprit, la Cour suprême d'Israël a déclaré :

« La vraie démocratie et la liberté de parole ne font qu'un. La liberté de parole permet à chaque individu de forger son opinion de façon autonome dans le processus de décision vital dans tout État démocratique. L'essence d'une élection démocratique est la capacité de formuler des opinions éclairées, de les évaluer et d'en débattre ouvertement... »[200]

6.8 Droit d'accès aux médias de l'État

Un nombre croissant de décisions rendues par des tribunaux nationaux reconnaissent aux partis d'opposition le droit d'accès aux médias d'État. Il y a une tendance claire à reconnaître que les gouvernements ont l'obligation d'assurer cet accès. C'est l'approche qui avait été prise par le Rapporteur spécial sur la liberté d'opinion et d'expression des Nations Unies dans son rapport de 1999.

En 2000, par exemple, la Cour suprême du Zimbabwe a rendu deux décisions sur cette question. En janvier, la cour a ordonné à la Société de radiodiffusion du Zimbabwe de diffuser des annonces publicitaires et des messages de campagne préparés par les partisans du « Non »

---

[197] Lingens contre Autriche, arrêt du 8 juillet 1986, série A no 103, paragr. 42.
[198] Rapport de l'Équipe technique des Nations Unies pour la conduite d'un référendum libre et juste sur la question d'un système à parti unique ou multipartite au Malawi (15-21 novembre 1992), paragr. 26.
[199] L'État contre la Ivory Trumpet Publishing Co. [1984] 5 NCLR 736, Haute Cour d'Enugu, 31 janvier 1983.
[200] Zeveli contre le Comité central pour les élections à la 13e Knesset, et l'Association pour les droits civils en Israël contre l'Autorité de la radiotélévision d'Israël, HC 869/92 et 931/92; 46(2) Piskei Din, 692.

durant le référendum proposant une nouvelle constitution. La campagne du « Oui », option préférée par le gouvernement, avait vu ses messages largement diffusés.[201]

Le 13 juin, quelques jours avant les élections parlementaires, la Cour suprême, statuant sur une requête du Mouvement pour le changement démocratique, un groupe d'opposition, a ordonné à la Société de radiodiffusion du Zimbabwe de cesser de faire preuve de parti pris politique et de remplir sa mission aux termes de la Loi sur la radiodiffusion, en diffusant des émissions de radio et de télévision de façon impartiale, sans discrimination politique et en se gardant de léser les individus dans leur droit de diffuser et de recevoir des idées et de l'information.[202]

Quelques années auparavant, la Haute Cour de la Zambie, pays situé au nord du Zimbabwe, a été appelée à trancher une question similaire. Le point en litige était une directive émise par le président Kenneth Kaunda dans les semaines qui ont précédé la première élection multipartite du pays, en 1991. Cette directive ordonnait aux trois journaux sous contrôle gouvernemental de ne pas diffuser les déclarations ou publicités des dirigeants du principal parti d'opposition. La Cour a conclu que cette directive violait la garantie constitutionnelle de liberté d'expression :

« Étant donné que les pétitionnaires n'étaient pas autorisés à publier leurs opinions sur les questions politiques par l'intermédiaire des journaux de l'État ni même par la radio ou la télévision, leur droit à la liberté d'expression a été lésé... »[203]

La cour a ensuite formulé un commentaire plus général sur le rôle des médias à propriété gouvernementale :

« Les journaux sont censés fonctionner selon les principes et l'éthique du journalisme sans aucune ingérence externe. Ces principes dictent la couverture de tous les événements dignes de faire la nouvelle, sans égard à la source des nouvelles. On ne peut accepter moins des médias qui sont la propriété de l'État, qu'il s'agisse de la presse écrite ou autre, et le public peut facilement évaluer si un journal en particulier fonctionne selon des principes de journalisme et d'éthique sains. » (ibid.)

La Haute Cour de Trinité-et-Tobago avait précédemment abouti à la même conclusion à l'égard de la télévision. La station de la télévision d'État avait refusé de diffuser un discours préenregistré d'un parlementaire de l'opposition. La cour a jugé que cela violait le droit à la liberté d'expression :

« La télévision étant le plus puissant des médias modernes, il est à mon avis inutile de postuler que la liberté d'exprimer des opinions politiques a le sens que lui donne la Constitution, mais

[201] Le projet de contrôle des médias au Zimbabwe, Une question d'équilibre : Les médias zimbabwéens et le référendum constitutionnel, Harare, 2000.

[202] Le projet de contrôle des médias au Zimbabwe, Élection 2000 : La guerre des médias, Harare, 2000, p. 11.
[203] Arthur Wina et autres contre l'avocat général (1990) HP/1878 (Haute Cour : Lusaka).

sans le droit d'exprimer ces opinions à la télévision. Les jours des discours en plein air improvisés sont terminés, comme c'est le cas pour les guerres de pamphlets politiques... »[204]

Des missions internationales d'observation, de supervision et de consultation ont adopté une approche similaire dans un passé récent. La mission d'observation de l'ONU aux élections du Nicaragua en 1989, par exemple, avançait qu'il était nécessaire que « tous les partis politiques aient un égal équitable à la télévision et à la radio de l'État, tant en ce qui concerne le moment de la diffusion que sa durée. »[205]

L'Équipe technique des Nations Unies au référendum du Malawi en 1993 a fait une recommandation semblable :

« Dans le cas des médias appartenant au gouvernement, il est coutumier que les partis en compétition puissent faire valoir leurs arguments en recevant un accès égal, tant pour le moment que pour la durée de la diffusion. »[206]

(À noter que cette recommandation propose un accès « égal » plutôt que « équitable » parce que le référendum portait sur le choix entre deux propositions plutôt que sur plusieurs partis politiques.)

De même, durant les élections supervisées par l'ONU au Cambodge en 1993, l'Autorité de transition de l'ONU au Cambodge veillait à assurer l'accès égal aux médias, comme prévu dans ses directives pour les élections :

Dans l'exercice de ses responsabilités selon l'accord, l'Autorité de transition de l'ONU au Cambodge va assurer « un égal accès aux médias, soit la presse, la télévision et la radio, pour tous les partis contestant les élections ».[207]

6.9 Publier les opinions de l'opposition

L'obligation des médias appartenant à l'État ou contrôlés par le gouvernement de publier ou diffuser les opinions de l'opposition découle de l'interdiction de toute discrimination dans l'exercice des droits. Ceci est clairement stipulé dans la Convention internationale sur les droits civils et politiques, de même que dans d'autres traités relatifs aux droits de la personne. Cela signifie que si le parti au pouvoir a la possibilité d'exercer son droit de liberté d'expression par le biais des médias du gouvernement, il devrait en être de même pour l'opposition.

---

[204] Rambachan contre Trinidad and Tobago Television Co. Ltd et Avocat général de Trinité-et-Tobago, décision du 17 juillet 1985 (sans compte rendu).
[205] Établissement et mandat de la Mission d'observation de l'ONU pour vérifier le processus électoral au Nicaragua, La situation en Amérique centrale, GAOR de l'ONU, 44e session, « Menace à la paix et la sécurité, et menace aux initiatives de paix. » Document de l'ONU A/44/375 (1989), Annexe 1, au 3.
[206] Rapport de l'Équipe technique des Nations Unies pour la conduite d'un référendum libre et juste sur la question d'un système à parti unique ou multipartite au Malawi. (15-21 novembre 1992), paragr. 27.
[207] Autorité de transition de l'ONU au Cambodge, Directives pour les médias au Cambodge, (1992), pr. paragr. 4.

La Commission européenne des droits de l'homme a rejeté la requête d'une association qui s'était vu refuser du temps d'antenne par la British Broadcasting Corporation (Société britannique de radiotélévision). La commission a déclaré que même s'il n'existe pas, à son avis, un droit général d'accès à la radiotélévision, les partis politiques devraient avoir un tel accès sur une base équitable :

« Il est évident que la liberté "de diffuser des informations et des idées" comprise dans la liberté d'expression visée à l'article 10 de la convention ne peut être interprétée comme incluant le droit général et sans limite de chaque personne ou organisation privée d'avoir accès à du temps d'antenne à la radio ou à la télévision pour faire valoir son opinion. D'autre part, la commission considère que le fait de refuser du temps d'antenne à un ou plusieurs groupes ou personnes pourrait, en certaines circonstances, être contesté aux termes de l'article 10 seul, ou conjointement avec l'article 14 de la convention [interdisant la discrimination]. Une telle contestation surviendrait, en principe, si un parti politique se voyait refuser l'accès à du temps d'antenne durant une élection alors qu'il serait accordé à d'autres parties. »[208]

Cette approche dictée par le bon sens se retrouve aussi dans les remarques du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression des Nations Unies ainsi que dans les politiques ou les pratiques de plusieurs pays. Elle garantit l'indépendance éditoriale des médias, tout en établissant une norme minimale d'accès pour les partis politiques.

6.10 Droit de réplique à des reportages médiatiques en période électorale

L'idée de créer un droit de réponse ou de correction juridiquement encadré n'a jamais suscité un grand intérêt chez les défenseurs de la liberté d'expression, car ils craignent qu'une telle mesure empêcherait l'expression libre et robuste des idées – qui est particulièrement nécessaire dans un contexte d'élections. Toutefois, les organismes consultatifs internationaux ainsi que les tribunaux de certains pays sont favorables à un tel mécanisme, surtout lorsque l'élément visé par la réplique a été diffusé par un média contrôlé par le gouvernement et auquel l'opposition n'a pas accès.

Par exemple, l'Autorité de transition des Nations Unies au Cambodge a établi la directive suivante :

« Les partis, groupes ou individus dont les opinions ont été déformées ou calomniées dans un média imprimé ou électronique devraient avoir un droit de réplique dans le même média ».[209]

La Cour suprême de l'Inde a reconnu un droit de réponse spécifique aux publications du gouvernement, estimant que « l'équité veut que les deux points de vue soient soumis aux lecteurs, si petit soit leur nombre, pour leur permettre d'en tirer leurs propres conclusions » .[210]

---

[208] X et l'Association de Z contre le Royaume-Uni, Commission européenne des droits de l'homme, Décision sur la recevabilité du 12 juillet 1971, App. no 4515/70, 38 Collection de décisions 86 (1971).
[209] Autorité de transition des Nations Unies au Cambodge, Directives pour les médias au Cambodge (1992).

La Haute Cour et la Cour d'appel du Belize ont tranché en faveur du droit de réponse dans un cas relié aux élections. L'Autorité de la radiotélévision du Belize avait refusé à un important politicien de l'opposition et à un directeur de station de télévision la permission de diffuser une série d'émissions répliquant à des déclarations du gouvernement sur l'économie. La Haute Cour a jugé que l'Autorité de la radiotélévision avait agi de façon arbitraire et a affirmé :

« Aujourd'hui, la télévision est le moyen de communication le plus puissant pour la diffusion des idées et de l'information. La jouissance de la liberté d'expression inclut donc la liberté d'utiliser un tel moyen. »[211]

La Cour d'appel a confirmé le jugement de la Haute Cour, estimant que le refus de l'Autorité de la radiotélévision de diffuser ces émissions violait les droits constitutionnels des requérants à la liberté d'expression et à la protection contre la discrimination. Les partis politiques doivent avoir la possibilité de répondre à la télévision aux déclarations du gouvernement « qui fournissent de l'information ou expliquent des événements d'importance primordiale nationale ou internationale ou […] demandent la collaboration du public par rapport à de tels événements ».

L'opposition serait privée de droit de réplique seulement dans les cas où il y aurait un « consensus général » sur une question.[212]

6.11 Limites de la responsabilité légale des médias en période électorale

Les journalistes comme les politiciens sont préoccupés, à juste titre, par la question de la diffamation. Dans quelle mesure les médias sont-ils légalement responsables s'ils rapportent des propos de politiciens qui, par la suite, s'avèrent diffamatoires?

Dans son rapport de 1999, le Rapporteur spécial sur la liberté d'opinion et d'expression des Nations Unies s'est clairement prononcé en faveur de l'idée d'exempter les médias de toute responsabilité légale pour la diffusion de propos illicites tenus par des politiciens dans le contexte d'une élection. Ces propos peuvent notamment être diffamatoires ou inciter à la haine. Cela ne veut pas dire que personne ne serait tenu responsable de ces propos – la personne qui les aurait tenus aurait à répondre de ses actes – mais les médias pourraient diffuser toute déclaration ou publicité de politicien dans le cadre d'une élection sans avoir à en vérifier le contenu avant sa diffusion.

« Le rapporteur spécial offrait une directive claire sur une question qui jusque-là restait floue et controversée. Par exemple, l'Autorité de transition des Nations Unies au Cambodge, dans ses

---

[210] Manubhai Shah contre Life Indusrance Corp. de l'Inde [1992] 3 SCC 637

[211] Autorité de la radiotélévision du Belize contre Courtenay et Hoare, Cour d'appel, 20 juin 1986; (1988) LRC (Const.) 276; 13 Common L Bull (1987), 1238.

[212] Ibid., référence aux Laws of England de Halsbury (4e édition, vol. 8, paragr. 1134). (1992).

directives, prenait exactement le contre-pied en affirmant que les médias seraient tenus juridiquement responsables des propos « incitant à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence au moyen d'une haine nationale, religieuse, raciale ou ethnique.»[213]

La position du rapporteur spécial reflétait une tendance croissante dans les tribunaux et les parlements de différents pays. Le Parlement danois a adopté une loi exemptant les médias de toute responsabilité pour la publication de propos incitant à la haine raciale ou nationale, pourvu qu'ils n'aient pas voulu eux-mêmes encourager la haine. Cette loi faisait suite au procès d'un journaliste condamné à l'amende pour avoir diffusé une interview télévisée avec un gang raciste. Le journaliste s'était adressé à la Commission européenne des droits de l'homme, qui avait jugé sa requête recevable.[214]

La Cour constitutionnelle d'Espagne a aussi jugé qu'un journal ne pouvait pas être tenu légalement responsable pour la publication des propos d'une organisation terroriste : « Le droit du journaliste à informer et le droit des lecteurs à une information complète et exacte constituent, en dernier ressort, une garantie institutionnelle objective qui empêche d'imputer une intention criminelle à ceux qui ne font que transmettre l'information. »[215]

Ce raisonnement est important parce qu'il souligne que la non-responsabilité des médias en de tels cas se fonde principalement sur la protection du droit du public à l'information.

6.12 Restrictions sur le discours politique

La liberté d'expression n'est pas un droit absolu et peut donc être limitée dans certaines circonstances. De telles limitations doivent cependant être soumises à des règles clairement définies. Il est à peu près toujours illégitime de limiter le discours politique avant même qu'il soit énoncé. Ainsi, une personne victime de diffamation peut avoir un recours légal, mais il est inacceptable de censurer à l'avance les propos des politiciens pour s'assurer qu'ils ne contiennent pas d'éléments diffamatoires.

L'article 19 de la Convention internationale sur les droits civils et politiques (CIDCP) prévoit au paragraphe 3 une série de motifs pour lesquels ce droit peut être restreint.

« L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui; et b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publique. »

[213] L'Autorité de transition des Nations Unies au Cambodge, Directives pour les médias au Cambodge (1992).
[214] Jersild contre Danemark, App. no 15890/89, décision de recevabilité rendue le 8 septembre 1992.
[215] Cas Egin, STC 159/86, Bulletin de jurisprudence constitutionnelle 68, 1447 paragr. 8.

La jurisprudence a établi que la liberté d'expression en droit international ne peut être restreinte que par l'application d'un test en trois parties déterminant que la limitation :

- est établie par la loi – elle doit préexister en droit national ou en droit international exécutoire;
- sert un but légitime – elle doit servir un des buts prévus à l'article 19(3) de la CIDCP;
- est nécessaire dans une société démocratique – elle doit être proportionnelle à son but et ne doit pas altérer l'essence de ce droit.

L'article 20 de la CIDCP peut aussi être pertinent dans certains cas. Il interdit la propagande en faveur de la guerre et tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité et à la violence.

L'Équipe technique des Nations Unies pour le référendum au Malawi a appliqué ces principes à la législation nationale encadrant une campagne électorale. Elle a précisé qu'une limitation de la liberté d'expression :

«ne doit pas être si vaguement ou largement définie qu'elle laisse une trop grande marge de discrétion aux autorités chargées d'appliquer la loi puisque l'incertitude des limites légales a pour effet de freiner l'exercice de ce droit [à la liberté d'expression] et peut inciter à la discrimination dans l'application des restrictions. »[216]

6.13 Critique des politiciens et des gouvernements

Les tribunaux internationaux – et de plus en plus les tribunaux nationaux – reconnaissent clairement que les politiciens et les gouvernements sont exposés à plus de critiques et d'insultes que les individus privés et que, par conséquent, la loi leur offre moins de protection. C'est l'opposé de la situation qui a souvent prévalu dans le passé, où des responsables gouvernementaux poursuivaient leurs critiques pour diffamation criminelle.

Le droit international fait également la distinction entre les allégations factuelles et les opinions. Les opinions politiques ne peuvent être limitées que dans les circonstances les plus extrêmes. Elles ne peuvent pas être limitées au motif qu'elles sont « fausses » car, comme l'a noté la Cour européenne des droits de l'homme, demander à une personne accusée de diffamation de prouver la véracité d'une opinion « enfreint la liberté d'opinion elle-même ». [217] La Cour européenne des droits de l'homme a jugé unanimement que parce que « la liberté de débat politique est au cœur même du concept d'une société démocratique, les limites de l'acceptabilité de la critique sont donc plus élargies lorsqu'il s'agit d'un politicien que lorsqu'il s'agit d'un individu privé. De plus, il est plus acceptable de critiquer le gouvernement qu'un

[216] Rapport de l'Équipe technique des Nations Unies sur la conduite d'un référendum libre et juste sur la question d'un système à parti unique ou multipartite au Malawi (15-21 novembre 1992), paragr. 29.
[217] Lingens contre Autriche, arrêt du 8 juillet 1986, série A no 103.

citoyen privé ou même un politicien. Les pénalités pour diffamation en de tels cas ne s'appliqueraient que si les accusations étaient dépourvues de fondement ou formulées de mauvaise foi. » La cour a aussi affirmé :

« Bien que la liberté d'expression soit importante pour tous, elle l'est d'autant plus pour un représentant élu qui représente les électeurs, attire l'attention sur leurs préoccupations et défend leurs intérêts. Les obstacles à la liberté d'expression d'un député de l'opposition doivent être examinés minutieusement par la cour. »[218]

Les lois civiles sur la diffamation peuvent légitimement être utilisées pour protéger les réputations contre des allégations imprudentes et malicieuses. Mais de plus en plus, les tribunaux nationaux jugent que la portée d'une loi sur la diffamation doit être telle qu'elle n'empêche pas les médias de remplir leur fonction essentielle, ou qu'elle n'étouffe pas le débat politique. L'arrêt historique de la Cour suprême des États-Unis dans l'affaire New York Times contre Sullivan (1964) a établi le principe que la critique d'une personnalité publique doit connaître plus de latitude, au point même d'agréer des déclarations fausses ou inexactes, à condition que celles-ci ne soient pas formulées de façon malicieuse. La cour a souligné que les personnalités publiques avaient un accès plus facile aux réseaux de communication pour réfuter de fausses déclarations.[219] Au cours des dernières années, cette approche a été adoptée, de manières différentes, dans une variété de juridictions, dont le Royaume-Uni, l'Australie, le Pakistan, l'Inde et la Zambie.[220]

6.14 Droit à un recours efficace

Le droit international prévoit que toute personne qui s'estime lésée dans ses droits doit disposer d'un recours efficace devant un tribunal national. Dans le cas des médias et des élections, cela veut dire que le tribunal peut être saisi de tout cas de restriction injustifiée de la couverture médiatique, de refus d'accès aux médias, de refus de droit de réplique, de propos diffamatoires ou incendiaires, ou de tout autre cas où les médias, les partis et les candidats ou les électeurs estiment que leurs droits ont été enfreints.

Le recours doit permettre au plaignant d'obtenir une solution prompte et pratique, ce qui est particulièrement important dans le contexte d'une élection. Par exemple, si des propos diffamatoires et inexacts sont diffusés, la solution au problème ne sera pas une compensation pécuniaire ou un rectificatif à une date lointaine. L'important est que l'information soit corrigée pendant qu'elle est encore fraîche dans l'esprit de l'électorat (et qu'elle peut encore influencer les résultats du vote).

[218] Castells contre Espagne, arrêt du 23 avril 1992, série A no 236.
[219] New York Times contre Sullivan, 376 US 254 (1964).
[220] Joanna Stevens, « Sullivan's Travels », dans Southern African Media Law Briefing, vol. 2 no 1, avril 1997.

Bien que les tribunaux normaux demeurent les arbitres ultimes en matière de violation de droits, beaucoup de pays disposent de mécanismes administratifs qui permettent de traiter les plaintes plus rapidement. Il peut s'agir des mécanismes courants mis en place par des régulateurs de la radiodiffusion ou des conseils de presse, ou il peut s'agir de procédures spéciales fonctionnant seulement en période électorale.

L'organisme qui décide si les plaintes sont de nature administrative ou judiciaire doit être différent de celui contre qui la plainte a été formulée. Cette règle concerne, par exemple, les plaintes déposées contre un radiodiffuseur.

L'Équipe technique des Nations Unies pour le référendum au Malawi a noté qu'un « mécanisme de recours devrait être mis en place pour assurer un examen indépendant des cas où ce droit [à la liberté d'expression] a fait l'objet de restrictions. »[221]

6.15 Garantir la sécurité des médias

Le journalisme est un métier dangereux. Les organisations de défense de la liberté de presse rapportent chaque année que des douzaines de professionnels de l'information sont tués ou blessés dans le cadre de leur travail. Les élections ne sont pas l'aspect le plus dangereux de leur travail, mais une campagne tendue ou violente comporte des dangers pour ceux qui cherchent à rapporter honnêtement et fidèlement les faits.

La responsabilité de protéger la sécurité physique de chacun sur le territoire national incombe au gouvernement, qui a une obligation particulière en ce qui concerne les médias.

En 1993, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme a ainsi déclaré : « La Conférence mondiale encourage une plus grande participation des médias, dont la liberté et la protection doivent être garanties dans le cadre du droit national[1]. »[222]

Pour assurer cette protection, les gouvernements peuvent adopter quelques mesures de base :

- abroger toutes les lois limitant la liberté des médias;
- créer un délit spécifique pour la violence ou les menaces contre les médias;
- veiller à ce que tous les cas de violence ou de menaces contre les médias qui leur sont signalés fassent l'objet d'une enquête prompte et que les responsables soient amenés en justice.

De plus, tout organisme de gestion électorale peut promouvoir un code de conduite incitant les partis politiques et les forces de sécurité à laisser les journalistes faire leur travail sans entrave.

---

[221] Rapport de l'Équipe technique des Nations Unies pour la conduite d'un référendum libre et juste sur la question d'un système à parti unique ou multipartite au Malawi (15-21 novembre 1992), paragr. 29.
[222] Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Déclaration de Vienne, paragr. 26.

6.16 Obligations différentes touchant les médias publics et privés

Lorsque nous parlons ici de médias « à propriété publique », nous parlons en fait d'une large gamme de médias, allant de ceux dont le contenu éditorial est assujetti au contrôle strict du gouvernement jusqu'à ceux qui sont financés à partir des revenus fiscaux et des droits de licences, mais qui, en vertu de la loi, jouissent d'une garantie d'indépendance totale vis-à-vis du gouvernement en place. La plupart des médias à propriété publique se situent quelque part entre ces deux pôles, mais leur trait commun est que la législation sur les médias ou sur les élections les traite tous de la même façon – et différemment des médias privés, qui sont considérés comme ayant des obligations différentes.

En raison de leurs sources de revenus, les médias publics constituent une ressource pour l'ensemble de l'électorat. Il est généralement reconnu qu'ils doivent faire preuve d'impartialité politique. C'est d'ailleurs ce qu'a fait valoir le Rapporteur spécial de la liberté d'expression de l'ONU, qui, dans son rapport de 1999, affirmait que les médias à propriété publique doivent laisser s'exprimer une diversité d'opinions plutôt que de se faire l'organe de propagande d'un parti politique en particulier. Il incombe aussi à ces médias d'éduquer l'électorat et de donner la parole aux différents partis politiques.

Il s'agit d'un principe fondamental. L'utilisation des ressources publiques aux fins d'une campagne politique entraîne les mêmes implications légales et éthiques, qu'il s'agisse d'argent, d'un véhicule, d'un édifice ou d'une station de radio. C'est pourquoi il existe tant de dispositions législatives claires destinées à mettre les médias publics à l'abri de toute ingérence gouvernementale.

Les obligations des médias privés sont beaucoup moins nombreuses. Un environnement médiatique libre repose sur le principe que les radiodiffuseurs et les journalistes ne sont pas restreints dans ce qu'ils peuvent ou ne peuvent pas dire ou écrire. Selon plusieurs, la meilleure façon de permettre toute la gamme d'idéologies politiques de s'exprimer librement est de laisser les médias faire leur travail sans entrave. Mais les médias privés ont tout de même certaines obligations. Les normes professionnelles exigent que leurs reportages soient exacts et équilibrés et qu'ils fassent une nette distinction entre faits et commentaires.

Les radiodiffuseurs se voient habituellement accorder leur licence par un organisme public. Cette licence est souvent accompagnée de certaines conditions stipulant s'ils ont le droit d'appuyer un parti politique; s'ils peuvent diffuser des bulletins de nouvelles; et d'autres conditions, par exemple l'obligation de publier des messages d'éducation électorale.

De plus, toute législation ou réglementation de nature générale touchant les médias s'appliquera autant aux médias publics que privés : par exemple, les dispositions imposant une période d'interdiction de reportage avant le vote ou la publication des résultats de sondages d'opinion. Par ailleurs, bien qu'elles puissent s'appliquer de manière différente en période électorale, certaines dispositions générales comme la législation en matière de diffamation s'appliqueront de la même façon aux médias publics et privés.

6.17 Dispositions touchant également les médias privés et les médias publics

Le système de réglementation peut faire certaines distinctions entre médias privés et publics, mais un certain nombre des dispositions applicables aux élections toucheront probablement les deux à la fois, comme les suivantes :

- une procédure expéditive pour le règlement des plaintes déposées contre les médias par le public ou par les partis politiques;
- toute réglementation concernant la publication des résultats de sondages d'opinion;
- les politiques concernant les propos haineux, la diffamation, la responsabilité des médias pour les déclarations de politiciens et d'autres questions connexes;
- toute politique concernant les périodes d'interdiction de reportage avant ou durant le jour de l'élection;
- le droit d'accès des journalistes aux événements électoraux;
- l'accréditation des journalistes;
- les dispositions visant à assurer la sécurité des journalistes.

L'organisme de contrôle peut imposer des obligations différentes aux médias privés et publics en ce qui concerne l'éducation de l'électorat ou la répartition du temps d'antenne aux partis. Lorsque les médias privés accomplissent de telles activités, qu'ils soient ou non tenus de le faire, on s'attend habituellement à ce qu'ils se conforment aux mêmes règles d'équité et d'impartialité que les médias publics.

6.18 Application de la réglementation électorale aux médias

Un des éléments les plus importants pour les médias en période électorale est l'organisme responsable d'appliquer la législation ou la réglementation. Souvent, les communications entre les rédacteurs en chef et cet organisme seront plus fréquentes qu'elles le seraient normalement avec un organisme de réglementation de la radiodiffusion. Les rapports en période électorale seront donc (ou devraient être) des rapports de collaboration.

La mise en application des lois et règlements peut se faire de diverses façons :

- Un organisme de réglementation déjà existant peut se voir confier la responsabilité pour les questions spécifiques survenant durant les élections.
- Les médias peuvent instituer leur propre organisme de contrôle, éventuellement en collaboration avec les partis politiques.
- L'organisme électoral en place, comme une commission électorale, peut assumer cette responsabilité et dans certains cas la déléguer à un sous-comité créé à cette fin.
- Un organisme spécialisé peut être institué exclusivement pour réglementer les médias en période électorale – une solution inusitée, adoptée lors des premières élections démocratiques tenues en Afrique du Sud en 1994.
- L'appareil judiciaire peut se voir attribuer cette responsabilité.

L'énumération précédente est inévitablement schématique. Il arrive souvent que des aspects différents de la couverture électorale soient réglementés par des organismes différents. En Pologne, par exemple, la répartition du temps d'antenne entre les partis incombe à la Commission électorale nationale alors que la couverture de la campagne est sous la responsabilité de l'autorité habituelle de réglementation, le Conseil national de radiodiffusion.[223] Une telle approche a l'avantage de séparer les aspects pour lesquels l'organisme responsable doit imposer des règles strictes de ceux qui sont plutôt reliés à la pratique professionnelle et que les médias eux-mêmes sont plus en mesure de régler. Son inconvénient est que deux organismes différents sont responsables d'aspects étroitement reliés et risquent parfois d'empiéter sur le terrain de l'autre.

Peu importe l'approche suivie, chaque média (de même que tout plaignant individuel) doit avoir un droit de recours à un organisme supérieur indépendant, habituellement un tribunal.

6.19 Application de la réglementation par un organisme existant

Il arrive souvent qu'un organisme existant assume la surveillance de certains aspects de la couverture médiatique des élections, soit seul ou conjointement avec l'administration électorale.

Ce fut l'approche adoptée lors de l'élection de 1999 en Afrique du Sud. Le Independent Broadcasting Authority, l'organisme constitutionnel chargé de la réglementation de tous les radiodiffuseurs publics, privés et communautaires, a établi des règlements touchant les points suivants :

- la publicité et la radiodiffusion électorales;
- les heures de diffusion des émissions électorales;
- une formule pour attribuer du temps d'antenne aux différents partis politiques;
- des observations générales sur la qualité de couverture attendue des médias.

Parmi les observations mentionnées au dernier point, l'organisme affirmait que tout radiodiffuseur qui présentait des bulletins de nouvelles ou des émissions d'actualités concernant les élections devait le faire de manière objective et impartiale, en traitant tous les partis équitablement.

En annexe à sa réglementation, l'organisme définissait les responsabilités des radiodiffuseurs, ainsi que son propre rôle, de la façon suivante : « L'organisme n'intervient pas dans les activités et la programmation des radiodiffuseurs. Le rôle de ces derniers en période électorale ne doit pas être différent des périodes habituelles et les considérations d'éthique habituelles continueront de s'appliquer. Une particularité qui s'applique à la période électorale est que les

[223] Karol Jakubowicz, « Poland and the 1993 Election Campaign: Following the Line of Least Resistance », dans Yasha Lange et Andrew Palmer (dir.), *Media and Elections: a Handbook*, European Institute for the Media, Dusseldorf, 1995.

radiodiffuseurs doivent couvrir équitablement tous les partis politiques, tout en continuant de juger les nouvelles selon leur valeur informative. »

L'Italie est un autre exemple de pays où les organismes existants de réglementation des médias ont la plus grande part de responsabilité en ce qui concerne la couverture électorale. Il existe en Italie deux organismes différents, soit une commission parlementaire responsable de la radiodiffusion publique et un autre organisme, à qui revient la charge de surveiller les médias privés (radio, télévision et presse écrite). Les deux organismes formulent la réglementation applicable à leurs secteurs médiatiques respectifs.

6.20 Application de la réglementation par les médias eux-mêmes

Pour de nombreux membres des médias, la solution idéale est un système d'autocontrôle en période électorale. Ce type de système fonctionne le mieux là où il existe des médias indépendants bien établis et où les élections sont traditionnellement démocratiques. Dans ces conditions, les solutions adoptées pour traiter les problèmes de couverture électorale s'appuient sur des pratiques journalistiques bien établies.

Le meilleur exemple de cette approche est peut-être celui de la Grande-Bretagne, où le temps alloué aux partis pour les émissions électorales est déterminé par un comité conjoint des radiodiffuseurs et des représentants des partis politiques. Il s'agit d'une combinaison hybride étrange dans la mesure où la répartition du temps d'antenne est déjà prévue par la loi. Les radiodiffuseurs s'appuient sur cette répartition sommaire prévue par la loi pour déterminer leur propre répartition du temps offert aux différents partis dans le cadre de leurs émissions d'information.

Le Danemark a aussi recours à un système d'autocontrôle. La loi ne permet pas la publicité payée mais est muette sur l'utilisation d'autres formes de répartition du temps offert aux partis. En fait, la chaîne publique Danmarks Radio a divisé en parts égales le temps alloué entre tous les partis politiques en lice. Cette décision volontaire a été entérinée par l'ombudsman ainsi que par la Cour suprême. De plus, Danmarks Radio diffuse traditionnellement un débat entre tous les partis et, le jour précédant l'élection, elle ne présente aucune émission à caractère politique. L'arrivée sur la scène de la télévision privée indépendante a toutefois modifié la tradition. La nouvelle chaîne TV2 a également présenté un débat politique qui excluait cependant certains des petits partis et a diffusé des émissions politiques le jour précédant l'élection.[224]

Les démocraties solidement établies ne sont pas les seules à avoir adopté l'approche d'autocontrôle de la réglementation. Avant les élections libres de 1989 en Namibie, l'organisme national alors connu comme la South West Africa Broadcasting Corporation a invité les partis politiques à se joindre à un comité permanent de consultation pour discuter de

[224] Yasha Lange et Andrew Palmer (dir.), *Media and Elections: a Handbook*, European Institute for the Media, Dusseldorf, 1995, p. 38-39.

la radiodiffusion d'émissions politiques. Le comité a pu s'entendre sur la répartition du temps d'antenne, mais pas sur le problème de la couverture journalistique tendancieuse.[225]

Au Zimbabwe, le radiodiffuseur de l'État a pour sa part tenté de mettre en pratique l'approche d'autocontrôle pour répartir le temps d'antenne à la suite de la diffusion hautement controversée de messages publicitaires (que plusieurs ont jugés de mauvais goût) en faveur du parti au pouvoir lors de l'élection de 1990. Avant l'élection de 1995, la Zimbabwe Broadcasting Corporation a formé un comité spécial dans le but d'éviter une répétition des événements de l'élection précédente mais, comme dans le cas de la Namibie, ce comité n'a pas pu trouver une solution acceptable au problème de la couverture journalistique tendancieuse.

La Hongrie a elle aussi opté en 1990 pour une approche d'autocontrôle. La télévision nationale et l'agence d'information, conjointement avec des représentants des 12 partis politiques et du Forum des avocats indépendants, ont rédigé un code d'éthique électoral volontaire que la plupart des partis politiques et des principaux médias ont adopté.[226]

En Pologne, le radiodiffuseur de l'État a adopté une approche semblable à celle de la BBC. L'attribution du temps d'antenne aux partis politiques relève de la Commission électorale nationale, alors que la radio et la télévision sont assujetties exclusivement au Conseil national de radiodiffusion, l'organisme de réglementation générale, pour leur couverture journaliste de la campagne électorale. La direction du radiodiffuseur de l'État a distribué à son personnel des lignes directrices précises qui comprenaient ce qui suit :

« [le radiodiffuseur de l'État] s'engage à présenter une couverture complète de la campagne électorale ainsi que de l'information sur les candidats. Les bulletins de nouvelles et les émissions d'actualité doivent présenter des informations complètes sur les partis, leur programme électoral et leurs candidats de manière objective et sans parti pris pour ou contre un parti ou une opinion politiques. Le principe directeur à adopter est l'accès égal de nos installations, ce qui engage les contrôleurs de nos chaînes, nos services de programmation et nos stations régionales à consigner par écrit le temps de diffusion accordé à chaque parti politique et à chaque candidat et à respecter le principe d'égalité. »

6.21 Application de la réglementation par un organisme électoral

Dans de nombreux cas, la responsabilité d'appliquer la réglementation sur les médias en période électorale incombe au principal organisme de supervision électorale. Cette approche est souvent jugée acceptable si l'organisme en question a des garanties d'autonomie suffisantes et s'il dispose des ressources spécialisées requises.

---

[225] Karen Siune, « *Political Advertising in Denmark* », dans Lynda Lee Kaid et Christina Holtz-Bacha (dir.), Political Advertising in Western Democracies, Sage Publications, Londres/Thousands Oaks, 1995.
[226] ARTICLE 19, Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies, Londres, 1994, p. 38.

En France, la Commission nationale de contrôle de la campagne présidentielle (CNCCP) a été, pendant plusieurs années, responsable de la réglementation des émissions durant les élections présidentielles. Cependant, avec l'arrivée de chaînes privées de télévision, cette responsabilité est passée à la nouvelle Commission nationale pour les communications et les libertés, établie pour maintenir dans les entreprises privées de radiodiffusion un certain contenu axé sur le service public. La CNCCP a toutefois conservé la responsabilité du contrôle des reportages de campagne dans la presse écrite.[227]

Dans les nouvelles démocraties, le cas du Malawi figure parmi les exemples les plus positifs d'une commission électorale qui, en faisant preuve d'une grande indépendance, a pu faire en sorte que le radiodiffuseur de l'État accorde un traitement équitable aux différents partis politiques et candidats. La commission est parvenue à ce résultat non seulement parce qu'elle a manifesté une grande détermination politique, mais aussi parce qu'elle avait établi un sous-comité qui avait l'expérience et l'expertise nécessaires pour traiter avec les radiodiffuseurs.

Dans un petit pays, il est probablement préférable de confier un tel rôle à l'organisme électoral plutôt que de créer une multitude d'institutions, ce qui risque d'être lourd et coûteux. Par exemple, à la Barbade, la Electoral and Boundaries Commission, responsable de tout ce qui concerne les élections, est aussi chargée de réglementer la couverture médiatique.

En vertu de sa Constitution de 1987, le Nicaragua a établi un Conseil électoral suprême indépendant des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Une de ses responsabilités est d'appliquer la législation sur les médias en période électorale et de gérer le processus de plaintes. Le conseil a créé une Direction des médias de masse pour traiter avec les radiodiffuseurs, et plus particulièrement pour tenter de modifier les pratiques litigieuses.[228]

6.22 Application de la réglementation par un organisme spécialisé

Certains pays ont choisi de créer un organisme spécialisé chargé de réglementer les médias en période électorale. Il ne s'agit ni d'un organisme général de gestion électorale ni d'un organisme général de réglementation des médias. Cette solution est surtout adoptée dans les pays en voie de transition démocratique où le rôle des médias risque, pour une raison ou une autre, d'être particulièrement problématique.

Ainsi, en 1994, l'Afrique du Sud a créé l'Independent Media Commission (IMC), organisme autonome par rapport à l'Independent Electoral Commission (IEC), déjà très respectée. La loi qui établissait l'IMC contenait des dispositions précises visant, par le processus de nomination des membres de cette dernière, à assurer son indépendance et sa compétence. Son président devait être un juge ou un avocat d'expérience et deux des commissaires sur sept devaient

[227] Anne Johnston et Jacques Gerstle, « The Role of Television Broadcasts in Promoting French Television Candidate », dans Lynda Lee Kaid et Christina Holtz-Bacha (dir.), *Political Advertising in Western Democracies*, Sage Publications, Londres/Thousands Oaks, 1995.
[228] ARTICLE 19, Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies, Londres, 1994, p. 38.

posséder une expérience médiatique, l'un en médias écrits et l'autre en médias électroniques. Les commissaires devaient être des personnalités hautement respectées représentant collectivement l'ensemble de la population. Plusieurs catégories de personnes n'étaient pas admises à ces postes, entre autres les fonctionnaires, les responsables de partis politiques et les personnes ayant des intérêts financiers dans les médias.[229] Cette solution n'a toutefois été appliquée que pour une seule élection. Lors des élections subséquentes, la responsabilité a été partagée entre l'IEC et l'organisme indépendant chargé de réglementer les médias.

La Media Experts Commission (MEC) de la Bosnie-Herzégovine constitue un autre exemple d'organisme spécialisé créé pour assurer le respect de la réglementation médiatique en temps d'élection, mais tout comme en Afrique du Sud, elle n'a existé que pour une brève période de transition. Elle avait été créée parce qu'on estimait que le contenu inflammatoire des médias de l'ancienne Yougoslavie avait fortement contribué au déclenchement des violences qui ont mené à la guerre civile et à la ruine de la république fédérale. La MEC avait la particularité d'être un organisme international placé sous l'égide de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe plutôt que de relever d'un organisme de la Bosnie. La MEC a existé de 1996 à 1998.

La Fédération de Russie possède un tribunal spécialisé, le Tribunal des litiges en matière d'information. Cette institution fonctionne en tout temps, et n'est pas confinée aux questions touchant les médias en période d'élection. Elle a toutefois été instituée en 1993 à la suite de litiges survenus lors de campagnes électorales.

6.23 Processus de plaintes concernant la couverture médiatique

Un élément essentiel de la plupart des organismes de réglementation des médias durant les élections ainsi qu'en d'autres temps est la procédure de plaintes. C'est le moyen par lequel le public, les partis politiques et les médias peuvent demander un jugement sur des questions de présumées entraves à la législation ou aux règlements sur la couverture médiatique des élections. La période électorale étant souvent courte, les mécanismes de plaintes doivent permettre de régler rapidement les cas de plainte. Si, par exemple, la plainte concerne une inexactitude factuelle pouvant influer sur le vote des électeurs, il est inutile de corriger l'erreur après le scrutin.

Les plaignants auront toujours la possibilité de recourir à une des procédures prévues par le droit national – une poursuite au civil dans une cause de diffamation, par exemple. En outre, il

[229] Articles 4-6, Independent Media Commission Act.

devrait toujours y avoir une possibilité de recours pour les plaignants ou les médias auprès d'une cour supérieure indépendante. Mais en général, l'accent sera mis sur la résolution rapide, non coûteuse et non conflictuelle des conflits. Cela est particulièrement important dans les situations où l'hostilité est grande entre les partis ou les communautés et où les différends à régler risquent d'être nombreux. Par exemple, l'organe chargé de gérer ces plaintes en Bosnie-Herzégovine, la Sous-commission d'appel des élections, a pu résoudre rapidement une série de plaintes qui lui avaient été confiées par la Media Experts Commission durant l'élection présidentielle de 1998. Cela a permis de réduire les tensions entre les différentes communautés en évitant que les différends entre les partis et les médias ne s'enveniment. Il était important qu'il en soit ainsi, compte tenu du rôle important joué par les médias dans l'attisement des violences politiques en ex-Yougoslavie.

Les types de procédures de plaintes sont aussi nombreux que les différents genres d'organismes de réglementation. Il peut même ne pas y avoir une seule et unique forme de procédure. La Grande-Bretagne, par exemple, a un organisme, régi par la loi, qui est chargé des plaintes en matière de radiodiffusion et un autre, de nature volontaire, qui est chargé des plaintes en matière de presse écrite. Aucun de ces organismes ne se limite au domaine électoral. L'avantage d'un organe spécialisé dans les plaintes électorales est qu'il peut mieux assurer une résolution rapide des conflits. Par exemple, le Conseil suprême électoral du Nicaragua reçoit les plaintes et, à travers sa Direction des médias, rend des décisions privées contre les médias dont la culpabilité est établie. La décision n'est publiée que si le média ne s'y conforme pas.[230] Au Monténégro, par contre, les médias publics sont obligés de publier toute décision des autorités compétentes concernant « toute violation des principes d'égalité et d'objectivité relatives à l'information des citoyens sur les candidats et leurs programmes... »

Peu de mécanismes de plaintes sont aussi complexes que ceux de la Russie. La Chambre juridique pour les conflits en matière d'information n'est pas spécialisée dans les plaintes électorales, même si elle est née du besoin de créer un organe chargé de la gestion des conflits survenus durant les élections parlementaires et le référendum constitutionnel de 1993. Son prédécesseur était la Cour d'arbitrage des questions d'information, qui avait spécifiquement été établie pour s'occuper des différends électoraux.[231]

6.24 Périodes d'interdiction de couverture électorale

Certains pays interdisent toute couverture électorale avant et durant le vote. Il s'agit habituellement d'une mesure volontaire, sans quoi l'organisme responsable se voit dans l'obligation d'intervenir dans tous les cas de non-respect, une solution qui n'est pas idéale. Cependant, dans les cas où une période d'interdiction est prescrite par la loi, comme en France, l'organisme de surveillance des médias est responsable au moins partiellement de l'application de la règle. Dans le cas d'Israël, où la période d'interdiction est la plus longue, la

[230] ARTICLE 19, Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies, 1994, p. 38.
[231] Viktor Monakhov, « Information Disputes Relating to Election Campaigning via the Mass Media: The Experience of the Judicial Chamber in the 1999 Election Campaign », dans IFES, *The Media and the Presidential Elections in Russia 2000*, Human Rights Publishers, Moscou, 2000.

Independent Broadcasting Authority (IBA) est obligée de la faire respecter. Le danger que peut comporter une telle obligation est illustré par le fait que la IBA a tendance à interpréter cette disposition de la loi à la lettre de manière très stricte, afin d'éviter d'être tenue responsable des cas d'infraction.[232]

La Loi électorale de l'Estonie divise la période de campagne électorale en quatre parties, dont trois sont touchées par des périodes d'interdiction. Ainsi, toute couverture médiatique est interdite durant les mises en candidature, le vote ainsi que le dépouillement des votes et la publication des résultats. À la Barbade, la loi interdit toute émission électorale en direct dans les médias électroniques la veille et le jour même de l'élection.

En Bosnie-Herzégovine, la Media Experts Commission (MEC) a vigoureusement appliqué l'interdiction à compter de 24 heures avant l'ouverture des bureaux de vote jusqu'à leur fermeture lors des élections présidentielles. Elle y a réussi en publiant des déclarations claires avant le début de la période d'interdiction et en se fiant ensuite aux rapports de son unité de surveillance des médias. Elle a conclu que la plupart des infractions étaient dues à l'incertitude sur la manière d'appliquer les règles. Ainsi, une chaîne de télévision qui présentait des images de candidats dans les bureaux de vote l'a fait en mentionnant le nom de leur parti politique, ce qui n'était pas permis. Dans un autre cas, perçu par la MEC comme étant plus sérieux, une station a présenté des interviews de deux chefs de partis politiques. La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe a renvoyé le cas à la Sous-commission d'appel des élections, l'organisme chargé des plaintes, qui a fait radier neuf candidats des listes de partis. Même la MEC a émis le commentaire que la plupart des pays, dans la majorité des circonstances, considéreraient une telle décision comme draconienne, injustifiée et une entrave à la liberté des médias.[233]

6.25 Accréditation des journalistes

En principe, il revient aux organismes professionnels de journalisme de déterminer qui a le droit ou non de pratiquer la profession de journaliste, bien que dans certains pays, c'est l'État, par le biais du ministère de l'Information, qui accorde l'accréditation aux journalistes. Sans égard aux mérites des différents processus, un système d'accréditation des journalistes est nécessaire en période électorale parce que les médias auront le droit d'être présents à des activités électorales, comme le vote lui-même ou le dépouillement du scrutin, activités qui ne sont pas accessibles au grand public.

---

[232] Akiba A. Cohen et Gadi Wolfsfeld, « Overcoming Adversity and Diversity: The Utility of Television Political Advertising in Israel », dans Lynda Lee Kaid et Christina Holtz-Bacha (dir.), *Political Advertising in Western Democracies*, Sage Publications, Londres /Thousands Oaks, 1995.

[233] Media Experts Commission, *Final Report: Media in Elections 199*8, 1998, p. 33-34.

Le processus préférable d'accréditation des journalistes en temps d'élection est celui qui est administré par l'organisme électoral et l'organisme de réglementation des médias (s'il y en a un). Les représentants de tous les médias d'information locaux, nationaux et internationaux devraient être accrédités pourvu qu'ils présentent des pièces d'identité acceptables. L'organisme responsable de l'accréditation ne devrait pas être autorisé à refuser l'admission à un représentant légitime des médias.

Le type de cartes d'identité émises aux représentants médiatiques devrait être déterminé après consultation avec le personnel de sécurité ou policier, de même qu'avec le personnel électoral. Ces cartes consistent habituellement en un carton laminé portant une photographie de la personne accréditée et identifiant le porteur comme représentant médiatique. Les partis politiques devraient également être mis au courant de ces détails pour qu'ils s'assurent que leurs propres représentants et leurs commettants ne s'opposent pas à l'accès de ceux qui sont porteurs de ces cartes d'identité.

Lorsque la date approximative de l'élection est connue d'avance, l'accréditation des journalistes locaux peut se faire d'avance, de façon à éviter une ruée de dernière minute. Le nombre de représentants accrédités des médias ne devrait pas être limité. Les médias ne sont pas tenus de restreindre le nombre de leurs propres journalistes accrédités, mais il serait raisonnable que les organisateurs d'un événement limitent le nombre de représentants de chaque média individuel à l'événement s'il est nécessaire de le faire pour permettre l'accès du plus grand nombre possible de médias.

Bien que la carte d'accréditation arborant une photographie puisse être utile pour plusieurs types d'événements publics, elle ne devrait être obligatoire que dans les deux circonstances suivantes :

- lorsque la sécurité du processus électoral est en jeu, comme lors du vote ou lors du dépouillement du scrutin;
- lorsque des considérations logistiques obligent à limiter le nombre de journalistes admis.

Dans le deuxième cas, il appartient aux médias eux-mêmes d'établir un système de pool dans le cadre duquel ils décident lesquels de leurs représentants assistent à l'événement et partagent ensuite les informations recueillies. Les responsables électoraux peuvent aussi établir un système de rotation assurant toujours la présence de certains journalistes sur place, et permettant aux journalistes de décider entre eux quels médias seront présents à quels moments.

Bref, le processus d'accréditation devrait servir principalement à des fins administratives et être utilisé à des fins de sécurité seulement dans des circonstances exceptionnelles. Le principe général est le suivant : toute personne devrait avoir accès au processus électoral et être autorisée à en rendre compte par voie écrite ou électronique.

6.25.1 Médias étrangers

Tout ce qui a été dit sur le droit des journalistes à accéder aux événements électoraux et sur le processus d'accréditation s'applique de la même façon aux représentants des médias étrangers : il s'agit là d'une question de principe. Les sources fondamentales du droit à la liberté d'expression – la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques – établissent explicitement que ce droit implique la communication et la réception d'information sans égard aux frontières.

En général, des journalistes étrangers séjournent dans le pays, ou du moins sont accrédités pour y travailler, sur une longue période. Comme ces journalistes ont à peu près toujours une certaine forme d'accréditation à cette fin, leur accréditation additionnelle pour couvrir l'élection ne pose guère de problème, en principe ou en pratique. Un problème peut cependant se présenter si l'élection suscite l'intérêt de la communauté internationale (comme c'est souvent le cas) et qu'un grand nombre de représentants des médias étrangers arrivent à la dernière minute pour la couvrir.

L'organisme électoral et celui responsable d'accréditer les médias étrangers devront travailler de concert pour établir une coordination efficace. Tous les journalistes étrangers devront être accrédités pour des raisons relatives à l'immigration. Cependant, ni le gouvernement ni l'organisme électoral ne devrait avoir le pouvoir de décider quel journaliste étranger peut ou ne peut pas couvrir l'élection du pays. L'accréditation est une mesure administrative et non un moyen d'exclure des journalistes.

Une certaine planification s'impose afin d'estimer le nombre de représentants des médias étrangers auquel on peut s'attendre. Cette planification permet non seulement de préparer le processus d'accréditation, mais également de prévoir les installations requises, comme le nombre de lignes téléphoniques et de connexions Internet nécessaires dans le centre de presse.

Cette situation exige patience et compréhension de part et d'autre. Les élections sont organisées pour les électeurs et non pour les médias étrangers (ce qu'il est parfois nécessaire de rappeler à ces derniers). Les médias étrangers n'apportent pas de bénéfice direct à l'électeur en surveillant le processus électoral et les politiciens (quoique le développement international de la radiodiffusion et de l'Internet soient en train de transformer cette situation). Il n'en reste pas moins que l'obligation de rendre des comptes sur le plan international fait partie d'un processus électoral libre et juste et, dans ce contexte, les médias étrangers jouent un rôle semblable à celui des observateurs internationaux. Il est donc dans l'intérêt de la démocratie et du processus électoral lui-même que ces médias puissent accomplir leur travail sans entrave.

6.25.2 Droit d'accès des journalistes aux activités de campagne

Les médias ne peuvent pas bien couvrir des campagnes électorales s'ils ne peuvent pas assister aux diverses activités qui s'y déroulent. C'est là un énoncé plutôt évident, mais plusieurs pays

qui en sont à leurs premières élections démocratiques ont peu d'expérience en matière de liberté des médias. Le but des lois et règlements visant les médias en période électorale – et le rôle des organismes de réglementation – est de créer un environnement propice au libre exercice de la profession médiatique. Les campagnes électorales ne sont pas des secrets d'État qui doivent être mis au jour par les enquêtes de journalistes entreprenants, mais plutôt des événements qui doivent se dérouler au vu et au su de la population. Sur le plan des principes, on peut maintenir que les journalistes doivent avoir plein accès aux activités des campagnes. Sur le plan pratique, cette liberté représente aussi un avantage réel pour l'organisme électoral. En effet, si les médias assistent à toutes les activités de la campagne, comme les séances d'information et les conférences de presse, il sera plus facile pour cet organisme de faire passer ses messages d'intérêt public à l'électorat.

Pour que les journalistes puissent assister à certaines activités électorales – par exemple le dépouillement des votes – l'organisme électoral devra instituer un processus d'accréditation. Ce processus ne devrait pas, en principe, être nécessaire pour toutes les activités électorales vu que la responsabilité de déterminer qui est ou non un journaliste devrait revenir à l'organisme professionnel concerné et non à l'État.

L'accès ne doit pas être discriminatoire. Il serait inacceptable, par exemple, que certains partis politiques refusent l'accès à leurs ralliements aux journalistes de certains médias. Les codes de conduite des partis devraient stipuler clairement que tous les médias ont libre accès à toutes leurs activités de campagne. Il serait encore moins acceptable qu'un organisme électoral fasse preuve de discrimination dans ses distributions de documentation ou dans les convocations aux conférences de presse.

Ce droit d'accès des journalistes découle directement des principes du droit à l'information, nécessaire au rôle des médias dans un pays démocratique. Le processus d'accréditation ne doit pas brimer cet accès, pas plus en l'appliquant de manière discriminatoire qu'en en faisant une condition pour assister à toutes les activités d'une campagne. Sauf dans les rares cas où la sécurité de l'élection est en jeu, l'accréditation a une justification administrative seulement et ne constitue pas un moyen de déterminer qui peut ou ne peut pas couvrir l'élection.

L'accès à l'information implique, entre autres, que les médias ont le droit de mener des enquêtes et de faire des reportages critiques sur le déroulement efficace et transparent de l'élection. Cette liberté ne fait peut-être pas toujours l'affaire des gestionnaires électoraux mais, en réalité, ils n'ont pas d'autre choix que de l'accepter. Elle n'a pas pour but d'entraver le processus, mais plutôt d'inciter l'organisme électoral à l'efficacité et à la transparence, autant en pratique qu'en principe. Si les médias jouissent de bons rapports avec l'organisme électoral, ils sont susceptibles d'alerter la population des circonstances problématiques, ce qui peut constituer une forme gratuite d'éducation de l'électorat.

6.26 Législation et réglementation touchant les médias durant les élections

Beaucoup de pays n'ont aucune disposition dans leurs lois pour encadrer le comportement des médias durant les élections et n'en voient pas la nécessité. D'autres imposent aux médias certaines règles spéciales en période d'élections pour assurer une juste concurrence dans la lutte électorale. D'autres encore se situent entre ces deux positions, optant pour un système volontaire d'autorégulation, où les médias acceptent de se donner une série de règles restrictives à cause des circonstances particulières que représentent les campagnes électorales.

Même dans les démocraties solidement établies, les opinions diffèrent largement sur le degré de réglementation auquel devraient être assujettis les médias lors d'élections. Les États-Unis imposent très peu de réglementation, alors que les Européens penchent plutôt vers une réglementation formelle. La raison majeure de cette différence réside dans le fait qu'en Europe, contrairement aux États-Unis, l'État a toujours joué un rôle dans la radiodiffusion. L'approche européenne suppose que les précieuses ressources de la radiodiffusion et des fréquences des ondes doivent être réparties équitablement pour transmettre les idées des divers candidats plutôt que de favoriser indûment le parti au pouvoir. Les États-Unis, de leur côté, considèrent que la diversité des idées est plus apte à se réaliser en laissant jouer les règles du marché. On suppose ainsi que le pluralisme des nombreux médias privés garantit en lui-même que toutes les opinions politiques peuvent se faire entendre.

Mais quelles que soient les approches en matière de réglementation des médias, tous s'entendent pour affirmer que les médias jouent un rôle vital dans la diffusion de l'information à l'électorat. Il est donc surprenant qu'aussi peu de lois électorales contiennent des dispositions importantes affectant les médias. L'absence de telles dispositions pourrait refléter le fait que l'environnement médiatique démontre suffisamment de maturité pour permettre le libre échange des opinions politiques dans la presse et sur les ondes et pour offrir à tous les partis politiques un accès équitable aux médias. Mais ce n'est pas nécessairement le cas.

La loi électorale du Zimbabwe, par exemple, ne mentionne pas du tout les médias. Durant toutes les élections dans ce pays, les médias ont été sous le contrôle direct du gouvernement, qui avait également le monopole de la presse quotidienne. L'absence d'un système spécifique de réglementation a permis au gouvernement de manipuler les règles du jeu. Par exemple, le refus de la Commission de radiodiffusion du Zimbabwe (ZBC) de diffuser les annonces de l'opposition durant le référendum de février 2000 a poussé l'opposition à demander l'intervention de la Haute Cour, avec succès. Mais on peut se demander si une telle situation aurait dû se produire. Dans les élections parlementaires qui ont suivi, la ZBC a refusé de faire toute publicité politique jusqu'au jour même des élections, où elle a diffusé des annonces du parti au pouvoir et l'opposition n'a pas eu le temps de répliquer. La loi électorale (mais peut-être pas la loi sur la radiodiffusion au Zimbabwe) donnait le droit à la ZBC d'agir de la sorte.[234]

Dans les situations où de larges sections des médias sont de propriété publique ou sous le contrôle d'un groupe politique particulier (ce qui peut revenir au même, en pratique), il est logique que la loi définisse des règles de base pour la couverture des élections. Ces règles sont souvent différentes selon qu'elles s'appliquent à des médias publics ou privés. La loi (ou les règlements subsidiaires) peut notamment:

- déterminer la manière dont le temps et l'espace sont alloués aux candidats et aux partis;
- autoriser ou non la publicité politique payante;
- préciser dans quelle mesure les médias doivent contribuer à l'éducation électorale ou transmettre des débats entre candidats;
- prévoir ou non un droit de réplique en cas d'erreurs factuelles diffusées par les médias.

Les règlements peuvent aussi toucher certains aspects plus spécifiques :

- périodes d'interdiction de diffusion ou « périodes de réflexion »;
- restrictions sur la publication des résultats de sondages d'opinion;
- politiques concernant les propos haineux ou diffamatoires.

La loi ou la réglementation créera probablement un organisme juridique chargé de superviser les médias durant les élections ou attribuera cette responsabilité à un organisme existant, tel que la commission électorale ou un régulateur de la radiodiffusion. Il y aurait probablement aussi un mécanisme permettant de traiter rapidement les plaintes à l'égard de la couverture des élections.

[234] Media Monitoring Project Zimbabawe. Election 2000: The Media War, Harare, 2000, p. 11.

Image:

Election night 07/06/2009 by European Parliament is licensed under a Creative Commons Attribution-Noncommercial-No Derivative Works 2.0 Generic License.

6.27 Qui devrait participer à la rédaction des lois ou des règlements?

Comme les lois sont adoptées par les législateurs, ce sont eux en principe qui doivent en faire la rédaction, mais en réalité, les choses ne sont pas simples. Toute loi qui impose des règles aux médias est hautement sensible, même si elle vise à assurer le pluralisme et à permettre la libre expression de points de vue politiques différents.

En fait, tout bon processus législatif implique une certaine consultation et, en ce qui concerne la législation sur les médias et les élections, les intervenants suivants devraient participer au processus.

- Les médias eux-mêmes devraient être consultés directement, ainsi que par l'intermédiaire de leurs associations professionnelles et leurs syndicats.
- Les partis politiques devraient également y prendre part, étant donné qu'un des buts de la réglementation est de leur assurer l'accès équitable aux médias.
- Il importe de consulter tout organisme existant, que ce soit un organisme chargé de la distribution des fréquences ou un conseil des médias responsable d'énoncer et d'imposer des critères professionnels.
- De nombreux aspects du travail des médias en période électorale exigent de bons rapports avec les administrateurs électoraux, et ces derniers devraient donc également être consultés.
- Il importe finalement de consulter les électeurs, étant donné que leurs besoins en information constituent la raison d'être de tout le processus. Il va sans dire qu'il est peu pratique de consulter l'ensemble de l'électorat, mais il est possible d'impliquer des organismes représentant des électeurs qui ont des besoins particuliers en information : minorités ethniques ou nationales, femmes, personnes analphabètes ou personnes handicapées.

6.28 Élaborer une stratégie de relations avec les médias

Une stratégie médiatique est une feuille de route définissant les relations de l'OGE avec les médias. Son élaboration découle de différents aspects essentiels, à savoir :

1. les forces et les faiblesses de l'OGE ;

2. les consultations avec les différentes parties prenantes ;

3. le découpage des phases/cycles électoraux ;

4. l'analyse du public ;

5. la cartographie des médias ;

6. les outils et les techniques ;

7. l'élaboration des messages.

Cette stratégie est avant tout un plan d'action global qui définit les modalités des relations avec les médias (quand, comment et pour quels destinataires). Chacune de ces modalités est essentielle à l'élaboration d'une stratégie efficace et devrait être définie avant de finaliser cette stratégie. Ces modalités sont donc examinées de manière plus approfondie dans les pages suivantes.

Le contenu de cette stratégie médiatique ne doit pas être restreint de manière excessive. En d'autres termes, il n'est pas nécessaire d'entrer dans tous les détails en établissant, par exemple, le nombre de communiqués de presse qui seront publiés par l'OGE ou l'identité de son porte-parole aux conférences de presse. Ces questions pourront être traitées pendant la phase de mise en œuvre de la stratégie. En outre, le service des relations avec les médias devrait organiser des réunions internes régulières ainsi que des réunions exceptionnelles avec les autres services de l'OGE pour veiller à ce que la stratégie reste pertinente et soit adaptée sur le plan pratique aux décisions et aux opérations électorales et soit comprise de part et d'autre par l'ensemble de l'OGE.

En résumé, pour élaborer une stratégie médiatique, un OGE est généralement appelé à répondre aux questions suivantes :

- La stratégie est-elle proactive ou réactive ?
- Vise-t-elle une grande visibilité ou non ?
- Est-elle de portée locale ou nationale ? Touche-t-elle les publics visés ?
- Quelles sont les principales opportunités de communication ?
- Quels sont les principaux obstacles à la communication ?
- Quelles sont les forces de communication dont dispose l'OGE ?
- Avec quelles autres organisations l'OGE peut-il collaborer (ONG, associations et autres) ?
- Les publics principaux et secondaires ainsi que leurs sous-catégories ont-ils été clairement définis ?
- Quels sont les médias les plus efficaces pour toucher le public principal ?
- Quels sont les messages clés destinés à ces publics ? Sont-ils adaptés sur le plan pratique et complètent-ils le format de diffusion des informations des médias ? Ont-ils été testés auprès des publics visés ? Qui risque de critiquer la façon dont l'OGE conduira l'élection ?
- Quels pourraient être les messages clés de ces critiques ?
- Les consultations prévues dans la stratégie sont-elles suffisamment nombreuses ?
- Le service des relations avec les médias possède-t-il un centre de presse à sa disposition ? Si ce n'est pas le cas, est-ce que des accords ont été conclus avec d'autres fournisseurs d'espace médiatique approprié ?

Une fois les fondations posées, il sera probablement relativement simple de mettre en œuvre la stratégie. Il s'agira avant tout de s'assurer que la stratégie reste adaptée à la situation et aux nouvelles évolutions, que le personnel chargé des relations avec les médias demeure attentif au paysage électoral et médiatique et que les relations avec les médias soient appuyées et consolidées.

6.28.1 Création d'un service des relations avec les médias au sein de l'organisme de gestion électorale

La mise en place d'un service spécifique entièrement axé sur la relation avec les médias fait partie intégrante de la création d'un OGE. Un service des relations avec les médias (parfois appelé centre de presse) est le point focal des médias pour recevoir des informations récentes et continues sur les progrès réalisés quant à la gestion des élections. Dans certains cas, il est intégré à un service de relations publiques (ou affaires publiques) plus important, qui s'occupe à la fois des médias et du grand public. Pour davantage de clarté et de cohérence avec le thème principal « Médias et élections », cette discussion porte uniquement sur les relations spécifiques aux médias. Comme nous l'avons vu précédemment, le service des relations avec les médias est un service différent de celui ou ceux consacrés à l'information des électeurs, à l'éducation des électeurs et à l'éducation civique, même si bon nombre de leurs activités respectives bénéficient de la collaboration et de la communication régulière entre ces services.

La structure physique d'un service des relations avec les médias dépend de l'ampleur de la tâche et des ressources à la disposition de l'OGE. Un service peut ou non disposer d'un centre de presse (voir la section Centre de presse ci-dessous pour de plus amples informations), dans lequel les médias peuvent se rassembler pour divers événements, tels que des conférences de presse ou des réunions. Sa création dépend du financement, de l'espace disponible et des considérations de sécurité, mais il constitue généralement une ressource précieuse pour le service des relations avec les médias, car il réduit le temps de préparation d'un événement et garantit une certaine cohésion (pour les médias comme pour le personnel du service) et la fiabilité de l'équipement.

Dans certains cas, le centre est composé d'un siège central avec des antennes sur le terrain où se trouve la majorité du personnel chargé des relations avec les médias. Dans ce cas, un petit local suffit pour le siège. Si toutefois, l'essentiel des activités des médias se déroule dans un lieu principal, alors les locaux doivent être suffisamment grands pour pouvoir accueillir un personnel nombreux.

Il va sans dire qu'un service des relations avec les médias efficace (y compris les antennes) dispose des équipements essentiels, y compris une connexion Internet fiable et à haut débit, des ordinateurs, photocopieurs, scanneurs, téléphones fixes, téléphones portables, etc.

Le personnel est sans doute plus important encore que le matériel. Ce service dispose généralement d'au moins un porte-parole, qui est le principal interlocuteur des médias pour les échanges « officiels », c'est-à-dire les conversations entre cette personne et les médias que ces derniers sont libres de citer ou du diffuser sans y apporter aucune modification. Ce porte-parole

répond également aux demandes de déclarations ou de commentaires sur des questions précises de la part des médias. Il s'agit souvent d'un membre de la commission électorale, reflétant l'importance et l'ancienneté de ce poste. Le porte-parole sera le « représentant » de l'OGE ; il est donc essentiel que cette personne soit neutre, compétente en matière de diplomatie et capable de répondre succinctement et clairement aux questions (parfois sensibles) des médias. Les dangers que représente un porte-parole d'OGE qui se comporte de façon partisane ont été illustrés lors des élections présidentielles de 2007 au Timor oriental : le porte-parole d'un OGE, également membre d'une commission électorale, a exprimé son soutien à un candidat et en a critiqué un autre, portant ainsi atteinte à la réputation de l'OGE.[235]

Outre un ou plusieurs porte-parole, le nombre de membres du personnel du service dépendra de la charge de travail. Le personnel devra être suffisant pour faire face à une éventuelle recrudescence des demandes des médias, notamment lors des phases sensibles des élections comme le jour du scrutin, la période de dépouillement et la proclamation des résultats. D'ordinaire, certains membres du personnel sont chargés d'effectuer des recherches afin de pouvoir proposer des comptes-rendus réguliers aux autres membres du service sur les sujets d'actualité du jour ou de la semaine. Le service peut également se doter de personnes expérimentées dans la rédaction de messages et de sujets d'actualité, capables d'écrire des textes pertinents, accrocheurs et succincts. Les membres du personnel ayant des antécédents dans le journalisme, les relations publiques ou des domaines associés offrent un savoir-faire précieux pour la rédaction de communiqués de presse, points de discussion, réseaux de médias, etc.

6.29 Définition de la mission et du cadre de travail du service des relations avec les médias de l'organisme de gestion électorale

Les divers services des relations avec les médias de l'OGE ont des missions différentes en fonction de l'étendue de leurs responsabilités. Dans certains cas, un service des relations avec les médias peut être responsable du monitorage des médias, par exemple pour veiller à ce que la réglementation régissant les diffusions de campagne soit respectée. De plus amples informations sur le monitorage des médias et sur les différents organismes qui le mettent en œuvre sont disponibles dans le chapitre Monitorage des médias.

Il est aussi fort probable que le service des relations avec les médias soit responsable de l'accréditation des médias, leur permettant d'être présents sur les lieux de scrutin, tels que les bureaux de vote, et les centres de dépouillement ou de décompte. En outre, ce service peut également être chargé de l'élaboration de règlements, y compris le processus d'accréditation,

[235] « Democratic Republic of Timor-Leste, Final Report: Presidential and Parliamentary Elections, April, May & June 2007 », (mission d'observation électorale de l'Union européenne, 2007), p. 17, http://www.eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/final_report-timorleste-2007_en.pdf

les procédures internes (par exemple définir qui [au sein de l'OGE] est autorisé à parler aux médias et quand, comment le personnel sur le terrain et/ou autres membres du personnel doivent répondre aux questions des médias), le code de conduite pour le personnel du service, etc. Le centre de presse peut également avoir un rôle d'organisme de réglementation, chargé de créer et d'appliquer un code de conduite relatif aux reportages électoraux, parfois en collaboration avec des organisations de médias.

Pour définir la mission générale et le cadre de travail réglementaire, le personnel responsable des relations de l'OGE avec les médias doit prendre en considération les éléments ci-dessus, ainsi que de nombreux autres. Il est préférable de déterminer cette mission, ainsi que le cadre réglementaire, bien avant tout grand événement électoral.

6.30 Élaborer une stratégie médiatique

Une stratégie médiatique est une feuille de route définissant les relations de l'OGE avec les médias. Son élaboration découle de différents aspects essentiels, à savoir :

1. les forces et les faiblesses de l'OGE ;
2. les consultations avec les différentes parties prenantes ;
3. le découpage des phases/cycles électoraux ;
4. l'analyse du public ;
5. la cartographie des médias ;
6. les outils et les techniques ;
7. l'élaboration des messages.

Cette stratégie est avant tout un plan d'action global qui définit les modalités des relations avec les médias (quand, comment et pour quels destinataires). Chacune de ces modalités est essentielle à l'élaboration d'une stratégie efficace et devrait être définie avant de finaliser cette stratégie. Ces modalités sont donc examinées de manière plus approfondie dans les pages suivantes.

Le contenu de cette stratégie médiatique ne doit pas être restreint de manière excessive. En d'autres termes, il n'est pas nécessaire d'entrer dans tous les détails en établissant, par exemple, le nombre de communiqués de presse qui seront publiés par l'OGE ou l'identité de son porte-parole aux conférences de presse. Ces questions pourront être traitées pendant la phase de mise en œuvre de la stratégie. En outre, le service des relations avec les médias devrait organiser des réunions internes régulières ainsi que des réunions exceptionnelles avec les autres services de l'OGE pour veiller à ce que la stratégie reste pertinente et soit adaptée sur le plan pratique aux

décisions et aux opérations électorales et soit comprise de part et d'autre par l'ensemble de l'OGE.

En résumé, pour élaborer une stratégie médiatique, un OGE est généralement appelé à répondre aux questions suivantes :

- La stratégie est-elle proactive ou réactive ?
- Vise-t-elle une grande visibilité ou non ?
- Est-elle de portée locale ou nationale ? Touche-t-elle les publics visés ?
- Quelles sont les principales opportunités de communication ?
- Quels sont les principaux obstacles à la communication ?
- Quelles sont les forces de communication dont dispose l'OGE ?
- Avec quelles autres organisations l'OGE peut-il collaborer (ONG, associations et autres) ?
- Les publics principaux et secondaires ainsi que leurs sous-catégories ont-ils été clairement définis ?
- Quels sont les médias les plus efficaces pour toucher le public principal ?
- Quels sont les messages clés destinés à ces publics ? Sont-ils adaptés sur le plan pratique et complètent-ils le format de diffusion des informations des médias ? Ont-ils été testés auprès des publics visés ? Qui risque de critiquer la façon dont l'OGE conduira l'élection ?
- Quels pourraient être les messages clés de ces critiques ?
- Les consultations prévues dans la stratégie sont-elles suffisamment nombreuses ?
- Le service des relations avec les médias possède-t-il un centre de presse à sa disposition ? Si ce n'est pas le cas, est-ce que des accords ont été conclus avec d'autres fournisseurs d'espace médiatique approprié ?

Une fois les fondations posées, il sera probablement relativement simple de mettre en œuvre la stratégie. Il s'agira avant tout de s'assurer que la stratégie reste adaptée à la situation et aux nouvelles évolutions, que le personnel chargé des relations avec les médias demeure attentif au paysage électoral et médiatique et que les relations avec les médias soient appuyées et consolidées.

6.30.1 Analyser vos forces et vos faiblesses

Pour être efficace, une stratégie médiatique s'appuie sur une évaluation réaliste des forces et des faiblesses de l'OGE. Ces points forts et ces points faibles incluent évidemment les attributs et les ressources de l'OGE lui-même, tels que son niveau de financement ou son accès à une équipe formée et expérimentée.

Il est cependant tout aussi important d'évaluer la façon dont l'OGE est perçu par le monde extérieur et la façon dont l'OGE perçoit les autres parties prenantes. Est-il bien connu du public ? A-t-il la confiance du public ? Celle des médias ? Est-il perçu comme professionnel et compétent ? Est-il considéré comme indépendant du gouvernement au pouvoir ? Inversement, quel regard le personnel de l'OGE porte-t-il sur les médias ? Quelles sont ses relations actuelles ? De quelle manière le grand public est-il perçu et compris par l'OGE ? Autant de questions importantes auxquelles il convient de répondre honnêtement. S'il existe des

perceptions négatives au sujet de l'OGE, il faut prendre des mesures pour y remédier. Si l'OGE considère que les médias sont des adversaires avec lesquels il faut absolument éviter d'entretenir des relations ou que le grand public est ignorant ou hostile, il faut également y remédier. Tout plan de relations avec les médias doit inclure des stratégies pour dissiper la méfiance, l'incompréhension et la désinformation mutuelles.

Vous trouverez ci-dessous une adaptation d'un exercice FFOM authentique qui a été mis en œuvre par une commission électorale africaine au cours d'un exercice de planification des relations avec les médias : Exemple de tableau FFOM

Pour évaluer leurs forces et leurs faiblesses, les OGE peuvent utiliser une technique répandue consistant à les répertorier à l'aide de l'analyse FFOM, sigle désignant les aspects suivants :

- Forces
- Faiblesses
- Opportunités
- Menaces

6.30.2 Consultation des médias et des parties prenantes

La participation des médias et autres parties prenantes à la planification de la stratégie médiatique contribue grandement à l'amélioration de son efficacité. Les médias peuvent effectivement être consultés dans le cadre des activités habituelles du service des relations avec les médias (comme les conférences de presse ou les réunions en tête-à-tête), mais il convient également de ne pas écarter d'autres parties prenantes auxquelles on ne pense pas immédiatement et dont la contribution peut être utile :

- Les partis politiques et les candidats ;
- Les organisations non gouvernementales, notamment celles qui œuvrent à la défense de la liberté des médias ou à la surveillance de l'activité des médias ou celles qui seront directement impliquées dans les processus administratifs électoraux ou de soutien électoral ;
- Les donateurs ;
- Les représentants des électeurs eux-mêmes, tels que les associations.

Dans le cadre des relations de l'OGE avec les médias, il peut être utile de mettre en place un processus de consultation avant l'élaboration de la stratégie médiatique. Cependant, pour garantir leur pleine efficacité, l'OGE peut envisager de poursuivre ces consultations tout au long du processus du cycle électoral.

Les consultations peuvent être utiles à plusieurs égards, qu'elles se déroulent avant ou pendant la phase opérationnelle :

- **Élaborer des réglementations relatives aux médias.**

Les consultations offrent aux OGE l'opportunité de s'asseoir à la même table avec les médias et les parties prenantes pour élaborer des codes de conduite et des réglementations relatifs aux médias. Ces cadres législatifs ne pourront être efficaces qu'à condition où les parties concernées, notamment les médias et les partis politiques dans ce cas, participent au processus de planification.

- **Définir des calendriers.**

Il est important à la fois pour les médias et pour l'OGE de comprendre quelles sont les différentes priorités et échéances de chacune des parties.

- **Instaurer des relations d'ouverture et de confiance.**

On ne saurait trop insister sur l'importance du temps consacré tout particulièrement à l'instauration de relations ouvertes et sincères entre l'OGE et les médias (et les parties prenantes) *avant* la phase opérationnelle. Les consultations peuvent contribuer à dissiper la méfiance et à instaurer ces relations, qui en retour peuvent être cruciales pour résoudre les problèmes et ouvrir la voie à des relations sereines lorsque la couverture médiatique des élections bat son plein et le calendrier électoral devient chargé.

- **Connaître les personnalités et les profils médiatiques.**

Cette étape constitue une excellente opportunité de connaître ses interlocuteurs, les organes d'information qui montrent la volonté de participer à la couverture médiatique des élections et les personnalités médiatiques, et pour en savoir plus sur les relations entre les organes d'information.

- **Appréhender les situations de façon plus avisée.**

Les médias peuvent fournir des conseils précieux aux OGE à propos des techniques les plus adaptées selon les circonstances et les organes d'information concernés, notamment en ce qui concerne les usages linguistiques, le profil du public ainsi que le format (par exemple s'il faut privilégier l'organisation de conférences de presse ou la diffusion de messages préenregistrés, etc.).

- **Évaluer le niveau de connaissances électorales des médias.**

Grâce aux consultations, l'OGE bénéficiera d'une vue d'ensemble du niveau de connaissances électorales de base des médias et des parties prenantes (c'est-à-dire de leur niveau de compréhension des processus et des règles). Ces données peuvent avoir une incidence sur le plan de formation en matière de couverture électorale de l'OGE ou sur d'autres domaines similaires.

- **Connaître les protagonistes et leurs responsabilités.**

Les consultations permettront aux participants de comprendre qui sont les différents protagonistes et quelles sont leurs responsabilités respectives, telles que les personnes chargées de la formation en matière de couverture électorale, de la formation en matière de journalisme d'investigation, de la programmation exceptionnelle des médias, etc.

- **Créer un plan de monitorage des médias.**

Les consultations offrent une bonne occasion de créer un plan de monitorage des médias et débattre de l'accès aux médias des candidats ou des partis politiques, si cette mission relève du mandat du service des relations avec les médias.

Le nombre de consultations et leur fréquence dépendront des circonstances. Il sera peut-être préférable de mettre en œuvre une série de consultations ouvertes à tous ou de regrouper les médias et les parties prenantes par catégories et d'organiser des réunions distinctes si l'organisation en est ainsi simplifiée et si ce mode de fonctionnement s'avère plus adapté à la situation. De la même façon, il peut être préférable de planifier le calendrier de cette série de consultations tout au long du processus électoral (par exemple à un rythme mensuel) ou de les organiser de manière ponctuelle en fonction de l'évolution des événements. Toutefois, la planification des consultations sera sous doute un gage de plus grande participation puisque les médias et les parties prenantes y seront mieux préparés. Prenons les deux exemples suivants pour illustrer les modalités pratiques éventuelles d'organisation de consultations avec les parties prenantes. Le premier exemple met en évidence les avantages liés à l'adoption d'une démarche active de la part de l'OGE et le second exemple souligne les écueils liés à l'absence de consultation et de coordination de l'OGE.

Exemple de processus de consultation : avant les élections législatives tanzaniennes en 2000, le Conseil des médias[236] a organisé une rencontre avec des médias, des journalistes, des organisations non gouvernementales qui défendent la liberté des médias et la Commission électorale nationale. Cette rencontre a donné lieu à l'élaboration d'un code de conduite relatif à la couverture médiatique des élections. Le Conseil des médias et les autres ONG ont ensuite mis au point un projet de monitorage des médias ayant pour but d'examiner dans quelle mesure les médias respectaient ce code de conduite. Des comptes rendus ont été régulièrement communiqués pendant la campagne et un rapport final a été publié après les élections.

Ce rapport final n'a été publié qu'à la suite d'une consultation supplémentaire réunissant les mêmes parties prenantes ainsi que les candidats et les partis politiques. Celles-ci ont amplement

[236] D'après les informations recueillies sur son site Internet, le Conseil des médias de Tanzanie « est un organisme non officiel indépendant à caractère bénévole dont le mandat consiste à apporter un soutien en faveur de la liberté des médias et à la garantir au sein de la République-Unie de Tanzanie » (voir : http://mct.or.tz/mediacouncil/).

débattu des conclusions issues de ce projet, ont évalué le code de conduite et ont tiré des enseignements pour les prochaines élections.[237]

6.30.3 Découpage des phases/cycles électoraux

L'organisation d'une seule élection comprend plusieurs phases ou processus. Dans certains cas, plusieurs types d'élections sont organisés en même temps, ce qui complique d'autant plus cette structure divisée en plusieurs phases. Le service des relations avec les médias de l'OGE sera mieux armé pour élaborer ses messages de manière appropriée s'il cerne parfaitement ces différentes phases et leurs enjeux respectifs, notamment en ce qui concerne ses relations avec les médias. Même si ces phases dépendent des pays concernés et des élections concernées, les phases suivantes sont fondamentales pour toutes les élections démocratiques :

- la période préélectorale ;
- la période de précampagne électorale ;
- la période de campagne électorale ;
- le jour du scrutin ;
- le dépouillement des votes et la proclamation des résultats ;
- la période postélectorale.

Une grande partie de la préparation des relations avec les médias peut se faire à l'avance. Même lorsque la teneur exacte du matériel destiné aux médias ne peut être anticipée, le calendrier des communications peut faire partie d'un plan global établi très tôt dans le processus électoral. Ce plan, qui correspond à la stratégie médiatique de l'OGE, est abordé dans la section précédente Élaborer une stratégie de relations avec les médias. Grâce à ce plan global relatif aux différentes phases, le déroulement de l'ensemble du processus sera facilité et l'OGE pourra, par exemple, prévoir précisément les échéances relatives à la publication des communiqués de presse ou à l'organisation des points de presse.

Les pages suivantes abordent en détail chacune de ces phases.

6.30.3.1 La période de précampagne élect

La notion de « précampagne » présuppose forcément l'existence d'une période de campagne donnée. Certains pays, comme les États-Unis, n'imposent en réalité aucune limite de durée de campagne. Bien sûr, dans de nombreux systèmes électoraux, les différentes séries d'élections (présidentielles, législatives, locales ou provinciales – voire supranationales dans le cas de l'Union européenne) peuvent être rapprochées.

[237] Site web du *Conseil des médias de Tanzanie*, dernière visite le 29 août 2012, http://mct.or.tz/mediacouncil/

Toutefois, quel que soit le système électoral, certaines questions liées aux élections et aux médias sont traitées essentiellement au cours des mois précédant les élections. Il s'agit principalement des processus suivants :

- la présentation des candidats ;
- l'inscription des électeurs ;
- l'information électorale, l'éducation électorale et l'éducation civique.

L'OGE peut avoir d'autres tâches à accomplir avant la campagne électorale, comme le découpage de la carte électorale, la création des cadres législatifs électoraux, des recensements, etc. Il devra tenir le public informé de toutes ces questions par l'intermédiaire des médias.

6.30.3.2 La période de campagne électorale

Cette période est bien évidemment marquée par une activité intense et comprend la préparation de la phase de scrutin elle-même ainsi que le traitement de diverses questions liées à la campagne. S'il possède des responsabilités en matière de réglementation vis-à-vis des médias, l'OGE devra également les assumer pendant cette période.

Pour les médias, le début de la période de campagne marque le véritable lancement de la couverture médiatique électorale. S'il a pris des dispositions sur le plan organisationnel avant cette période, le service des relations avec les médias de l'OGE sera mieux préparé pour répondre à l'intérêt soudain des médias que s'il accuse constamment un temps de retard. De même, si l'OGE a pour responsabilité d'observer les médias, il est recommandé que tous les cadres législatifs et un système d'observation digne de ce nom soient mis en place bien avant la période de campagne électorale. À ce stade, les questions réglementaires fondamentales doivent être closes et les médias et les candidats doivent avoir clairement compris leurs rôles et leurs responsabilités :

- Quelles sont les lois et les réglementations qui régissent la couverture médiatique de la campagne ?
- Qui est responsable de leur mise en œuvre ?
- Quelles sont les réglementations régissant les diffusions en accès direct ?
- Quelles sont les réglementations régissant la publicité politique payante ?
- Quelles sont les règles relatives aux discours de haine et à la diffamation et les diverses dispositions portant sur d'autres domaines tels que les sondages d'opinion et l'interruption totale de la diffusion d'actualités ?
- Quel est le mécanisme de recours prévu pour le public, les partis politiques ou les médias eux-mêmes ?

À ce stade, le processus d'accréditation des journalistes, s'il existe, a également commencé.

Le service des relations avec les médias participe également à de nombreuses autres activités de communication, qu'il s'agisse de la tenue de conférences de presse, de la publication de déclarations et de communiqués de presse ou de l'organisation de visites de presse. Il peut ainsi fournir aux médias des informations complètes et précises à propos des décisions et des opérations de l'OGE ainsi que sur l'état d'avancement des élections de manière générale. Les porte-parole et les membres du personnel des relations médias répondront au pied levé aux questions portant sur un large éventail d'aspects, tels que :

- les lois relatives aux campagnes électorales ;
- les mécanismes de recours et les décisions s'y rapportant ;
- la préparation des bureaux de vote ;
- la préparation des informations destinées aux électeurs et l'éducation des électeurs ;
- la logistique générale (par exemple le transport des bulletins de vote ou du matériel sensible) ;
- les procédures de dépouillement.

Dans de nombreux cas, le personnel chargé des relations avec les médias devra savoir comment orienter les médias vers les organismes agréés concernés en fonction des différentes questions abordées. Par exemple, si l'organisme des plaintes électorales n'est pas rattaché à l'OGE, le service des relations avec les médias devra orienter les médias vers cet organisme pour toute question relative aux recours. Ce service peut également être amené à procéder de la sorte s'il existe un organisme externe chargé de la vérification des candidatures.

6.30.3.3 Rôle de l'organisme de réglementation et surveillance du processus

La fonction principale de l'organisme de surveillance ou de réglementation, lorsque le processus de campagne est entamé, est de s'assurer que les règles ou les ententes déjà en place sont respectées : en d'autres termes, que le temps d'accès direct est distribué selon les règles, que l'éducation électorale est impartiale et conforme aux normes, et que les partis et les médias se conduisent selon les pratiques convenues relativement aux discours haineux.

Il importe que l'organisme de réglementation soit également aux aguets pour déceler toute ingérence de l'État ou des partis politiques qui empêcherait les médias de couvrir la campagne librement. Il doit signaler tout type d'ingérence aux autorités gouvernementales, en plus de condamner cette ingérence clairement et publiquement. L'organisme peut ainsi agir concrètement comme facilitateur et gardien de la liberté des médias au cours du processus électoral.

C'est également au cours de ce processus que la procédure de plaintes entre en jeu. Il est d'importance capitale que ce mécanisme permette la réception, l'examen, l'audition et la

résolution des plaintes de façon expéditive pendant la période électorale – les solutions postélectorales à long terme ne donnent satisfaction à personne.

Toutefois, afin de s'occuper des plaintes et d'accomplir ses autres fonctions, l'organisme de surveillance doit pouvoir surveiller la couverture médiatique des élections. Cela lui permettra non seulement de régler rapidement les plaintes relativement à la couverture médiatique, mais aussi d'agir de sa propre initiative si les partis ou les médias enfreignent les lois et les règlements.

Dans plusieurs cas, les organismes réglementaires n'accomplissent tout simplement pas les fonctions de surveillance, ce qui les limite énormément lorsque vient le temps d'évaluer les plaintes. Ils sont également incapables d'amorcer les procédures qui s'imposent, par exemple, si les émissions d'accès direct ne sont pas diffusées comme il se doit. Une unité de surveillance coûte indubitablement de l'argent – surtout au chapitre des salaires puisque la surveillance demande beaucoup de ressources humaines. Le budget d'un projet non gouvernemental assez important de surveillance des médias, qui a duré trois mois dans un pays d'Afrique à la fin de 2000, s'élevait à environ 250 000 $ US.

Une formule souvent utilisée dans les démocraties bien établies consiste à exiger que les médias remettent à l'organisme réglementaire une copie de tout matériel pertinent. Si cette règle est respectée, l'organisme dispose du matériel nécessaire pour évaluer d'éventuelles plaintes, mais ne peut pas amorcer ses propres actions, à moins de disposer du personnel nécessaire pour évaluer tout le matériel reçu.

Selon une troisième formule, de plus en plus courante, l'organisme de réglementation travaille conjointement avec des groupements non gouvernementaux qui surveillent les médias. Une telle collaboration peut être informelle ou faire l'objet d'un contrat détaillé. En 1999, en Afrique du Sud, le Media Monitoring Project (projet de surveillance des médias), un organisme non gouvernemental, a obtenu un contrat officiel pour travailler avec l'autorité responsable de la radioffusion, la Independent Broadcasting Authority. Le plus souvent, cependant, les organismes non gouvernementaux de surveillance soumettent leurs constatations à l'organisme réglementaire, qui décide des mesures à prendre.

6.30.4 Rôle des organisations non gouvernementales

De plus en plus, les organismes de surveillance électorale travaillent en collaboration avec diverses organisations non gouvernementales. Cette collaboration illustre concrètement le principe selon lequel une société civile active est nécessaire à la protection de la démocratie. Cette collaboration concernant la couverture des élections se retrouve dans trois domaines.

Formation des journalistes

L'organisme réglementaire lui-même n'a pas souvent les moyens d'organiser la formation des journalistes dans le domaine de la couverture électorale, mais il est dans son intérêt que ces habiletés soient développées. L'organisme peut travailler de pair avec les établissements de formation en journalisme ainsi qu'avec les médias qui ont des programmes de formation internes. En 2000, la Commission électorale nationale de la Tanzanie est allée plus loin et accordait un contrat à la British Broadcasting Corporation pour donner de la formation à des journalistes.

Surveillance des médias

Des organisations non gouvernementales comme ARTICLE 19 et le European Institute of the Media ont acquis une expérience considérable dans le domaine de la surveillance des médias. Dans diverses élections nationales, des organisations non gouvernementales nationales ont travaillé en partenariat avec des groupes internationaux et ont elles aussi acquis des aptitudes en matière de surveillance. En 1994, pour son travail de surveillance des médias, la Commission électorale du Malawi s'est beaucoup fiée aux observations d'un groupe de surveillance non gouvernemental créé par des militants de la liberté d'expression en collaboration avec ARTICLE 19. En 1994 également, la South African Independent Broadcasting Authority a accordé un contrat de surveillance au Media Monitoring Project, un organisme non gouvernemental.

Surveillance de la liberté des médias

Les groupes non gouvernementaux de défense des droits de la personne, les regroupements professionnels de médias et les syndicats de journalistes surveillent la liberté des médias dans le cadre de leurs activités normales. L'organisme réglementaire, en développant une relation de collaboration et d'échange d'information avec de tels groupes, peut utiliser son autorité pour condamner les atteintes à la liberté des médias. Il peut également utiliser ses pouvoirs sur le gouvernement et les partis politiques pour prévenir de tels incidents ou pour demander des comptes à ceux qui enfreignent les règles.

6.30.5 Surveillance des médias

La surveillance des médias est de plus en plus reconnue comme un élément essentiel de la gestion électorale. Si l'on veut que les règles régissant la conduite des médias soient appliquées, il faut que l'organisme responsable de leur application sache ce que font les médias, que cet organisme soit un OGE ou une autre autorité chargée de réglementer les médias.

La surveillance des médias peut aussi remplir une autre fonction : elle peut aider à déterminer jusqu'à quel point l'OGE a réussi à communiquer ses messages par le biais des médias.

Le processus de surveillance lui-même peut varier en ampleur et en complexité, et peut être mené par différentes entités : une unité de surveillance au sein de l'OGE ou de l'organisme de réglementation, un organisme non gouvernemental agissant sous contrat, une équipe du milieu universitaire ou une entreprise commerciale.

Le but de la surveillance peut être de déterminer :

- si les médias ont respecté la répartition de temps d'accès direct entre les partis;
- si les créneaux d'accès direct ont été distribués de façon équitable;
- comment les médias ont rapporté d'éventuelles déclarations provocatrices ou diffamatoires faites par des candidats;
- si les médias se sont conformés à toute décision rendue par un organisme de réglementation (p. ex. l'obligation d'accorder un droit de réplique ou de rectificatif).

6.31 Le jour du scrutin

À l'ouverture des bureaux de vote, le rôle des médias évolue par rapport à celui qui leur était dévolu pendant la période de campagne électorale, et il peut être nécessaire d'établir des règles spécifiques régissant ce changement. En pratique, celui-ci peut survenir plus tôt avec l'application d'une interruption totale de la publication de comptes-rendus de campagne politique, de résultats de sondages d'opinion, de diffusions en accès direct ou de publicités, ou encore de l'ensemble de ces informations. Bien évidemment, différents facteurs peuvent avoir une incidence sur le scrutin pendant son déroulement. Le taux d'abstention est déterminant car on considère généralement qu'il est plus favorable à l'un ou l'autre des partis lorsqu'il est faible ou élevé. La communication du taux d'abstention peut parfois faire également l'objet d'un certain degré de restriction.

En règle générale, l'OGE organisera plusieurs conférences de presse le jour du scrutin, à l'ouverture des bureaux de vote, à leur fermeture et à d'autres moments lorsque la situation l'impose. Par exemple, il peut être nécessaire de publier un communiqué en cas d'incidents tels que des actes de violence dans des isoloirs, des problèmes logistiques (comme des inondations) ou des problèmes d'intégrité tels que des accusations de fraude électorale. Pour préserver sa réputation et éviter l'aggravation des problèmes, il est important que l'OGE réagisse aussi rapidement que possible pour rassurer le public à propos des mesures mises en œuvre. L'OGE peut également publier des déclarations de ses agents visant à encourager la population à voter et à garder confiance dans le processus. Le service des relations avec les médias peut publier des mises à jour régulières sur le site Internet de l'OGE pour fournir des informations de dernière minute à propos de l'avancée du scrutin. Le centre de presse de l'OGE peut accueillir des journalistes électoraux dans ses locaux pour créer une plate-forme de communication d'informations le jour du scrutin.

Une autre mission clé du personnel chargé des relations avec les médias peut consister à s'assurer que les médias comprennent clairement leurs droits d'accès au processus électoral et respectent ces directives. Pour ce faire, il peut entretenir des échanges réguliers avec les centres électoraux dans tout le pays ainsi qu'avec les médias. Le service peut également affecter sur place le plus grand nombre possible d'effectifs et les faire passer d'un centre de vote à l'autre. Ils peuvent ainsi à la fois surveiller le respect des réglementations par les médias et donner à ces derniers l'opportunité de mener des entretiens avec des membres du personnel de l'OGE, si ses réglementations interdisent aux membres des bureaux de vote de s'entretenir avec les médias.

6.31.1 Accès des médias aux bureaux de vote

La question de l'accès aux bureaux de vote par les médias peut parfois créer des tensions – généralement non fondées.

Dans la plupart des cas, les médias ont surtout besoin d'un accès plutôt général – des extraits vidéo ou des photos de files d'attente d'électeurs, de personnes qui déposent leur vote, et ainsi de suite. Souvent les journalistes jouissent d'un certain degré d'accès qui n'est pas accordé au public en général. Parfois des personnes qui ne sont pas des électeurs se voient refuser l'accès aux bureaux de vote – une mesure destinée à minimiser l'intimidation de dernière minute – mais les journalistes et les observateurs qui peuvent présenter leur accréditation sont exemptés de cette mesure d'exclusion. Il faut cependant que les médias comprennent bien que, malgré ce privilège, ils sont assujettis aux mêmes restrictions légales que tout le monde. Par conséquent, ils ne peuvent rien faire à l'intérieur d'un bureau de vote (ou ailleurs) qui puisse constituer de l'intimidation ou de la pression sur le processus électoral. Il faut aussi que les journalistes comprennent bien que leur accès aux bureaux de vote est strictement contrôlé par le fonctionnaire électoral qui est responsable des lieux et qui doit donner son assentiment.

Il est d'une importance capitale que la politique précise sur l'accès des médias aux bureaux de vote soit communiquée à l'avance aux fonctionnaires électoraux responsables et aux médias eux-mêmes.

L'Institut électoral d'Afrique du Sud (http://www.eisa.lorg.za) a dressé une liste très utile de choses « à faire » et « à ne pas faire » pour les médias aux élections d'Afrique du Sud en 1999. Les travailleurs des médias pouvaient :

- présenter leur carte de presse au fonctionnaire électoral responsable du bureau de vote et du dépouillement des votes;
- prendre des photos et mener des entrevues avec le consentement du fonctionnaire responsable;
- faire partie d'un « pool de presse » (regroupement d'un grand nombre de journalistes qui veulent une photo ou une entrevue avec une personnalité et qui sont représentés par un petit nombre de journalistes).

Les lignes directrices soulignaient également que dans des endroits névralgiques certains électeurs pouvaient ne pas vouloir être photographiés ou interviewés.

Les travailleurs des médias ne pouvaient pas :

- compromettre le secret du vote et la bonne conduite de l'élection;
- publier de fausses informations dans l'intention de déranger ou d'empêcher l'élection;
- publier des informations qui inciteraient à l'hostilité ou à la crainte dans le but d'influencer les résultats des élections;
- publier de l'information susceptible d'influencer la conduite ou les résultats d'une élection;
- publier les résultats d'un sondage à la sortie des bureaux de vote pendant les heures de votation.

L'Institut électoral d'Afrique du Sud rappelait aussi un certain nombre d'interdictions générales qui s'appliquaient également aux travailleurs des médias, qui ne pouvaient donc pas :

- entraver l'indépendance et l'impartialité de la Commission électorale indépendante;
- inciter par la force ou la persuasion quelqu'un à s'inscrire ou à ne pas s'inscrire;
- inciter par la force quelqu'un à appuyer ou à ne pas appuyer un parti politique ou un candidat;
- participer à des activités politiques illégales;
- se faire passer pour un représentant ou un candidat d'un parti politique;
- prétendre travailler avec la Commission indépendante électorale;
- fournir de l'information sur la votation ou le dépouillement des votes, ou briser le scellé ou ouvrir une urne contenant du matériel de vote.[238]

6.31.2 Couverture de la votation

Indépendamment de la question de l'accès des médias aux bureaux de vote, il existe différentes façons de couvrir le déroulement du vote. Il est généralement préférable de faire cesser les émissions électorales des partis et la publicité électorale avant que le vote ne débute. S'il en était autrement, on risquerait de voir des publicités basées sur des résultats fragmentaires du début du dépouillement. Ce procédé serait injuste et ne donnerait aucune possibilité de réplique.

Certaines lois ou lignes directrices imposent également des restrictions spécifiques sur certains types de reportages en fin de campagne à cause de l'influence exagérée que ces reportages

[238] Raymond Louw, *A Handbook on the Media and Electoral Law*, Electoral Institute of Southern Africa, Johannesburg, 1999.

pourraient avoir. Ainsi, il existe souvent une interdiction, volontaire ou légale, concernant la couverture des résultats de sondages d'opinion.

Le Monténégro interdit aux médias financés à même les deniers publics de publier les résultats de scrutins antérieurs ou de prédire les résultats de l'élection en cours avant la fermeture des bureaux de vote le jour du scrutin.

Il existe évidemment une variété de facteurs qui peuvent influencer le vote. Le taux de participation est un élément important, puisqu'un taux de participation élevé ou faible est reconnu comme favorisant un parti ou un autre. C'est pourquoi les reportages sur le taux de participation font parfois l'objet de restrictions.

En pratique, ces considérations peuvent généralement être résolues par une pratique professionnelle et de l'autoréglementation raisonnable. La British Broadcasting Corporation (BBC) a établi les lignes directrices suivantes à l'intention de ses réalisateurs pour la couverture du jour de l'élection : « La couverture du jour du scrutin doit éviter toute référence aux questions électorales et, jusqu'à la fermeture des bureaux de vote, il faut s'en tenir aux nouvelles factuelles sur l'élection. On peut cependant publier les résultats de sondages d'opinion et des revues des journaux du matin, tout comme des déclarations d'importance des partis, pourvu que des répliques des partis adverses soient également diffusées. »

6.31.3 La période postélectorale

Pendant la période postélectorale, le service des relations avec les médias de l'OGE consacrera ses efforts à l'évaluation, au renforcement des capacités, à la planification et à la consultation. De plus, des problèmes peuvent survenir au cours de cette période et l'OGE devra communiquer des informations au public à ce sujet. Il peut s'agir, par exemple, de contentieux relatifs à la probité du processus électoral ou de problèmes liés aux résultats officiels. Dans certains cas, comme cela a été évoqué précédemment, la simple communication des résultats peut prendre du temps et cette période peut davantage s'apparenter à une période postélectorale qu'à une période électorale.

Même si la proclamation des résultats marque généralement la fin de l'application de la *réglementation* officielle relative aux activités médiatiques liées aux élections, les relations avec les médias ne s'arrêtent pas là. Selon les circonstances, le service des relations avec les médias peut rester actif bien plus tard que les autres services de l'OGE (par exemple celui chargé de la logistique) et peut entretenir des relations avec les médias jusqu'à l'établissement de la totalité des résultats et la résolution de l'ensemble des contentieux.

6.31.4 La période préélectorale

La période préélectorale est bien évidemment une phase de préparation minutieuse des élections. Malheureusement, cette phase est généralement la plus négligée, malgré les nombreux enseignements tirés des élections menées jusqu'alors, qui soulignent son caractère primordial. Selon l'une des explications les plus courantes, cette négligence résulte du manque de financement ou de ressources en général, notamment dans les pays en transition vers la démocratie dans lesquels les premières ou deuxièmes élections sont sur le point d'être organisées. À moins qu'il ne soit déjà bien établi, l'OGE sera probablement occupé à concentrer ses efforts sur la collecte de fonds, le recrutement de personnel, la préparation des moyens matériels, etc. pendant ces semaines ou ces mois cruciaux. Cependant, s'il néglige cette phase de préparation et se retrouve directement plongé dans le cycle électoral, le service des relations avec les médias risque d'accuser constamment une longueur de retard et de devoir compenser tant bien que mal l'absence de plan clair et ciblé.

La période préélectorale doit être consacrée à l'analyse du public, à la cartographie des médias, au test des messages et, pour terminer, à la création d'une stratégie globale. De plus, l'OGE doit porter ses efforts pendant cette période sur la consultation, la communication d'informations et la sensibilisation des médias et des parties prenantes à leurs droits et responsabilités pendant les élections, aux lois et à la réglementation pertinentes, aux mécanismes de recours, etc. L'OGE peut être amené à organiser des points de presse et des formations traitant de ces questions ou à déléguer ces tâches à d'autres parties.

6.31.5 Dépouillement des votes et proclamation des résultats

La transparence du dépouillement et la proclamation publique des résultats font partie des missions les plus importantes de l'OGE. La proclamation des résultats des élections est attendue par l'ensemble de la population du pays et même parfois par le reste du monde, et peut faire l'objet de revendications et d'annonces contradictoires des médias.

Selon les circonstances et les procédures de l'élection concernée, le dépouillement peut prendre quelques heures jusqu'à plusieurs jours, voire plusieurs semaines. La durée de cette opération a une profonde incidence sur la nature et l'ampleur de la mission du service des relations avec les médias.

Lorsque le dépouillement ne prend que quelques heures ou tout au plus une journée, le service des relations avec les médias de l'OGE peut publier des mises à jour continues de son avancement jusqu'à la proclamation des résultats officiels et définitifs. Pendant cette période, les médias sont habituellement présents dans les centres de dépouillement ou de proclamation des résultats ou encore dans les deux centres. En fonction des réglementations sur les déclarations des médias pendant le dépouillement, la couverture médiatique peut être totalement interrompue ou être en pleine effervescence à travers la communication d'estimations de résultats, de sondages d'opinion, de sondages de sortie des urnes, etc. Pour de plus amples informations sur la communication des sondages d'opinion et des sondages de sortie des urnes, veuillez consulter la section Communication des sondages d'opinion.

Par ailleurs, la durée du dépouillement des votes peut prendre plusieurs jours ou même plusieurs semaines avant que la proclamation des résultats officiels soit autorisée. Dans d'autres cas, les résultats préliminaires peuvent être annoncés dans un premier temps et les résultats officiels ne sont ensuite proclamés qu'une fois achevée la procédure de traitement des plaintes. Cette procédure peut prendre plusieurs mois, comme cela a été le cas pendant les élections présidentielles, législatives et provinciales afghanes en 2009 et 2010. Le rôle de l'OGE en matière de relations avec les médias pendant les périodes prolongées de dépouillement des votes est probablement plus complexe que celui lui incombant pendant les dépouillements de courte durée. Cela découle du fait que les sensibilités et les suspicions ont tendance à surgir pendant les processus prolongés. Le personnel chargé des relations avec les médias de l'OGE peut mettre à profit cette période pour surveiller les tendances médiatiques et se tenir pleinement informé de l'ensemble des opérations de dépouillement. Pendant cette période, la transparence constitue un facteur absolument essentiel au regard de la légitimité des élections.

L'OGE peut prendre de multiples mesures pour maximiser le professionnalisme et la précision dans l'annonce des résultats. Il est particulièrement important de s'assurer que tous les résultats sont communiqués rapidement et avec exactitude au cours de leur proclamation progressive. Cela facilite la vérification du dépouillement par le public et diminue les risques de manipulation de la procédure.

Il est également crucial de définir la voie hiérarchique à respecter lorsque les résultats sont communiqués. L'ensemble du personnel et des commissaires de l'OGE doivent savoir qui est la personne chargée de proclamer les résultats, quelle sera la date et quel sera le lieu de leur proclamation. En Papouasie-Nouvelle-Guinée, en 2012, des membres du personnel de centres de vote ont été accusés d'inciter les journalistes à leur verser des pots-de-vin pour obtenir des informations sur les résultats des élections. L'OGE doit empêcher ces pratiques et les sanctionner.

La mise à disposition d'un centre de presse facilitera grandement l'accès aux résultats des médias, notamment si le processus de dépouillement est centralisé. Les équipements et les procédures des centres de dépouillement décentralisés sont également fondamentaux en ce qui concerne la capacité de communication de chiffres exacts de la part des médias.

Les médias peuvent réaliser dans le même temps plusieurs activités de production de résultats, comme des sondages de sortie des urnes, des décomptes rapides non officiels et des sondages d'opinion. Il est important que le service des relations avec les médias de l'OGE soit informé du contenu de ces activités, sache quelles sont les activités en cours et soit conscient de leur incidence potentielle sur le débat public général.

En résumé, le dépouillement est une phase d'activité intense. Le service des relations avec les médias de l'OGE sera probablement à pied d'œuvre et l'ensemble de son personnel devra sans doute travailler de jour comme de nuit pour fournir aux médias des informations précises dans les délais prévus.

6.32 Cartographie des médias

La création d'une « cartographie » complète et à jour du paysage médiatique d'un pays est une étape essentielle de toute approche de relations avec les médias d'un OGE. Sans paysage clairement défini, la communication avec le public de l'OGE restera, dans le meilleur des cas, incomplète.

Cette démarche de cartographie des médias ne consiste pas uniquement à répertorier l'implantation géographique des médias ni même seulement à déterminer leur couverture – même si ces informations en constituent des éléments majeurs – mais correspond également à un examen approfondi d'aspects tels que :

- la propriété des médias ;

- l'usage des médias, notamment à différents niveaux de la société ou au sein de différents groupes cibles ;
- le type de programmes ;
- le degré de confiance du public envers les sources médiatiques ;
- les politiques médiatiques (les politiques peuvent être différentes selon l'implantation géographique) ;
- les coordonnées des médias.

Toutes ces informations permettront aux différentes entités chargées de la communication au sein des OGE, mais plus particulièrement au service des relations avec les médias de l'OGE pour le sujet qui nous concerne, de prendre des décisions en toute connaissance de cause sur la nature et la portée des efforts de communication destinés aux médias. Le service disposera également d'informations précieuses sur les répercussions potentielles de la propriété des médias et de la confiance qui leur est accordée sur les messages de l'OGE. Par exemple, l'OGE peut modifier sa stratégie médiatique s'il apparaît clairement que seuls les journaux d'opposition participent à ses conférences de presse ou si le radiodiffuseur public, qui est favorable au parti au pouvoir, est le seul média accessible dans les zones rurales.

La cartographie des médias peut être une activité qui demande beaucoup de temps et nécessite un niveau raisonnable d'expériences et de compétences spécialisées. Par exemple, des analyses d'échantillons et des enquêtes sont nécessaires pour établir des données crédibles sur l'utilisation des médias ou sur la confiance qui leur est accordée. Pour cartographier la couverture médiatique, il est nécessaire de posséder certains logiciels et des connaissances spécifiques sur leur utilisation. Il se peut que le service des relations avec les médias de l'OGE ne possède pas les ressources ni les compétences nécessaires pour établir lui-même une cartographie complète des médias. Il se peut également que l'OGE ne dispose pas des fonds nécessaires pour externaliser cette activité auprès d'un organisme de recherche extérieur. Cependant, l'OGE peut, dans de nombreux cas, exploiter les données existantes en recueillant les résultats des recherches précédentes afin d'établir le panorama le plus complet possible de la situation.

Dans de nombreux pays, les données relatives à l'audience des médias sont désormais consignées à des fins diverses. Les organismes de développement des médias, les projets de communication sur les changements comportementaux, les agences de publicité, les instituts de sondage d'opinion, les services d'information gouvernementaux, les organisations professionnelles de médias, les organisations nationales et internationales de la société civile et d'autres entités réalisent des enquêtes qui sont souvent disponibles en ligne ou qui sont parfois disponibles à la vente. Certaines organisations, telles que The Asia Foundation en Afghanistan, réalisent régulièrement des enquêtes de grande ampleur qui couvrent toute une variété de sujets, y compris l'utilisation des médias, à partir desquelles il est possible de recueillir et d'analyser ces informations. Si ce type de données ne fait pas l'objet de collecte, l'OGE peut envisager d'encourager une organisation partenaire à effectuer cette démarche dans le cadre de sa programmation, ces informations présentant plusieurs intérêts. Les OGE peuvent également réaliser leurs propres projets de recherche à plus petite échelle pour bénéficier d'une meilleure compréhension du taux de pénétration des différents médias, ainsi que de celui du matériel de l'OGE auprès du public visé. Vous trouverez ci-dessous un exemple d'exercice de cartographie des médias au Rwanda qui date de 2009 (publication en 2010) et qui a été mené par Search for Common Ground et financé par la Commission européenne et USAID : www.sfcg.org/programmes/rwanda/pdf/**Media_Mapping**_Report.pdf

L'un des principaux objectifs de cette cartographie de l'audience des médias consiste à déterminer quels sont les publics qui ne sont pas touchés par les initiatives médiatiques en cours de l'OGE (en général, les femmes, les groupes minoritaires et les habitants des régions rurales et isolées). Pour résoudre ce problème, il sera nécessaire d'employer des stratégies innovantes, y compris utiliser des technologies auxquelles l'OGE n'avait pas recours auparavant telles que les SMS (de nombreux habitants pauvres des zones rurales possèdent désormais des téléphones portables mais n'ont pas accès aux médias) et mettre en œuvre des initiatives individuelles et d'autres activités dont une partie est examinée dans les sections Éducation civique et Information électorale de l'encyclopédie.

Le service des relations avec les médias de l'OGE souhaitera probablement compiler lui-même une base de données des médias dans le cadre de cette cartographie. Cette base de données permettra de contacter les médias pour les conférences de presse, les points de presse, les visites de presse et l'envoi d'informations telles que les déclarations et les communiqués de presse. Il est conseillé au service des relations avec les médias de l'OGE de procéder lui-même à la compilation de cette base de données au lieu d'utiliser d'autres bases de données ou listes de diffusion, du fait que la couverture médiatique des élections est généralement confiée à certains journalistes. Le service des relations avec les médias pourra contacter directement les journalistes concernés tout en envoyant des informations aux médias *en général*. Le service peut utiliser d'autres listes dans un premier temps, mais les bonnes pratiques ont démontré que l'utilisation de bases de données ciblées, organisées et faciles d'utilisation sur les médias spécialisés dans les élections favorise des relations plus simples et plus méthodiques avec les médias.

6.33 Analyse du public

Pour élaborer une stratégie médiatique, il est essentiel d'identifier le public concerné. Cette étape permet d'établir les fondations indispensables de l'ensemble de cette stratégie. L'OGE doit déterminer *l'identité* du public visé pour garantir l'efficacité de ses opérations de communication. Son utilité peut sembler dérisoire en raison de son évidence, car ce public correspond bien évidemment aux électeurs. Cependant, trois raisons particulières justifient la nécessité d'une définition de ce public :

- Dans les faits, de nombreux OGE ne suivent pas la démarche logique consistant à adapter leur stratégie médiatique en fonction de leur public. Ils communiquent plutôt leurs messages par la voie médiatique la plus simple ou la plus courante, sans se préoccuper de savoir s'ils touchent réellement le public auquel ils veulent s'adresser ou si le public visé comprend ces messages.
- De même, beaucoup d'OGE, de manière générale, ne s'adressent pas à leur public principal mais à de nombreux publics secondaires – les partis politiques, les médias eux-mêmes – qui sont plus exigeants et avec lesquels il est souvent plus facile d'entrer en contact.
- Le public n'est pas un groupe unique et uniforme. En le divisant en plusieurs sous-groupes, l'OGE pourra mieux préparer les différents messages qu'il est nécessaire de leur transmettre et recenser les différents médias auxquels il convient d'avoir recours. Il est facile d'établir des hypothèses concernant les médias les plus « importants » dans un contexte donné. Toutefois, les publics visés ont des niveaux d'accès aux médias extrêmement différents et éprouvent un attrait similaire pour ceux-ci selon leur situation géographique, leur sexe, leur âge et d'autres facteurs. Par exemple, aux Îles Salomon, une étude a mis en évidence le fait que la majorité de la population de la capitale a accès à certains types de médias d'informations courants, alors que cet accès est très inégal en dehors de la capitale. De plus, il ressort de cette étude que le niveau d'accès des femmes à toutes les formes de médias est généralement inférieur à celui des hommes en raison de facteurs économiques et culturels, comme une moindre mobilité pour se déplacer en ville afin de regarder la télévision dans un lieu public[i].

De façon générale, il n'est pas difficile d'identifier le public concerné. L'OGE peut exprimer la volonté de communiquer des informations à l'ensemble des électeurs à différentes étapes du processus électoral. Les messages et leurs moyens de communication seront différents et devront faire l'objet d'un examen ultérieur pendant le cycle de planification. Cependant, il est utile de définir clairement le public principal et secondaire ainsi que leurs sous-catégories. Le public principal comprend les électeurs, tandis que le public secondaire comprend les relais de ces messages auprès de ces électeurs. Les sous-catégories sont définies par la nécessité d'élaborer des messages différents ou par le fait qu'il est uniquement possible de leur communiquer ces messages par le biais de médias différents de ceux utilisés pour le grand public électoral.

Exemples de sous-catégories importantes appartenant au public principal :

- Les électeurs à l'extérieur du pays ;

- Les électeurs en situation de handicap ;
- Les électeurs appartenant à une minorité ;
- Les électeurs de sexe féminin ;
- Les électeurs analphabètes ;
- Les électeurs qui votent pour la première fois ou les électeurs potentiels.

Pour chacun de ces exemples de sous-catégories, il est clair qu'il sera probablement nécessaire d'élaborer des messages distincts et d'utiliser des médias différents. Par exemple, les électeurs d'outre-mer auront besoin d'informations à propos du vote par correspondance ou par procuration. Comme il n'est pas toujours possible de les informer par l'intermédiaire des médias nationaux de leur pays d'origine, il peut être nécessaire de recourir à d'autres canaux de communication. Les nouveaux électeurs peuvent avoir besoin d'informations détaillées sur l'inscription sur les listes électorales, ainsi que sur le déroulement du vote lui-même. Le recours aux médias ciblant les jeunes facilitera sans doute cette communication d'informations. Il faudra ainsi procéder de la même manière pour chaque sous-catégorie.

Exemples de sous-catégories appartenant au public secondaire :

- Les candidats ;

- Les partis politiques ;
- Les médias ;
- Les ONG ;
- Les bailleurs ;
- Les groupes d'observateurs ;
- Les collectivités.

Tous ces groupes font partie du public secondaire, non pas en raison d'une moindre importance, mais parce qu'ils représentent un moyen de communication des messages destinés au public principal *et* du fait que l'OGE peut avoir des messages particuliers à leur transmettre.

Le service des relations avec les médias de l'OGE doit avant tout avoir connaissance des profils des différents publics concernés, de leur implantation géographique et de leurs situations ou besoins particuliers, et comprendre l'incidence de ces facteurs sur son programme global de communication. En appréhendant clairement cet environnement, l'OGE sera en mesure d'élaborer des messages efficaces et extrêmement ciblés.

6.34 Outils et techniques de relation avec les médias

Il existe une vaste panoplie d'outils et de techniques auxquels l'OGE peut avoir recours pour mener ses opérations de communication auprès du public à l'aide des médias et garantir la pertinence, l'exactitude et l'efficacité de ses messages. Cette panoplie comprend les points de presse, les conférences de presse, les communiqués de presse, les dossiers de presse, les sites Internet, les nouveaux médias, les visites de presse, etc. Pour élaborer et mettre en œuvre ces techniques, il est important de souligner les points suivants :

- Dans la mesure du possible, les relations avec les médias devraient être assumées par un service spécialisé dans ce domaine ou, à défaut, par un spécialiste des médias, de préférence une personne ayant déjà travaillé en tant qu'attachée de presse.

  Les techniques de relation avec les médias font partie de la stratégie médiatique globale élaborée par l'OGE. Le service des relations avec les médias n'est qu'un acteur, bien qu'essentiel, du processus de plus grande ampleur de communication d'informations destinées aux électeurs et de transparence de l'administration électorale. Il est dès lors crucial que ce service travaille de concert avec les autres services de l'OGE, tels que les services chargés de l'éducation civique et électorale, du cadre législatif, des opérations, de l'observation et de la parité. Non seulement un grand nombre des questions auxquelles le service des relations avec les médias sera confronté auront un lien avec les autres services et leurs activités, mais l'absence de coordination peut également entraîner la communication de messages contradictoires qui saperont la crédibilité de l'OGE aux yeux du public.
- Les OGE doivent être capables de réagir rapidement aux événements, mais la plupart des techniques de relations médias peuvent être préparées et soigneusement planifiées.
- Le service des relations avec les médias doit non seulement se tenir au courant des activités des autres services de l'OGE, mais il peut aussi tirer profit de l'observation étroite des événements politiques et sociaux à l'intérieur du pays qui sont pertinents pour les élections ou qui peuvent avoir une incidence sur ces dernières. En procédant de cette manière, les membres du personnel du service ne seront pas pris au dépourvu lorsque les médias attireront leur attention sur certains sujets et leur demanderont de faire part de leur analyse (qu'il soit ou non nécessaire de répondre à leurs questions). En se tenant informé des événements, le service des relations avec les médias pourra également anticiper les questions ou les sujets de préoccupation qui pourraient être soulevés et préparer des réponses s'y rapportant.

Différents outils et techniques à la disposition des OGE seront examinés sur des pages distinctes :

- les dossiers de presse ;
- le matériel audio et vidéo préenregistré ;
- les communiqués et les déclarations de presse ;
- les sites Internet ;
- les conférences de presse ;
- les points de presse ;
- les visites de presse ;
- le centre de presse ;
- les entretiens.

6.34.1 Dossiers de presse

La préparation de dossiers de presse comprenant des informations de base pour les médias peut apporter un gain de temps considérable aux OGE et leur permettre de s'assurer, dans le même temps, que les médias sont informés et que les informations qu'ils diffusent sont exactes. Les journalistes ont besoin d'une grande quantité d'informations de nature générale : nombre d'électeurs inscrits (par circonscription électorale, le cas échéant), nom des candidats, sièges brigués, résultats des précédentes élections, nombre de créneaux de diffusion et durée des émissions, cadre législatif électoral, etc. Ils peuvent aussi avoir besoin de davantage d'informations de base sur le plan démographique, institutionnel et politique. De plus, ils souhaiteront savoir quels sont les équipements et les ressources mis à leur disposition, comme le centre de presse, les points de presse réguliers, les badges de presse, etc.

Toutes ces informations sont utiles et doivent être incluses dans le dossier de presse (également appelé trousse d'information). La plupart, voire toutes ces informations peuvent être regroupées avant la campagne et l'élection elle-même. Une bonne partie du matériel peut aussi servir à d'autres personnes, telles que les observateurs électoraux.

Voici une liste de contrôle type du matériel qui pourrait se trouver dans un dossier de presse :

- Calendrier électoral
- Liste des candidats
- Fiche d'information sur l'OGE (histoire, mandat, profils de ses membres)
- Électeurs inscrits – à l'échelle nationale ou par circonscription ou division de vote, le cas échéant (veuillez noter que, dans certains pays, la divulgation publique de ces informations peut mettre en danger les électeurs)
- Liste des circonscriptions ou des divisions électorales (le cas échéant) et des lieux de scrutin
- Résultats des élections précédentes (le cas échéant)
- Liste des parlementaires en poste (le cas échéant)
- Procédures d'inscription
- Procédures de vote
- Procédures de dépouillement
- Recueil de la législation électorale, avec les règlements et procédures pertinents
- Commission et/ou organisme de monitorage des médias
- Organisme de traitement des litiges électoraux et/ou des plaintes électorales (et les mandats légaux)
- Échantillons de matériel électoral
- Code de conduite de la campagne électorale des partis
- Code de conduite des journalistes
- Documents d'éducation électorale préparés par l'OGE
- Foire aux questions
- Coordonnées du siège et des bureaux de terrain
- Calendrier des points de presse et autres renseignements concernant le centre de presse

6.34.2 Matériel audio et vidéo préenregistré et documentation préimprimée

Pour être efficace, le service des relations avec les médias de l'OGE doit adopter une attitude proactive plutôt que réactive. Cela signifie que le personnel doit non seulement se tenir informé des événements et des tendances, mais également préparer le matériel de communication. En préparant à l'avance le matériel audio, vidéo et la documentation imprimée, l'OGE peut s'assurer que son propre message sera diffusé exactement comme il le souhaite.

Le service chargé de l'éducation civique/électorale pourra préparer différents messages éducatifs qui pourront être diffusés pendant des créneaux d'information de radiodiffuseurs publics (parfois sous condition de détention de licence pour les radiodiffuseurs privés ou d'achat de créneaux publicitaires ou de temps d'antenne). Il n'est pas nécessaire que le service des relations avec les médias fasse de même, mais il peut envisager d'appuyer ces initiatives en acheminant ces informations auprès d'une grande variété de médias. Cet effort devra être mené en collaboration avec le service d'éducation civique/électorale.

Cependant, le matériel audio et vidéo préenregistré ainsi que les documents préimprimés qui sont destinés *exclusivement aux relations avec les médias* permettent également au service des relations avec les médias de s'assurer que les médias reçoivent rapidement des renseignements exacts. Cette technique rappelle combien il est nécessaire d'adopter une attitude proactive. Par exemple, s'il est informé qu'un bureau de vote ne sera pas ouvert pour des raisons de sécurité en vertu d'une décision de l'OGE, le service des relations avec les médias peut envisager de préparer un clip vidéo, un clip audio et un communiqué de presse qui en expliquent le motif ainsi que les efforts mis en œuvre pour trouver une solution ou compenser les préjudices. Cette approche constitue un exemple d'attitude proactive qui évitera éventuellement au personnel du service d'être pris au dépourvu par les questions des médias ou de se retrouver dans l'incapacité d'expliquer de manière adéquate la situation. Cela permet également d'envoyer un message aux médias et aux électeurs leur indiquant que l'OGE attache une attention particulière à une communication rapide et transparente.

La préparation du matériel électoral présente les avantages suivants :

- L'OGE peut déterminer le contenu exact de son message et le formuler avec ses propres mots.
- L'OGE peut intervenir de manière préventive concernant les sujets délicats.
- L'OGE peut fournir le matériel à l'avance aux radiodiffuseurs.
- L'OGE peut utiliser des techniques créatives pour diffuser ses messages.

En général, le matériel préenregistré est diffusé sur le site Internet de l'OGE et fait l'objet d'une déclaration par écrit. Il peut également être distribué sous la forme de CD ou d'autres formats d'enregistrement.

6.34.3 Sites Internet et nouveaux médias

Le site Internet d'un OGE constitue un guichet d'information unique qui présente un intérêt à la fois pour les médias, les électeurs et le grand public. Il pourra comprendre de nombreuses sections différentes, y compris une section réservée aux relations avec les médias (ou aux relations publiques). On y trouvera des communiqués et des déclarations de presse, du matériel audio et vidéo préenregistré, des articles d'actualité pertinents (sans parti pris ou expliquant le rôle d'un OGE), des coordonnées, des invitations à des conférences et à des points de presse, des films d'archives électorales, etc. En tenant à jour un site Internet, le service des relations avec les médias pourra créer un dossier de presse virtuel. De plus, il est possible de l'actualiser constamment en y ajoutant de nouvelles informations lorsqu'elles deviennent disponibles. Il est également possible d'y administrer un service relatif aux résultats.

Les OGE utilisent de plus en plus d'autres nouveaux médias pour communiquer avec les médias traditionnels et le public. De nombreux OGE possèdent une page Facebook et des comptes Twitter actifs. Certains d'entre eux répondent aux demandes de renseignements des médias et fournissent des commentaires par courrier électronique ou même par SMS. Certains OGE annoncent leurs conférences de presse en envoyant des SMS à leur liste de contacts parmi les médias. Les OGE auront la possibilité et seront dans l'obligation d'utiliser de plus en plus les nouveaux médias dans le cadre de leurs relations avec les médias, en compte tenu de l'usage croissant de ces nouveaux outils par les médias et le public.

Bien sûr, les niveaux d'accès à Internet et aux autres nouveaux médias sont extrêmement inégaux selon l'implantation géographique et il convient de tenir compte de ce constat (consultez la section sur les nouveaux médias pour en savoir plus sur l'accès à Internet dans le monde et sur leur utilisation par les OGE). Il est important que toutes les informations publiées sur un site Internet soient diffusées simultanément via d'autres moyens de communication pour garantir une communication d'ampleur nationale et compenser l'absence de ressources pour accéder à Internet. Le service des relations avec les médias peut également envisager de fournir un accès à des ordinateurs publics dans les services locaux de l'OGE et d'informer par la suite les médias se trouvant sur place de la possibilité d'accéder gratuitement aux informations de l'OGE à partir de ces postes.

6.34.4 Points de presse

Un point de presse est différent d'une conférence de presse dans la mesure où, en général, seuls les membres du service des relations avec les médias de l'OGE et les membres des médias y participent. Il n'est normalement pas destiné à la diffusion. En d'autres termes, les informations des points de presse restent en général entièrement « non officielles ». Les déclarations « non officielles » font l'objet d'accords entre les médias et leurs sources stipulant que les citations directes, les noms des sources ou les informations permettant d'identifier leurs auteurs ne peuvent être diffusés dans les médias. Les points de presse sont plutôt des opérations ayant

pour objet de s'assurer que les médias comprennent un concept, une décision ou un processus plutôt que des opérations de communication de nouvelles informations. Dans ce contexte non officiel, les membres des médias et du personnel de l'OGE peuvent discuter de sujets complexes ou portant à confusion. Dans le cas de points de presse détaillés, comme pour les autres informations destinées aux médias, des invitations doivent être envoyées à tous les médias, sans égard à leur allégeance politique ou à l'identité de leurs propriétaires.

6.34.5 Communiqués et déclarations de presse

Les communiqués et les déclarations de presse[i] ne sont que des exemples de matériel nécessitant une préparation, mais méritent un examen individuel en raison de leur nature spécifique et de la fréquence de leur diffusion.

Les communiqués et les déclarations de presse sont des outils essentiels de relations avec les médias pour les OGE. Ces documents, qui sont caractérisés par leur simplicité d'utilisation, permettent aux médias de communiquer des informations précises dans les délais prévus. Certains organes d'information publient ou diffusent l'intégralité des communiqués et des déclarations de presse ou certaines grandes parties sans y apporter de modification. Cela représente un avantage pour l'OGE car ses messages sont ainsi transmis tel que prévu.

Il existe une différence subtile entre une déclaration et un communiqué de presse, bien que les médias confondent souvent ces deux expressions. Un communiqué de presse est généralement utilisé pour communiquer de nouvelles informations telles que des annonces ou des actualisations. Les communiqués de presse sont également utiles pour transmettre certaines informations comme des statistiques, des listes de candidats ou des listes de bureaux de vote. Une déclaration de presse est employée pour réagir à un événement. En d'autres termes, l'OGE rédigera une déclaration de presse s'il souhaite faire une déclaration publique (par exemple apporter son soutien ou sa désapprobation) à propos d'un événement qui vient de se produire.

Les communiqués et les déclarations de presse peuvent être diffusés via différents moyens de communication : courrier électronique, remise en mains propres, télécopie, courrier postal ou publication sur le panneau d'information du centre de presse. Ces éléments sont souvent communiqués pendant les conférences de presse pour veiller à l'exactitude des informations détaillées qui sont consignées. Pour de plus amples informations, veuillez consulter la section Conférences de presse.

Il est difficile d'établir une fréquence de publication adéquate des communiqués et des déclarations de presse. S'ils sont publiés trop fréquemment et si leur contenu ne présente que peu de valeur, les médias risquent de ne plus s'y intéresser et de ne pas distinguer les informations essentielles lorsqu'elles sont effectivement publiées. S'ils ne sont pas publiés assez fréquemment, les attachés de presse seront constamment occupés à répondre aux questions. Ce juste équilibre relève de la responsabilité du service des relations avec les médias de l'OGE. Il sera important d'en débattre pendant les consultations avec les médias, car ceux-ci

apporteront des conseils utiles sur la quantité d'informations qui devront être communiquées par l'OGE. Pour de plus amples informations, consultez la section Consultation des médias et des parties prenantes.

Rédaction d'un communiqué et d'une déclaration de presse

Les attachés de presse ayant suivi une formation journalistique et possédant de l'expérience dans ce domaine peuvent apporter une contribution utile car la rédaction de communiqués et de déclarations de presse nécessite une compréhension des modes de « connexion » et de consommation des informations du public. Les journalistes de la plupart des pays ont appris à rédiger des articles en utilisant la technique de la « pyramide inversée », c'est-à-dire en commençant par un paragraphe principal qui transmet l'objet essentiel de l'article, dont les détails sont ensuite présentés dans les paragraphes qui suivent. Cette technique permet non seulement d'indiquer clairement au lecteur dès le début le sujet de l'article, mais également de le raccourcir en partant de la fin sans en perdre l'essence. Ces caractéristiques constituent également les qualités d'un communiqué ou d'une déclaration de presse efficaces.

Un communiqué ou une déclaration de presse, tout comme un bon article de presse, doit être rédigé en langage simple et non en jargon. Il doit être concis et aller droit au but. La capacité de concentration du journaliste moyen n'est pas nécessairement meilleure que celle du lecteur de journaux moyen. Il ne faut donc pas s'imaginer qu'il lira le communiqué coûte que coûte.

La consignation d'informations par écrit constitue l'un des autres intérêts majeurs de la rédaction d'un communiqué ou d'une déclaration de presse à la manière d'un article de journal. On peut également prévoir qu'il sera reproduit tel quel dans le journal (sur papier ou en ligne) ou lu à voix haute à la radio ou à la télévision. C'est aussi pour cette raison qu'il convient d'être concis. Dans les pays plus pauvres, les rédacteurs en chef ont souvent du mal à remplir les pages de leur quotidien et peuvent être reconnaissants de recevoir un document bien écrit et prêt à être utilisé.

[i] Il existe de nombreuses expressions différentes : communiqué de presse, déclaration de presse, communiqué d'information, annonce aux médias, dépêche, etc. Certains professionnels les utilisent de manière interchangeable, tandis que d'autres distinguent leurs emplois et leurs significations en fonction de leur longueur, de leur contenu, de leur objectif et de leur période de publication. Nous fournissons ici des explications relatives à deux catégories – les communiqués de presse et les déclarations de presse – qui sont couramment employées par les OGE, tout en sachant que de nombreux OGE (et d'autres organismes) utilisent d'autres expressions et d'autres types de matériel de communication.

6.34.6 Centre de presse

Un centre de presse est un espace adapté aux besoins des médias, dans lequel l'OGE peut remplir ses responsabilités à leur égard. Il possède des caractéristiques adéquates (surface,

environnement sonore silencieux ou privé, accessibilité et équipements) pour organiser des événements tels que des conférences de presse, des points de presse, des entretiens individuels, etc.

La création d'un centre de presse et la qualité de ses équipements dépendent entièrement des ressources dont disposent les autorités électorales. Si l'OGE possède le financement nécessaire pour l'établissement d'un tel centre, la couverture médiatique sera indubitablement de meilleure qualité. Réunir les médias dans un seul lieu facilite considérablement un grand nombre d'activités de base relevant de la gestion des relations médias (communiqués de presse, conférences de presse, points de presse, etc.). Il arrive que certains bailleurs aident à financer au moins un centre de presse de taille modeste, surtout si cela est vu comme une façon d'assurer la capacité à long terme de l'OGE. Cependant, ce genre de centre est tout simplement hors de portée pour beaucoup d'autorités électorales.

Un centre de presse peut inclure une partie ou l'ensemble de ce qui suit :

- Connexions Internet, téléphones et télécopieurs ;
- Ordinateurs à l'usage des médias et reliés à un service de comptage des voix ;
- Téléviseurs ;
- Système de raccordement audiovisuel pour que les journalistes placent facilement leurs micros sur le podium de l'intervenant et n'aient pas à se bousculer en raison de l'espace limité pour les caméras ;
- Studios de radio et de télévision pour réaliser des entretiens.

Lorsque des contraintes d'espace l'exigent, il est raisonnable d'établir un système d'horaires et de réservations pour s'assurer que tous les journalistes ont au moins un minimum d'accès à ces installations.

Selon le contexte, il se peut qu'un centre de presse unique ne suffise pas pour l'ensemble du pays concerné. Dans d'autres pays, ce n'est absolument pas réalisable. En Inde, par exemple, la Commission électorale exige qu'il y ait une salle de presse dans chaque centre de dépouillement, ainsi qu'un centre de presse entièrement équipé dans chaque État.

Il est souhaitable que le centre de presse soit fonctionnel au moins une semaine avant l'élection afin que les journalistes aient le temps de se familiariser avec les installations et l'horaire des rencontres avant le jour du scrutin. L'OGE doit contacter les fournisseurs de services (par ex. l'opérateur de téléphonie) bien à l'avance pour s'assurer que le centre est opérationnel dans les délais. Il est également préférable de garder le centre ouvert au moins jusqu'à l'annonce finale des résultats officiels.

6.34.7 Conférences de presse

Une conférence de presse permet de communiquer davantage d'informations qu'un communiqué de presse. Elle permet également de réunir l'ensemble des médias pour qu'ils puissent poser à une seule occasion des questions d'actualités à l'OGE. À ce titre, les

conférences de presse offrent également aux responsables de l'administration électorale l'occasion d'intervenir devant le public (par le truchement des médias) pour apporter des explications sur le processus électoral.

Les radiodiffuseurs apprécient les conférences de presse, car les communiqués de presse ne sont que des textes sur papier, c'est-à-dire des informations sans image et sans son. Au cours des conférences de presse, les radiodiffuseurs peuvent enregistrer et filmer les interventions. S'ils ont accès à un centre de presse personnalisé, il sera plus facile de répondre à leurs exigences sur le plan pratique. D'autres informations sur la création d'un centre de presse sont fournies ci-dessous. Dans le cas contraire, les organisateurs des conférences de presse devront prendre les mesures nécessaires pour répondre aux besoins des équipes de télévision et de tournage de vidéos, des journalistes de radio et des photographes.

En règle générale, dans les conférences de presse, le porte-parole, le délégué ou tout autre représentant de l'OGE fait une déclaration et répond ensuite aux questions des journalistes. La conférence de presse devrait être présidée par une personne autre que celle qui fait la déclaration. Il est utile de définir clairement les horaires de la conférence et de commencer rapidement, car les journalistes ont des délais à respecter. La personne qui préside la conférence doit s'assurer que les journalistes de différents médias et de tendances politiques différentes ont tous la possibilité de poser des questions. Cette approche équilibrée, tenant compte des besoins des interlocuteurs, permettra d'instaurer un climat de confiance entre les médias et l'autorité organisatrice de la conférence de presse.

Le service des relations avec les médias doit s'assurer que les hauts responsables de l'OGE sont bien informés des tendances médiatiques à propos des questions qu'il est prévu d'aborder au cours de la conférence ainsi que d'autres questions. En effet, les journalistes peuvent soulever d'autres sujets ou simplement poser des questions auxquelles les responsables ne se sont pas préparés. Le service des relations avec les médias peut également fournir aux responsables des points à évoquer pour guider leurs interventions et leur fournir des éléments de référence pour communiquer des messages particuliers.

Les intervenants doivent également posséder les compétences nécessaires pour éluder certaines questions, refuser d'y répondre ou changer de sujet si celui-ci ne leur semble pas approprié ou risque de perturber la conférence de presse. Dans ce numéro d'équilibriste, il peut être également contre-productif d'écarter certaines questions car cela peut créer un climat de suspicion ou susciter des accusations. Il convient aussi de respecter en toutes circonstances le code de déontologie de l'OGE sur le plan de la neutralité, de la transparence et de l'accessibilité.

De nombreux supports d'informations complémentaires doivent également être fournis lors des conférences de presse, notamment les coordonnées du service des relations avec les médias de l'OGE, des dossiers de presse, des communiqués et des déclarations de presse (y compris, le cas échéant, des archives), etc.

6.34.8 Visites de presse

Les visites de presse constituent une excellente opportunité pour les médias qui souhaitent découvrir directement des activités ou des installations. Le rassemblement d'un groupe plus important de médias pour la même occasion est le seul point commun des visites de presse et des conférences de presse. Cependant, les visites de presse ne sont pas forcément ouvertes à tous les médias à la fois, car cela peut devenir impossible à gérer ou perturber la poursuite des activités en cours dans les lieux de visite. Le service des relations avec les médias peut dès lors établir une liste restreinte de lieux de visite auxquels les médias pourront accéder en s'y inscrivant au préalable.

Les visites de presse d'installations ou d'activités permettent aux médias d'observer de l'intérieur le déroulement des opérations. Cela présente un intérêt en matière de transparence et les participants peuvent ainsi réaliser des enregistrements audio ou vidéo pour leurs propres émissions. Exemples de lieux et d'événements pour les visites de presse:

- Centres opérationnels (incluant parfois le site de conditionnement et d'expédition du matériel sensible) ;
- Principaux équipements et bureaux de l'OGE ;
- Distribution du matériel d'éducation des électeurs ;
- Sites de stockage du matériel préélectoral ou postélectoral (lorsqu'il n'y a pas de risque en matière de sécurité et que cela permet au public d'en savoir plus sur la sécurité du stockage) ;
- Centres de collecte des données.

Il n'est pas nécessaire que les membres du personnel des relations médias préparent des déclarations pour ces visites. Il leur suffit d'accompagner les participants de la presse dans ces lieux en leur expliquant les différentes étapes des processus et en répondant aux questions d'ordre général.

6.34.9 Entretiens

Les entretiens en tête-à-tête donnent aux membres des médias l'opportunité de discuter de manière plus approfondie et plus ciblée avec les responsables ou les membres du personnel chargé des relations de l'OGE avec les médias. Il est préférable de programmer systématiquement les entretiens en passant par le service des relations avec les médias, même si le membre du personnel concerné n'appartient pas à ce service. Il peut être utile pour les membres de l'OGE interrogés de passer en revue avant l'entretien les points qui seront abordés pour préparer les réponses, et il convient de choisir une personne qui possède une expérience en matière d'intervention devant les médias. Le service des relations avec les médias peut proposer certains sujets à aborder en priorité ; les personnes interrogées qualifiées sauront comment réorienter la conversation vers ces sujets si elles ne souhaitent pas répondre à une question, ne sont pas autorisées à le faire ou jugent qu'il n'est pas constructif d'y apporter une réponse.

Les entretiens peuvent être réalisés en direct ou préenregistrés selon les ressources disponibles de l'organe d'information et les préférences de la personne interrogée.

6.34.10 Élaboration des messages

Il est généralement conseillé aux personnes chargées de la planification d'une stratégie médiatique d'élaborer un message clair et simple qui puisse être résumé en un seul slogan. Il est possible de procéder de la sorte dans de nombreuses organisations, qu'il s'agisse d'une entreprise commercialisant un produit ou d'un groupe exerçant des pressions en faveur de changements politiques. En revanche, les responsables électoraux doivent communiquer un grand nombre de messages différents à des publics divers, à plusieurs stades de la campagne et via différents moyens de communication.

Le service des relations avec les médias de l'OGE devra définir un calendrier de diffusion de messages clés, mais la plupart d'entre eux ne pourront pas être communiqués sous la forme de « petites phrases », en raison notamment de la nature de la relation directe avec les médias, qui est différente d'une communication via des publicités ou des annonces dans les médias. Cette dernière constitue par ailleurs un exemple d'approche en matière d'éducation des électeurs.

Pour créer un plan solide de relations avec les médias, il est nécessaire d'établir une liste de messages clés qui seront élaborés en fonction de la période électorale et du public cible et qui constitueront la charnière centrale de ce plan, tout en les adaptant aux profils des médias (à partir de l'exercice de cartographie) et au format spécifique de diffusion (comme une conférence de presse ou une déclaration de presse).

La majorité des messages clés de la liste correspondront directement aux messages du service d'éducation et d'information des électeurs. Cependant, d'autres messages peuvent être directement destinés aux médias eux-mêmes (tels que les messages portant sur la couverture médiatique du jour de l'élection ou sur le silence médiatique pendant la campagne).

Les principaux avantages de l'élaboration d'une liste de messages clés pour guider ce processus sont les suivants : garantir la rédaction de messages dont le contenu reflète précisément celui des autres activités de communication de l'OGE, renforcer la sensibilisation des électeurs et des parties prenantes et s'assurer de fournir des informations dans les délais prévus à propos des différents processus de l'OGE en général.

La connaissance par les membres du personnel des médias en présence, de leur public et de leur format de diffusion des informations a une influence sur le message à tous ces niveaux. Par exemple, les conférences et les communiqués de presse sont des moyens de communication adéquats pour annoncer des échéances, des nouveautés ou des résultats, mais ne sont pas forcément le moyen le plus efficace pour encourager de nouveaux électeurs à s'inscrire sur les listes électorales. Une approche plus ciblée consisterait à inviter un média dont le public comprend un grand nombre de jeunes adultes, par exemple une radio universitaire ou un média similaire, pour réaliser un entretien individuel.

Il est également utile que le service des relations avec les médias de l'OGE élabore des messages en fonction de différents scénarios. Quelle serait la réaction de l'OGE si des journalistes formulaient des accusations à son égard, si les résultats officiels étaient retardés, si les centres de vote n'étaient pas ouverts ou si ceux-ci devaient être fermés de manière précoce en raison de problèmes de sécurité ? Il est utile de réfléchir à différents scénarios pour se préparer autant que possible, même si les spéculations relatives aux événements potentiels du service des relations avec les médias de l'OGE ne peuvent être que limitées.

7. Monitorage des médias

Le monitorage des médias est une activité dont l'objet est de collecter des données, de réaliser des analyses d'informations électorales provenant de la presse écrite, de radiodiffuseurs et de médias en ligne et de présenter leurs résultats. Outre son rôle de mécanisme de réglementation, le monitorage des médias présente un intérêt plus large pour le processus électoral, notamment en ce qui concerne l'évaluation de l'équité des élections en termes de liberté d'expression par les médias, les électeurs et les candidats, le signalement précoce des actes de violence liés aux élections, la promotion de la participation des femmes et des minorités et la consolidation des connaissances relatives aux médias des agents électoraux et du grand public.

Bien qu'il représente une activité importante, le monitorage des médias n'est mis en œuvre couramment que depuis peu de temps dans le cadre de la gestion des élections. Les extraits suivants de missions de monitorage mettent en évidence le rôle central du monitorage des médias sur le plan de l'évaluation de l'intégrité électorale et du développement démocratique.

Arménie 2012, OSCE/BIDDH

Dans de nombreux cas, les chaînes de télévision diffusent dans leurs journaux le matériel de campagne utilisé par les candidats pour leurs publicités politiques payantes au lieu d'utiliser leur propre matériel. Ces pratiques portent préjudice à la crédibilité des reportages des médias, compromettent leur autonomie par rapport à la sphère politique et affaiblissent la diversité des médias. Cette situation prive les téléspectateurs de reportages indépendants en raison de l'absence de distinction nette entre les informations et les publicités politiques.[239]

Cambodge 2007, Comfrel

La vaste majorité de la couverture des événements politiques [par les médias détenus par l'État] (environ 93 %, soit 167 heures et 15 secondes) est consacrée aux activités du Gouvernement royal du Cambodge, notamment à son Premier ministre. De plus [en dehors de deux programmes particuliers financés par le PNUD et l'OGE], les médias publics ne semblent pas être ouverts aux partis autres que le parti politique au pouvoir : la grande majorité du temps d'antenne des partis politiques est consacrée au Parti populaire cambodgien (environ 82 %).

[239] « Republic of Armenia: Parliamentary Elections 6 May 2012 », OSCE/BIDDH, mission d'observation électorale, rapport d'observation, Varsovie, 26 juin 2012, p. 9, http://www.osce.org/odihr/elections/91643

Cette couverture médiatique inégale a faussé les règles du jeu car les autres partis ont éprouvé des difficultés à entrer en compétition avec le parti au pouvoir par le biais des médias .[240]

Comfrel fait également observer que la couverture médiatique des femmes politiques est minime et qu'il n'y a aucune couverture par les médias des candidats autochtones, jeunes et en situation de handicap.[241]

Nicaragua 2010, Mission d'observation électorale de l'Union européenne

Les médias [...] reflètent non seulement la profonde polarisation de la scène politique du Nicaragua, mais jouent également un rôle actif dans cette polarisation. Ils semblent être l'un des champs de bataille de la prochaine phase politique. Les deux principaux journaux du Nicaragua, les quotidiens *La Prensa* et *El Nuevo Diario*, en raison de leur tradition et de leur importance historiques, dictent le programme politique médiatique dans le pays.[242]

Soudan 2010, SMEC

Les incitations à la haine et les propos incendiaires dans les médias ont fortement augmenté à l'approche du jour du scrutin et se sont poursuivis au lendemain des élections, quoique de manière moins exacerbée. Les principales incitations à la haine qui ont été constatées sont les propos diffamatoires à l'égard des acteurs politiques avant les élections et les appels à la violence et les accusations de fraude électorale après le jour du scrutin. Les protagonistes du monde politique et des médias ont favorisé les uns et les autres ce discours de haine.[243]

Comme le montrent ces exemples provenant de différentes parties du monde, le monitorage des médias est essentiel pour appréhender la qualité des processus électoraux.

En quoi consiste le monitorage des médias ?

Le monitorage des médias est une pratique répandue dans le cadre des élections depuis le milieu des années 90. Il s'appuie généralement sur une « analyse quantitative » ou sur une « analyse qualitative » du contenu des médias, ou encore sur les deux à la fois. L'analyse quantitative, qui est la méthodologie la plus simple et la moins controversée, a souvent un

---

[240] « Final Report of the Media Monitoring: Commune Council Elections 1 April 2007 », rapport d'observation du Committee for Free and Fair Elections in Cambodia, 2007, p. 13

[241] Ibid

[242] « Republic of Nicaragua – Regional Elections, 7 March 2010, Final Report », rapport d'observation de la mission d'experts électoraux de l'Union européenne, avril 2010, p. 13

[243] « Media and elections in Sudan: Monitoring the coverage of Sudan 2010 elections, Period 13 February to 31 October 2010 », rapport d'observation du Sudan Media and Elections Consortium, décembre 2010, p. 10

impact plus important. Elle consiste simplement à recenser des données chiffrées sur la couverture médiatique des élections, c'est-à-dire le nombre de passages consacrés aux différents partis et leur durée, la longueur des colonnes de journaux en pouces, le nombre de diffusions en accès direct et leur durée, etc. La quantité d'informations consacrées à chaque parti ou à chaque candidat constitue généralement le principal critère d'analyse pour évaluer les allégations de partialité.

L'analyse qualitative est, comme son intitulé le laisse entendre, une évaluation de la qualité de la couverture médiatique des partis et des candidats. Ce type d'analyse porte principalement sur la couverture de l'actualité alors qu'elle devrait également porter sur l'éducation des électeurs. L'analyse qualitative permet d'étudier le langage employé ainsi que le message général qui est transmis. Elle permet d'apporter un éclairage contextuel aux résultats quantitatifs et une analyse plus approfondie. Par exemple, affirmer que le parti X a reçu tel pourcentage de couverture médiatique ne présente pas d'intérêt si une grande partie de cette couverture n'est pas impartiale. Bien évidemment, l'évaluation de l'impartialité est plus subjective que la simple comptabilisation des minutes et des secondes d'antenne ou la mesure de la longueur en pouces des colonnes de journaux dans lesquels apparaît chaque candidat.

En règle générale, les organisations de monitorage des médias, qu'il s'agisse de groupes nationaux de la société civile, d'équipes d'observateurs nationaux ou internationaux, d'OGE ou d'autres entités, utilisent désormais des méthodologies relativement similaires. Des ONG internationales, telles que l'Europäisches Medieninstitut, et des organisations nationales, telles que l'Osservatorio di Pavia (Italie), MEMO98 (Slovaquie), Media Monitoring Project (Afrique du Sud) et le National Democratic Institute for International Affairs (États-Unis), ont popularisé des méthodologies de monitorage à la fois simples, efficaces et étonnamment subtiles et ont établi un vaste réseau de personnes qui ont été familiarisées avec leur utilisation.

Le monitorage des médias porte généralement sur les principaux acteurs des médias issus à la fois de la presse écrite, de la radio et de la télévision. Récemment, certains observateurs ont commencé à surveiller également les réseaux sociaux.

Qui observe les médias ?

Habituellement, trois groupes principaux assurent le monitorage des médias pendant les élections :

- Les organismes de gestion électorale (OGE) ;
- Les missions internationales d'observation électorale ;
- Les groupes d'observateurs nationaux et les organisations de la société civile.

Les autres organismes qui observent les médias pendant les élections sont, entre autres, les organisations professionnelles de médias (comme le Haut Conseil des médias au Rwanda)[244], les organismes de régulation des médias (tels que l'Independent Communications Authority of South Africa)[245] et les organes de monitorage interne des médias eux-mêmes qui s'efforcent de garantir une couverture médiatique équitable.[246] L'Australian Broadcasting Commission, organisation financée par l'État, forme par exemple un comité d'examen de la couverture électorale avant chaque élection nationale. Ce comité est composé de hauts responsables d'ABC qui se rencontrent de manière hebdomadaire pendant la période des élections et transmettent des commentaires aux rédacteurs en chef à propos des performances en cours d'ABC et de son respect de la législation et des règles relatives à la couverture électorale[ix].[247]

Selon la situation, la mission peut être différente. Les OGE et les organismes de régulation des médias observent normalement les médias pour déterminer s'ils respectent les réglementations ou les lois régissant leurs activités pendant les élections. S'ils ont une fonction réglementaire directe, ils utilisent les résultats de ce monitorage pour veiller à ce que les médias concernés respectent les normes imposées et avertir ou sanctionner des médias, le cas échéant.

Les observateurs internationaux veillent également au respect des lois et réglementations locales par les médias. Cependant, ils examinent aussi dans quelle mesure les médias contribuent à l'organisation d'élections libres et équitables et veillent au respect des droits universels à la liberté d'expression. Les observateurs ne disposent néanmoins d'aucun pouvoir d'application de la loi ni de pouvoir d'ingérence et tiennent compte de ces facteurs lorsqu'ils formulent leurs recommandations en adoptant un ton approprié et en les diffusant au moment adéquat. Les missions internationales d'observation électorale participent au monitorage des médias en contribuant à l'analyse de l'impartialité de la couverture médiatique dans le cadre de leurs évaluations générales extérieures de la conduite des élections.

Les groupes d'observateurs nationaux et d'autres groupes de la société civile peuvent disposer d'une plus grande liberté concernant leur méthodologie de monitorage de la couverture électorale. Ces organismes nationaux peuvent utiliser des méthodologies d'analyse plus variée et plus approfondie pour évaluer différentes formes de partis pris de la part des médias. Les OGE, en revanche, sont souvent limités à une simple analyse du temps accordé aux partis et aux candidats. Les observateurs de la société civile possèdent généralement une solide compréhension sur le plan local du contexte, des acteurs, des langues, etc. Nombre d'entre eux

---

[244] Eugene Kwibuka, « Press Council to ensure fair election coverage », The New Times, 12 juin 2012, http://www.newtimes.co.rw/news/index.php?i=15041&a=9158.

[245] L'ICASA procède uniquement à l'observation des radiodiffuseurs. Pour consulter un exemple de rapport d'observation électorale de l'ICASA, cliquer ici.

[246] Il est parfois demandé aux conseils de presse d'accomplir des tâches d'observation. Voir l'exemple du Népal.

[247] Voir l'exemple de rapport de l'ABC : http://www.abc.net.au/corp/pubs/documents/ABC-ECRC-Chairman_Report_FederalElection2010.pdf

entretiennent de bonnes relations avec les médias nationaux et peuvent leur communiquer rapidement et directement leurs conclusions. Par exemple, un groupe de la société civile, le Sudan Media and Elections Consortium, a publié deux fois par semaine des résultats relatifs au monitorage des médias pendant et après les élections de 2010. Les initiatives d'observation de la société civile peuvent ainsi contribuer à développer les normes journalistiques ou à traiter d'autres problèmes pendant la durée des campagnes électorales. Certaines organisations peuvent s'intéresser à des problèmes spécifiques, tels que l'incitation à la haine, la violence électorale ou la représentation des femmes et des minorités pendant les élections, et portent leurs efforts sur ces questions.

Les organisations professionnelles de médias et les agences de presse ont davantage tendance à cibler leurs efforts en matière de monitorage sur l'équilibre de la couverture médiatique afin de préserver la crédibilité des médias et du secteur dans son ensemble et de veiller au respect de la loi.

Les efforts de ces différents groupes de monitorage peuvent être complémentaires et coordonnés et même être réalisés de manière conjointe. Parfois, par exemple pendant les premières élections multipartites au Malawi en 1994, l'OGE peut découvrir l'existence d'un groupe de monitorage des médias de la société civile et s'appuyer sur celui-ci pour améliorer l'équité de la couverture médiatique. Dans d'autres cas, l'OGE peut engager un groupe de monitorage privé ou issu de la société civile pour qu'il remplisse son rôle d'observation sur le terrain. Le Conseil de surveillance électorale indonésien, l'organisme public de réglementation de la radiodiffusion et le Conseil de presse, qui est un organe indépendant, ont directement coopéré en créant un comité mixte chargé du monitorage des médias.[248] Au cours des élections présidentielles en Ukraine en 2004, des groupes intergouvernementaux et des organisations locales de défense des droits de l'homme et de la liberté des médias ont participé au monitorage des médias. Des groupes d'observateurs locaux ont publié régulièrement leurs conclusions à ce sujet ainsi qu'à propos d'un ensemble plus vaste de sujets. Celles-ci ont été corroborées par les conclusions d'observateurs internationaux.

7.1 Monitorage des médias par les organismes de gestion électorale

Les organismes de gestion électorale peuvent mettre en place un monitorage de la couverture médiatique pour différents motifs :

- Pour déterminer si les dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'accès aux médias sont respectées, par exemple concernant l'attribution et la durée des créneaux publicitaires ou d'accès direct gratuit, le respect des « périodes de réflexion », le respect des dispositions réglementaires relatives au contenu des publicités et des programmes d'accès direct, etc. ;

[248] « Pantau Iklan Kampanye, Panwaslu Gandeng KPI dan Dewan Pers », le Conseil de surveillance électorale, la Commission de radiodiffusion indonésienne et le Conseil de presse participent ensemble à l'observation de la publicité de la campagne, *Media Indonesia*, 31 mai 2012

- Pour examiner de façon plus large si les candidats et les partis politiques bénéficient d'un accès et d'une couverture équitables, par exemple en ce qui concerne la couverture de l'actualité ;
- Pour recenser les problèmes émergents relatifs à la gestion électorale ou à la conduite de la campagne qui devront être traités par l'OGE lui-même ;
- Pour observer comment sont couvertes les activités de l'OGE lui-même.

En ce qui concerne les deux premiers motifs, il est nécessaire de recueillir une grande quantité de données quantitatives pour mettre en œuvre concrètement un projet complet de monitorage des médias. Les objectifs des deux autres motifs peuvent être atteints en passant en revue de façon non systématique et plus souple la couverture médiatique, ce qui correspond à un type d'activité qui sera de toute façon mené par l'OGE dans le cadre de ses opérations de routine.

En tant qu'organismes officiels, les organismes de réglementation des médias chargés du monitorage des médias pendant les élections ont généralement des objectifs et des mandats similaires à ceux des OGE dans ce domaine. Dans certains cas, ces organismes concentrent uniquement leurs efforts sur le monitorage de médias relevant de leurs domaines de compétence, par exemple les radiodiffuseurs.

Les OGE (ou autres organismes de réglementation) font de plus en plus appel à des intervenants externes spécialisés pour sous-traiter les travaux de monitorage des médias ou collaborer avec eux en raison du développement des expériences dans ce domaine et de la plus grande diffusion des méthodologies s'y rapportant. Il peut s'agir de départements universitaires spécialisés dans l'étude des médias ou dans d'autres domaines des sciences sociales, ou d'organisations de la société civile.

7.2 Monitorage des médias par les missions internationales d'observation électorale

Le monitorage des médias fait partie des attributions courantes des missions internationales d'observation électorale (MOE) depuis la fin des années 90. Ce nouvel élément des missions d'observation témoigne de la reconnaissance croissante de l'importance d'un accès équitable aux médias eu égard à la crédibilité générale des processus électoraux et à la santé des institutions démocratiques.

Certaines organisations, telles que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Secrétariat du Commonwealth et l'Union européenne, intègrent systématiquement une équipe spécialisée dans les médias au sein de leur MOE. Des organismes du Commonwealth, tels que l'Union de la presse du Commonwealth, entreprennent eux-mêmes des missions de monitorage des médias, qui sont totalement distinctes des MOE organisées par le Secrétariat du Commonwealth.

Les MOE chargent souvent au moins un des membres de l'équipe d'observateurs de base d'effectuer une analyse globale du paysage médiatique et de ses répercussions potentielles sur les élections. Cette vue d'ensemble du paysage médiatique (propriété, législation, précédents en matière de restrictions des activités des médias) fournit des informations générales pour interpréter les données quantitatives qui sont recueillies pendant le monitorage.

En général, un spécialiste de l'analyse des médias appartenant à l'équipe de base forme une équipe de monitorage. Il s'agit habituellement de ressortissants du pays concerné car ceux-ci doivent posséder des compétences linguistiques adéquates ainsi qu'une compréhension de la situation politique locale. De plus, leur participation peut contribuer au perfectionnement de la base de compétences nationale en matière de monitorage des médias.

L'ajout d'une mission d'analyse des médias dans le cadre des missions internationales d'observation électorale permet de compléter l'évaluation de la crédibilité générale des élections concernées. Les responsables des élections et des médias au sein du pays peuvent utiliser les résultats de ces missions internationales pour les comparer avec les conclusions des missions nationales de monitorage des médias et s'en servir comme données de référence pour la couverture médiatique des prochaines élections.

7.3 Monitorage des médias par les groupes d'observateurs nationaux et les organisations de la société civile

Les groupes d'observateurs nationaux et les organisations de la société civile surveillent la couverture médiatique des élections pour des raisons extrêmement différentes. Leur objectif principal peut être similaire à celui des organismes de gestion électorale ou des missions internationales d'observation : s'assurer que la couverture de l'actualité est équitable et professionnelle et que les différents partis et candidats ont accès aux médias.

Au-delà de cet objectif, ils peuvent par exemple s'intéresser, comme les observateurs internationaux, au contenu de la couverture médiatique. Quels sont les sujets couverts par les médias ? À quel point ces sujets reflètent-ils les programmes des partis ou des candidats ? Le débat électoral est-il présenté de manière professionnelle et neutre ou les médias exacerbent-ils les sentiments partisans à travers la langue ou le style employés dans leur couverture ?

Les médias répondent-ils réellement aux besoins en matière d'information des électeurs (une question évidente mais trop peu fréquemment posée) ? Les positions des partis et des candidats sont-elles évaluées du point de vue des électeurs (consultez la section Couverture axée sur l'électeur) ou les médias présentent-ils les politiques des candidats de façon complaisante ? Les médias jouent-ils un véritable rôle éducatif ? Fournissent-ils aux électeurs les informations nécessaires pour voter (lieux, modalités et raisons) ?

Dans quelle mesure les intérêts et la voix des minorités ou des groupes marginalisés sont-ils rapportés dans les médias ? La voix des femmes est-elle relayée de manière adéquate dans les médias pendant la campagne électorale ? Dans le cas contraire, quelles en sont les raisons ? Les médias se font-ils le relais des préjugés sexistes dans la société sans faire preuve d'esprit critique ou font-ils des efforts pour les remettre en cause ?

Les groupes d'observateurs nationaux et les observateurs des médias de la société civile s'intéressent à une grande variété de problèmes. Toutefois, il est rare qu'une seule opération de monitorage des médias permette de traiter l'ensemble de ces problèmes. Ces observateurs peuvent néanmoins mettre à profit leur expertise pour intervenir sur certains aspects de la couverture médiatique. Ce domaine d'expertise relève parfois du domaine des médias lui-même. Les ONG qui s'intéressent à la liberté des médias et aux normes professionnelles mènent souvent des activités de monitorage. Elles peuvent avoir pour ambition à la fois de défendre les médias face à l'ingérence politique des pouvoirs publics ou des propriétaires privés et de promouvoir le professionnalisme de la couverture journalistique.

Dans d'autres cas, les relations entre les organes de monitorage de la société civile et les médias sont plus difficiles. Les marques d'hostilité entre les médias publics et ces organes ne sont pas rares. Ces derniers sont accusés de promouvoir un programme de nature quasi politique. De temps à autre, des entreprises médiatiques privées réagissent de manière similaire. Par exemple, en Moldavie en 2005, celles-ci ont mis en doute les qualifications et la bonne foi d'un groupe de monitorage qui avait publié des conclusions sévères à leur égard.

Les groupes de monitorage traitent parfois d'autres problèmes. Le monitorage des médias pendant l'élection présidentielle ukrainienne en 2004 permet d'illustrer cette approche plus large. L'ONG Equal Access a mené une opération de monitorage approfondie des médias qui portait exclusivement sur l'accès aux médias accordé aux candidats. Parallèlement, deux autres organisations, l'Institute of Mass Communication et le Kharkiv Human Rights Protection Group, ont conduit un programme de monitorage axé sur d'autres problèmes, en dehors de l'allocation de temps et d'espace aux candidats. Elles ont analysé la couverture de problèmes touchant particulièrement les groupes ethniques minoritaires, y compris les Tatars de Crimée, ainsi que la représentation des femmes dans la couverture électorale. Leurs résultats n'ont guère été surprenants – une place inférieure accordée à la couverture des problèmes des minorités ainsi qu'une faible représentation de voix féminines dans les sources d'information – mais ils fournissent un point de repère important pour le traitement éventuel de ces problèmes.

Les organismes nationaux de monitorage des médias peuvent mener des opérations pendant une période plus longue que celle des opérations des agences internationales ou des OGE. Ils possèdent également de meilleurs moyens pour observer les élections infranationales qui peuvent être moins intéressantes pour les autres observateurs. Par exemple, l'ONG Committee for Free and Fair Elections in Cambodia a observé la couverture médiatique des élections des conseils communaux en 2007 pendant trois mois, notamment pendant les périodes de

campagne et de dépouillement des votes. Cette initiative a permis de mettre en lumière le flagrant parti pris de la couverture de ces élections.[249]

7.4 Monitorage des médias par les organisations professionnelles de médias ou les journalistes

Les organisations professionnelles de médias, les syndicats de journalistes ou les associations professionnelles sont des formations réunissant des organes d'information et/ou des journalistes et des rédacteurs en chef. Ces groupes sont généralement totalement indépendants des pouvoirs publics. Ils défendent souvent un code de conduite (et parfois un code de conduite électoral particulier) auquel les particuliers et les organisations qui en sont les membres doivent adhérer. Parfois, les organes d'information coopèrent avec les OGE pour rédiger un code de conduite relatif à la couverture électorale. Il peut leur être demandé dans ce cas d'effectuer un suivi de sa mise en œuvre. Ces formations accordent un intérêt particulier au monitorage des médias pendant les élections, car le respect des codes de conduite leur permet de veiller à la préservation de la réputation générale des médias. Cette préservation de leur réputation est souvent particulièrement pertinente dans les pays ou les régions qui sortent de conflits ou de régimes autoritaires, où les médias se sentent responsables de procéder à une observation active et de promouvoir et de démontrer leur impartialité et leur professionnalisme.

Au cours des élections de 2000 en Tanzanie, un projet de monitorage des médias a été mis sur pied par le Conseil des médias, organisme professionnel à but non lucratif, et par d'autres ONG préoccupées par le professionnalisme et la liberté des médias. Pour commencer, dans le cadre de ce projet, les représentants des principaux médias ont été invités à participer à une conférence qui a permis d'élaborer un code de conduite relatif à la couverture électorale. L'opération de monitorage avait pour objectif explicite d'examiner si les médias respectaient les normes en matière de couverture qu'ils avaient eux-mêmes définies. Dans un grand nombre de cas, les entreprises médiatiques ont inévitablement contesté les conclusions des observateurs. Cependant, elles ont également démontré qu'elles étaient ouvertes au dialogue, ce qui n'a pu être que bénéfique pour la qualité de la couverture.[250]

De plus, les organes d'information établissent souvent des règles et des directives internes relatives à la couverture électorale, comme la British Broadcasting Corporation (BBC), et/ou procèdent à un monitorage interne approfondi de leur couverture électorale, comme l'Australian Broadcasting Commission (ABC).

---

[249] « Final Report of the Media Monitoring: Commune Council Elections 1 April 2007 », rapport d'observation du Committee for Free and Fair Elections in Cambodia, 2007

[250] « Interim Report, Elections 2000 Media Monitoring Project », rapport de monitorage du Conseil des médias de Tanzanie, Tanzanie, novembre 2000, p. 3 http://aceproject.org/main/samples/me/mex23.pdf

7.5 Méthodologie de monitorage des médias

Les agents de monitorage des médias, qu'il s'agisse d'administrateurs électoraux, d'observateurs internationaux, de militants des droits civiques ou d'universitaires, devraient répondre à différentes questions d'ordre pratique et méthodologique avant de lancer leur projet :

- Quels sont les principaux objectifs du monitorage ? Cette opération de monitorage a-t-elle un objectif constructif en matière de mise en œuvre électorale, par exemple obliger les médias à adhérer à des normes professionnelles, ou a-t-elle pour principal objectif de rendre compte de l'équité et de l'équilibre de la couverture médiatique ? Cette opération de monitorage offre-t-elle une vue d'ensemble de la participation des médias à des élections libres et équitables ou vise-t-elle des aspects précis ?

- Quel est le public cible des résultats ? Quel sera le format de publication des résultats ? Quelle sera la fréquence de publication des résultats ? Quelles sont les ressources disponibles ou nécessaires et quelle est la procédure la plus adaptée pour les affecter aux tâches de monitorage ?

- Quels médias seront observés ? S'agira-t-il seulement des médias publics ou de tous les médias ? Seulement des radiodiffuseurs ou également des organes de la presse écrite ? Le monitorage s'appliquera-t-il aux réseaux sociaux ? S'agira-t-il de certains médias ou de tous les grands médias nationaux ? Est-ce que les médias régionaux ou locaux seront également concernés ?

- Quelles informations des médias feront l'objet d'un monitorage ? Cela concernera-t-il seulement certains bulletins d'information, l'ensemble des informations à des horaires précis dans la journée ou encore toutes les informations ?

- Quel contenu sera surveillé (et dans quel but) : les actualités, la publicité, les créneaux d'accès direct gratuit, la programmation spéciale, l'éducation des électeurs ou l'ensemble de ces contenus ?

- Cette opération de monitorage visera-t-elle seulement à recueillir des informations sur le temps d'antenne accordé aux différents partis et candidats ou examinera-t-on d'autres aspects de la couverture, comme le langage utilisé, la sélection des informations, etc. ?

Les réponses à chacune de ces questions ont des répercussions importantes sur le choix de la méthodologie de monitorage.

La plupart des observateurs des médias utilisent des méthodologies basées sur une technique appelée « analyse de contenu ». Il s'agit d'une méthodologie essentiellement quantitative, axée sur les éléments de la production médiatique qui peuvent être mesurés et comptés. Certains reprochent à l'analyse de contenu de réduire la couverture médiatique à ce qui est mesurable, au détriment des aspects importants, tels que le langage et le ton utilisés ou certains éléments

d'identification audiovisuels. Il y a beaucoup de choses que l'analyse de contenu ne permet pas de faire, l'exemple le plus simple et évident étant la possibilité d'indiquer si les informations diffusées par les médias sont exactes ou non.

Habituellement, le monitorage quantitatif de la couverture électorale médiatique porte sur le temps accordé aux différents partis et candidats. Les résultats ainsi obtenus peuvent ensuite être nuancés en déterminant si la couverture était favorable ou défavorable. Bien que ces mesures puissent également être quantifiées, il s'agit essentiellement de jugements qualitatifs.

Certaines méthodologies de monitorage utilisent d'autres types de mesures quantitatives dans le but d'éviter d'appuyer leurs résultats sur le jugement d'observateurs portant sur le caractère positif ou négatif de la couverture. Les observateurs peuvent, par exemple, compter les sources utilisées par les journalistes tout en les classant selon diverses catégories politiques ou sociales. Cela peut constituer un indicateur plus objectif de l'équilibre de la couverture. La classification peut aussi se faire par sujets. Cette approche peut être utile puisque, durant une campagne électorale, les partis politiques mettent souvent l'accent non seulement sur des prises de position différentes, mais aussi sur des thèmes différents. Les sujets privilégiés par un média peuvent donc être un bon indicateur de ses affinités politiques.

Un autre objectif du monitorage quantitatif peut être simplement de mesurer le nombre de publicités politiques ou de programmes d'accès direct gratuit et éventuellement leur moment de diffusion. Cela permet de s'assurer du respect des lois et des règles régissant l'accès direct en ce qui concerne le contenu effectivement diffusé ou publié.

7.5.1 Monitorage des médias et analyse médiatique

Le seul examen de la production des médias n'indiquera jamais de façon complète leur niveau de professionnalisme ni le degré d'information approprié de l'électorat. Le monitorage des médias devrait toujours faire partie d'un processus plus large d'analyse médiatique. En effet, beaucoup de constatations issues du monitorage sont inexplicables si elles ne sont pas placées dans leur contexte. En l'absence d'informations contextuelles, les résultats quantitatifs et qualitatifs ne peuvent être interprétés.

L'analyse des médias porte plus particulièrement sur les aspects suivants :

- Environnement médiatique : à qui appartiennent les médias ? Quelles sont leurs tendances politiques ? Quelle est la structure des médias financés par l'État ? Comment les médias gagnent-ils leur argent ? Quel est le public des différents organes d'information ? Le grand public bénéficie-t-il d'un bon accès à plusieurs médias ?

- Législation sur les médias : quel est l'environnement juridique dans lequel les médias évoluent ? Existe-t-il des restrictions générales sur la liberté des médias ? Les lois se rapportant aux médias en période électorale permettent-elles aux médias de travailler librement ou non ? Existe-t-il des lois restrictives qui s'appliquent sur une base régulière ?

- Normes professionnelles et traditions : le pays a-t-il une tradition de liberté des médias ? Y a-t-il une longue tradition de journalisme professionnel indépendant ? Existe-t-il un système de régulation professionnelle des médias (par exemple par le biais d'un code de conduite et d'une procédure de dépôt de plainte fondé sur l'autorégulation) ? La plupart des journalistes ont-ils suivi une formation professionnelle ? Est-ce que les journalistes reçoivent des salaires décents et dans quelle mesure le « journalisme des petites enveloppes » pose-t-il problème ?

- Attaques contre les médias : les journalistes sont-ils autorisés à travailler sans entrave ? Y a-t-il eu des attaques contre des journalistes par des agents gouvernementaux ou par des partisans de différents partis politiques ? Des journalistes ont-ils été arrêtés et emprisonnés ?

- Surveillance informelle des médias : le gouvernement ou d'autres personnages politiques importants exercent-ils une surveillance politique informelle sur ce qui est produit par certains médias ? S'exprime-t-elle sous la forme de corruption et de récompenses, de menaces et de sanctions, d'autocensure ou d'une combinaison de tous ces éléments ?

- Impact général des médias sur les élections : Quel est l'impact général de ces différents points sur la conduite des élections et quelle est leur contribution globale au processus démocratique ?

7.5.2 Méthodes quantitatives de surveillance des médias

La surveillance quantitative des médias est souvent décrite comme de l'analyse de contenu. Dans le milieu des études médiatiques, cette approche est très influente depuis plus d'un demi-siècle, bien qu'elle ne fasse pas l'unanimité.

Ce que certains reprochent à l'analyse de contenu, essentiellement, c'est d'imposer des catégories arbitraires et inflexibles à des textes qui en réalité peuvent se prêter à des interprétations beaucoup plus subtiles. Ainsi, par exemple, l'analyse de contenu ne prend pas en compte la manière dont le public comprend un message diffusé par les médias. Elle se borne à effectuer une analyse quantitative de ce message. L'analyse quantitative implique la sélection d'éléments de contenu qui peuvent être comptabilisés. Dans plusieurs exemples d'analyses universitaires du contenu, les indicateurs choisis peuvent être certains termes. Dans bien des cas, les universitaires spécialisés dans l'analyse de contenu mesurent la fréquence à laquelle certains mots, ou certaines combinaisons de mots, apparaissent.

Quelle que soit la validité des critiques à l'endroit de l'analyse de contenu, il reste que cette méthode est souvent utilisée dans la surveillance des médias en contexte électoral. Mais en réalité, l'analyse porte rarement sur une sélection de mots. Les surveillants s'emploient plutôt à identifier et à compter quelques-unes des variables suivantes :

- la fréquence à laquelle les partis et les candidats sont mentionnés;
- le temps alloué aux partis et aux candidats;

- la fréquence à laquelle d'autres acteurs politiques ou sociaux sont mentionnés;
- la fréquence de mention ou le temps de couverture de différents sujets.

Diverses autres variables peuvent être examinées par les surveillants, notamment le sexe des sources citées, l'origine géographique de la nouvelle, l'heure où une nouvelle est radiodiffusée, sa position dans le bulletin de nouvelles, etc.

Différentes méthodologies utilisent différents indicateurs. Cependant, tous les indicateurs bien choisis ont deux caractéristiques en commun : **la fiabilité** et **la validité**.

La fiabilité fait en sorte que l'analyse donnera les mêmes résultats, peu importe celui qui se charge de la surveillance. En d'autres termes, l'analyse sera basée sur un système de classification scientifique qui peut s'appliquer à la plupart des cas. Par exemple, le fait de mesurer le temps de parole dont bénéficie directement un candidat constitue un indicateur fiable. Il en est de même pour le fait de classifier les sujets selon une série de codes prédéterminés, dans la mesure où les surveillants sont formés à appliquer ce système de classification, et cette méthode donne le même résultat la plupart du temps, c'est-à-dire dans environ 95 % des cas.

La validité fait en sorte que les données recueillies montrent effectivement ce qu'elles sont censées montrer. Par exemple, le simple fait de compter les déclarations de femmes et d'hommes citées par les médias ne peut guère constituer un indicateur valable de parti pris sexiste. Il faudrait prendre en compte beaucoup d'autres facteurs, comme les attitudes sociales générales envers les femmes, la distribution des candidatures entre hommes et femmes dans les différents partis politiques, etc. De même, le temps alloué à un candidat particulier ne saurait être un indicateur valable de partialité de la part d'un média (d'autres considérations auraient à entrer en ligne de compte, comme le contenu de la couverture).

Surveillance quantitative – quelques approches possibles

La surveillance quantitative de la couverture électorale prend toujours en compte le temps alloué aux différents partis et candidats. La manière exacte dont cela est calculé est une question de choix, avec différents avantages et inconvénients selon l'approche retenue.

Beaucoup d'organismes européens de surveillance – dont le European Institute of the Média, l'Osservatoria di Pavia et MMEMO98 – utilisent une approche fondée sur la fréquence de mention de certains « sujets politiques » prédéterminés. Chaque mention de ces sujets durant la période de surveillance est notée séparément et le temps de discours direct alloué est noté. De plus, chaque mention est habituellement classée comme positive, négative ou neutre envers le « sujet ».

Une approche un peu différente consiste à ne pas compter la fréquence, mais de diviser les bulletins de nouvelles et les publications en « éléments ». Un élément correspond normalement à une nouvelle dans un média électronique ou un journal, ou à une publicité politique. Toutes les sources ouvertement identifiées pour l'élément sont notées, par nom et par catégorie (p. ex.

le parti politique). Le temps discours direct est aussi compté. L'élément entier est évalué de façon à déterminer s'il est favorable ou hostile à un candidat ou un parti. L'avantage de cette méthode est que le fait de compter le nombre de sources pour chaque élément et évaluer leur diversité donne une image objective du professionnalisme de la couverture médiatique. L'inconvénient est que cela ne fournit pas un décompte exact des mentions d'un parti ou d'un candidat. Les méthodologies de ce type sont utilisées par des organismes comme les Media Monitoring Projects d'Afrique du Sud et du Zimbabwe ainsi que par ARTICLE 19, qui effectue de la surveillance médiatique en Afrique et en Europe de l'Est.

Chacune de ces méthodes fait face au même problème, qui est de savoir comment déterminer si la mention d'un sujet politique ou un reportage entier (selon la méthodologie utilisée) favorise ou non un candidat ou un parti. Certaines méthodologies utilisent une échelle d'évaluation, à l'aide de laquelle les surveillants classent l'article quelque part entre +2 (très positif) et -2 (très négatif) sur une échelle qui passe donc du positif au neutre, puis au négatif.

En somme, la question de la fiabilité est toujours présente. Comment peut-on s'assurer que les surveillants appliquent la même méthode d'évaluation? Cela peut se faire uniquement avec la formation et l'expérience. Ces facteurs détermineront la marge d'erreur dans l'évaluation des éléments analysés.

Déterminer si une couverture est positive ou négative

Le problème le plus fondamental est de savoir comment appliquer des critères objectifs. Il est d'abord important de comprendre que le fait de déterminer si un élément ou un discours est positif ou négatif envers un parti ou un candidat ne signifie pas la même chose que déterminer si cet élément ou ce discours fait preuve de partialité. La partialité peut se mesurer seulement lorsqu'il est possible d'évaluer l'ensemble des mesures d'une couverture positive ou négative.

Une approche efficace consiste à utiliser deux séries de critères pour déterminer si un élément est positif ou négatif: *le contexte et le contenu*.

Le premier, le contexte, concerne le cadrage du reportage. Par exemple, si un reportage porte sur un politicien qui apparaît au tribunal parce qu'il est accusé de fraude, le cadrage est clairement négatif. (À noter que cela n'a rien à voir avec la question de savoir si le reportage est exact ou équilibré). Par contre, si le politicien reçoit le prix Nobel de la paix, le cadrage est positif. Si le politicien prend la parole lors d'un rassemblement politique, le cadrage est alors plutôt neutre.

Le deuxième critère se réfère aux faits et au ton évidents du reportage. Si le politicien qui est accusé de fraude fait un discours très convaincant du banc des accusés, cela peut avoir un impact positif (malgré le cadrage négatif du reportage). Si le journaliste dit du politicien qu'il ne mérite pas le prix Nobel, l'impact est négatif, malgré le cadrage positif du reportage. Le plus souvent, bien entendu, le cadrage et le contenu coïncident.

Si le contexte et le contenu coïncident, la manière dont l'élément sera classé est claire. Si le contexte et le contenu conduisent à des conclusions opposées (une positive, l'autre négative), ils s'annulent mutuellement et l'élément est classé comme neutre. Si soit le contenu, soit le contexte est neutre, alors que l'autre est positif ou négatif, c'est ce dernier qui détermine la manière dont l'article est classé.

Autres méthodes quantitatives pour évaluer la couverture

Dans la seconde famille des méthodes déjà décrites, de nombreux autres indicateurs quantitatifs peuvent être utilisés :

- La quantité de sources est un indicateur de professionnalisme journalistique. La distribution et l'équilibre des sources peuvent être un reflet de partialité politique.
- Le sexe de la source peut être un indicateur utile lorsqu'il est interprété prudemment.
- La distribution géographique des nouvelles peut être significative dans certains cas.
- Le choix des sujets est généralement important.

Le dernier élément – le choix des sujets – peut souvent être un indicateur quantitatif sensible des inclinations politiques des médias. Les partis politiques font habituellement campagne sur des thèmes différents de ceux de leurs adversaires. La sélection des nouvelles couvertes par les médias indique souvent à quel point ils souscrivent au programme d'un parti ou d'un autre.

Les statistiques concernant les sources peuvent être un indicateur de déséquilibre, mais pas nécessairement de partialité. Une nouvelle à source unique est déséquilibrée, mais n'est pas nécessairement partiale. Si le gouverneur de la banque centrale annonce une hausse des taux d'intérêt, aucune autre voix n'est requise car il s'agit d'une simple information. (Un bon journaliste pourrait chercher à obtenir des commentaires des partis politiques et d'experts indépendants.) En revanche, la couverture de violences politiques qui ne citerait qu'un des partis serait sans doute partiale.

7.5.3 Méthodes de monitorage qualitatif des médias

L'analyse quantitative à elle seule n'explique pas de façon adéquate les forces et les faiblesses de la couverture médiatique. Il ne suffit pas de prétendre que le parti au pouvoir bénéficie d'une couverture médiatique plus étendue que l'opposition – il peut en effet y avoir de bonnes raisons à cela, notamment un soutien plus large de la population et par conséquent un plus grand intérêt à son sujet. De même, un simple décompte des éléments diffusés ou publiés peut masquer le fait que le « quota » de couverture de certains partis comprend des éléments qui ternissent leur image.

Certains aspects extrêmement importants de la couverture électorale ne se prêtent pas aisément au monitorage quantitatif. Par exemple, la couverture de propos provocants exige une analyse minutieuse du discours des médias.

Les observateurs analysent également le contenu du matériel destiné à l'éducation des électeurs afin de s'assurer qu'il ne véhicule aucun message politique de partis. Dans bien des cas, ils s'efforcent de comparer le traitement d'informations identiques dans différentes langues. Souvent, dans les contextes post-coloniaux, le contenu des émissions diffusées en langues coloniales et en langues indigènes sont très différents. Les émissions en langues coloniales sont destinées, dans une certaine mesure, à un usage externe. Les diffuseurs et les responsables politiques peuvent présumer que les observateurs internationaux ne s'intéressent pas aux messages véhiculés dans les langues locales.

Le degré d'exactitude de la couverture médiatique est un aspect très important en matière de monitorage. Les observateurs évaluent la partialité des médias en comparant les informations qu'ils diffusent à leur propre lecture des événements, tout en tenant compte de différentes sources. L'observation des sources consiste à assister à un événement digne d'une couverture médiatique, tel qu'un rassemblement politique ou une conférence de presse, afin de la comparer au regard de sa propre perception de l'événement. Grâce à Internet, les observateurs peuvent comparer plus facilement la couverture nationale et la couverture internationale des élections, les différences étant parfois remarquables.

L'évaluation des messages implicites véhiculés par les médias d'information est une procédure à la fois importante, difficile et hautement controversée. Les subtilités de la langue et des images relaient toute une variété de messages dont le sens peut être assimilé de façon inconsciente par le public. Par exemple, des médias en faveur d'un gouvernement peuvent dire du président qu'il « déclare » quelque chose alors que ses adversaires ne font que « soutenir » ou « alléguer » quelque chose. Par ailleurs, un reportage qui oriente la perception du public de façon partisane n'est pas forcément inexact. Par exemple, avant l'élection de 1994 en Afrique du Sud, des observateurs ont remarqué que les reportages sur les manifestations de l'ANC mentionnaient systématiquement la quantité de détritus laissés par les manifestants. L'image ainsi véhiculée était celle d'un parti déstabilisateur et irresponsable. Les reportages étrangers peuvent aussi être utilisés pour appuyer une interprétation particulière des nouvelles à l'intérieur du pays. Au Malawi, en 1994, les reportages sur les partis d'opposition du radiodiffuseur national étaient diffusés avec les informations sur le génocide rwandais. Le message subliminal ainsi véhiculé était que la fin éventuelle d'un régime « stable » fondé sur un parti unique conduirait à un bain de sang.

La télévision possède un vocabulaire visuel complexe. Les représentants du pouvoir, tels que les responsables politiques en poste, peuvent être filmés en contre-plongée alors que les autres protagonistes seront filmés à la même hauteur ou en plongée. Les représentants du pouvoir s'adressent le plus souvent directement à la caméra, tandis que les autres sont interrogés par des intervieweurs hors champ et ne s'adressent pas directement aux téléspectateurs. Les personnes ordinaires – les membres de l'opposition, les syndicalistes ou le grand public – sont habituellement interrogées en plein air. Les membres du gouvernement sont montrés dans leurs bureaux, maniant souvent des documents et semblant exercer des activités importantes dans l'urgence. Les images d'un bureau en arrière-plan ont tendance à souligner l'autorité et l'expertise de la personne interrogée. D'autres artifices produisent ainsi le même effet.

Même le graphisme et les logos qui accompagnent une émission peuvent transmettre un message. Lors de l'élection zimbabwéenne de 2000, une émission spéciale d'actualité diffusée durant la période de campagne avait comme logo la tour aux Grandes ruines du Zimbabwe, exactement le même symbole que celui du parti au pouvoir.

7.6 Monitorage des nouveaux médias

Les nouveaux médias et les réseaux sociaux jouent un rôle de plus en plus important en tant qu'outils de campagne, d'éducation des électeurs, de débat politique, de sondage d'opinion et de vérification des élections. En d'autres termes, il s'agit de l'ensemble des rôles traditionnels des médias, mais leur utilisation est plus décentralisée, plus interactive et davantage axée sur les utilisateurs. Vous trouverez une description des rôles des nouveaux médias dans la section Nouveaux médias.

Il convient de se demander si les nouveaux médias devraient être intégrés aux opérations de monitorage des médias pendant les élections. Compte tenu de leur importance et du leur impact croissant vis-à-vis des processus électoraux dans de nombreux contextes, il serait logique d'en assurer l'observation. Cependant, les outils adéquats n'en sont qu'à leurs balbutiements et les défis relatifs à l'observation des réseaux sociaux sont à la fois liés au volume de données et aux aspects logistiques. La perspective d'un monitorage des nouveaux médias soulève plusieurs questions majeures. Compte tenu de la convergence des nouveaux médias et des médias traditionnels plus officiels, à quel moment commence la réglementation liée aux élections (certains systèmes de réglementation y ont actuellement répondu, ce qui facilite la mission de monitorage) ? Comment peut-on déterminer si un nouveau média est suffisamment important pour qu'on estime qu'il est nécessaire de l'observer, et à quel moment cela devient-il nécessaire ? Faut-il observer à la fois les nouveaux médias officiels (tels que les versions en ligne des journaux) et les nouveaux médias non officiels (tels que les blogs personnels), même si ceux-ci ne sont pas régis par les lois liées aux élections ? Il est également nécessaire de traiter les questions logistiques, à savoir : quels réseaux sociaux devrait-on observer ? Ces opérations de monitorage seront-elles rentables ?

Quelques missions internationales récentes d'observation des élections ont reconnu les rôles joués par les nouveaux médias et ont fourni des observations à leur sujet. Toutefois, elles ne les ont pas inclus dans le cadre du monitorage officiel des médias. Par exemple, la mission du SEAE au Nigeria en 2011 a reconnu que

[l]es éditions en ligne des sept plus grands quotidiens, ainsi que les articles en ligne des journalistes citoyens, sont devenus des sources d'information précieuses pendant les élections. Différents types de réseaux sociaux (comme Twitter et Facebook) ont été largement utilisés à la

fois par les électeurs et les responsables politiques puisque plus de 40 millions de Nigérians ont accès à Internet .[251]

Selon la mission de l'OSCE et du BIDDH en Russie en 2012 :

[l]e taux de pénétration d'Internet ne cesse de croître et ce média devient de plus en plus une source d'informations non traditionnelles (ce taux est de 50 % parmi les adultes russes). Les réseaux sociaux deviennent notamment des forums politiques et leurs utilisateurs s'en servent comme nouveaux outils de mobilisation et d'organisation.[252]

Cependant, ces deux missions ont uniquement mené un monitorage officiel des médias traditionnels.

Il existe désormais de nombreux outils de monitorage des réseaux sociaux qui extraient les mots clés des blogs et des réseaux sociaux. Ils sont principalement utilisés par le secteur privé qui souhaite connaître le « buzz » relatif aux marques. À l'heure actuelle, les outils de monitorage des réseaux sociaux sont majoritairement utilisés dans le cadre des élections pour effectuer un suivi des intentions de vote des électeurs et des questions relatives à la campagne électorale, comme cela a été le cas à l'approche des élections présidentielles aux États-Unis en 2012.[253] Les réseaux sociaux sont également surveillés par les organisations qui s'intéressent à la prévention de la violence électorale en temps réel en effectuant un suivi de mots clés apparaissant dans les réseaux sociaux, par exemple au Nigeria en 2011.[254] Pendant les périodes électorales, les observateurs des médias peuvent utiliser ces outils pour déterminer, par exemple, si les règles relatives à la campagne et à l'accès direct sont respectées, si les campagnes politiques et d'éducation des électeurs sur les réseaux sociaux touchent un large public, si la liberté d'expression est de manière générale en pleine expansion ou s'il existe une censure ou une autocensure sur les réseaux sociaux.

---

[251] « Nigeria: Final Report, General Elections April 2011 », rapport d'observation de la mission d'observation électorale de l'Union européenne, 2011, p. 30 http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/final-report-nigeria2011_en.pdf

[252] « Russian Federation Presidential Election, 4 March 2012 », rapport final de la mission d'observation électorale, OSCE/BIDDH, 2012, p. 12

[253] On peut citer à titre d'exemple l'outil de suivi Meltwater Buzz. Voir : http://election2012.meltwater.com/index.php/wordcloud/index/all/2012-05-11#

[254] Michael Terrazas, « Crowdsourcing Democracy through Social Media », *Georgia Tech College of Computing* (blog), 11 octobre 2011, http://www.scs.gatech.edu/news/crowdsourcing-democracy-through-social-media

7.7 Rapports sur la surveillance des médias

La manière dont les surveillants de médias rapportent leurs constatations constitue un aspect crucial de la méthodologie de surveillance des médias. La formule retenue dépendra du type de surveillance qui a été effectuée et par qui elle a été conduite.

Par exemple, les missions internationales d'observation électorales ne présentent pas leur rapport habituellement avant la fin de l'élection (ou du moins avant que la campagne soit terminée), à part peut-être un seul rapport d'étape. Un organisme de gestion électorale ou une organisation non gouvernementale nationale a plutôt tendance à faire rapport sur une base régulière – jusqu'à une fois par semaine, ou même quotidiennement dans les dernières étapes de la campagne électorale. Leur but est en effet d'avoir un impact sur la couverture médiatique, soit à titre d'organisme de surveillance ou de groupe de pression.

Tous les rapports – même les rapports hebdomadaires les plus courts – doivent contenir certains éléments de base, même s'ils sont très brefs dans un rapport court :

- résumé des constatations;
- description du projet et de la méthodologie;
- présentation des données et des constatations;
- conclusions et recommandations.

Les rapports plus longs incluront aussi des informations sur le paysage médiatique général (y compris tout élément à signaler tel qu'une violation de la liberté de presse).

Tout rapport sérieux de surveillance contient certains éléments communs de style et de présentation. Le langage utilisé doit toujours être neutre et politiquement impartial. Les conclusions et les observations doivent être présentées clairement et s'appuyer sur les données statistiques et autres preuves présentées. Les limites et les faiblesses possibles des données devraient également être expliquées.

Les données seront plus faciles à comprendre si elles sont présentées graphiquement – par exemple, sous la forme de diagrammes en bâton. Mais cela exige certaines précautions. Les données absolues doivent aussi être présentées sous forme de pourcentages pour aider des lecteurs à comprendre leur signification. Mais pour les pourcentages, inversement, il importe de présenter les données absolues sur lesquelles ils sont basés. Il est très facile, en effet, d'écrire quelque chose comme : « Il y avait 100 % de plus de couverture pour le Parti A que pour le parti B. » Mais il y a peut-être eu seulement deux reportages sur un parti, et un sur l'autre.

Les recommandations sont également importantes. S'il s'agit d'un rapport d'analyse couvrant toute la période électorale, les recommandations porteront sur des changements à apporter dans le travail des médias et peut-être aussi dans la législation et la réglementation encadrant les

médias en période électorale. Pour les rapports d'étape, les recommandations portent souvent sur des points plus particuliers afin d'inciter les médias à plus d'impartialité.

La distribution des rapports

Dans la plupart des cas, il est maintenant plus facile de distribuer les rapports de surveillance médiatique par courrier électronique. Toutefois, il ne faut pas oublier les publics importants qui ne sont pas accessibles par ce moyen. Voici une liste sommaire des destinataires possibles des rapports de surveillance médiatique. Les destinataires varieront, évidemment, selon les circonstances locales et la nature du mandat de surveillance.

- Entreprises médiatiques
- L'organisme de gestion électorale
- Partis politiques
- Organismes de réglementation des médias
- Organisations non gouvernementales concernées
- Organismes professionnels du milieu des médias (p. ex. syndicats de journalistes, conseil médiatique volontaire)
- Organisations civiques et communautaires
- Groupes et missions d'observation et de surveillance
- Entités diplomatiques et donatrices

7.8 Exemples de rapports de monitorage des médias pendant les élections et de directives en matière de monitorage des médias

Le rapport relatif au monitorage des médias pendant les élections égyptiennes en 2010 ***« Media and Parliamentary Elections in Egypt »*** a été publié par l'Institut du Caire pour l'étude des droits de l'homme : http://www.cihrs.org/wp-content/uploads/2012/02/Elections-Report.pdf

Le rapport relatif au monitorage des médias ***« Final Report of the Media Monitoring: Commune Council Elections 1 April 2007 »*** a été publié par le Committee for Free and Fair Elections in Cambodia (Comfrel) : http://www.comfrel.org/eng/components/com_mypublications/files/4397221187756051Book_of_Media_Monitoring_Report__Final_.pdf

Le rapport relatif au monitorage des médias ***« Media and Elections in Sudan; Monitoring the coverage of Sudan 2010 elections »*** a été élaboré par le Sudan Media and Elections Consortium et le Programme des Nations Unies pour le développement : http://www.i-m-s.dk/files/publications/1704%20SudanSMEC_final07-01-2011.pdf

Vous trouverez des rapports d'observation du Service européen pour l'action extérieure dans lesquels figurent des éléments importants sur le monitorage des médias à la page suivante : http://eeas.europa.eu/eueom/missions/index_en.htm

Les rapports d'observation électorale de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) comprennent des éléments importants sur le monitorage des médias et sont accessibles à la page suivante : http://www.osce.org/odihr/elections/

L'OSCE/BIDDH a élaboré un manuel intitulé ***« Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions »***, qui est disponible à la page suivante : http://www.osce.org/odihr/92057?download=true (2011), et la Commission de Venise a également élaboré un document intitulé ***« Guidelines on Media Analysis During Election Observation Missions »***, qui fournit une description des normes internationales et régionales sur lesquelles sont fondés les travaux d'observation, les techniques d'analyse médiatique et les principes de base de la méthodologie de monitorage des médias : http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)031-e.pdf.

L'Institut national démocratique (NDI) a publié un rapport intitulé ***« Media Monitoring to Promote Democratic Elections: An NDI Handbook for Citizen Organizations »*** pour fournir aux organisations les outils et les compétences nécessaires au monitorage des médias : http://www.ndi.org/node/12997

Un manuel de monitorage des médias, qui est intitulé ***« Election Coverage from A Gender Perspective: A Media Monitoring Manual »,*** a été publié par International IDEA et ONU Femmes : http://www.idea.int/publications/election_coverage_gender_perspective/index.cfm

8. Développement des médias

Le développement des médias s'attache à consolider la capacité et la qualité des médias à l'aide d'approches telles que le plaidoyer, l'assistance technique, l'éducation ainsi que de nombreuses autres activités qui portent sur l'ensemble du secteur des médias. Le Center for International Media Assistance (CIMA) a formulé la recommandation suivante :

Le développement des médias nécessite une approche intégrée car il est essentiel mais insuffisant de soutenir le développement professionnel des médias. En effet, les journalistes convenablement formés ont besoin de législations favorables, les rédacteurs en chef ont besoin d'éditeurs leur apportant leur soutien et les propriétaires des médias ont besoin de responsables ayant les compétences commerciales nécessaires pour que leur activité reste viable. Il est tout aussi important que le grand public soit conscient de l'importance d'un journalisme de qualité et que les représentants des gouvernements comprennent le rôle d'une presse indépendante. Ces changements seront plus rapides si une réponse est apportée simultanément dans tous ces

domaines (développement professionnel, pérennité économique, cadre législatif propice et niveau d'instruction relatif aux médias)[i].[255]

La plupart du temps, il est bénéfique pour la couverture électorale de soutenir de manière concertée les efforts de développement général des médias. Voici quelques-uns des points principaux qui seront étudiés dans ce chapitre :

- Le professionnalisme des médias correspond au respect de normes élevées en matière d'éthique, de redevabilité, de légalité et de crédibilité dans le domaine de la couverture médiatique et des activités s'y rapportant, tout en exerçant des droits tels que la liberté d'expression et d'information. Il s'agit d'un élément essentiel pour mettre en œuvre des processus électoraux démocratiques.

- On constate qu'il existe souvent un manque de formation et d'expérience en matière de couverture électorale. Dans de nombreux cas, les journalistes ne possèdent pas de diplômes professionnels de journalisme et ont suivi des formations professionnelles peu approfondies. Lorsque les journalistes ont accès à l'éducation et à la formation, le thème des élections est très souvent un sujet mineur de la formation, qui fait généralement partie intégrante de thèmes tels que « la couverture des sujets politiques » ou de sujets similaires. De nombreux journalistes acquièrent des compétences en matière de couverture électorale sur le terrain ou à travers des cours organisés par des parties prenantes à l'approche d'élections. Ces cours peuvent être utiles, mais leur portée peut également être limitée.

- Pour promouvoir le développement de médias de qualité et améliorer leur rôle dans les sociétés démocratiques, de nombreuses autres activités primordiales sont menées dans le monde, notamment dans les domaines suivants :

o Plaidoyer et assistance juridique

o Développement commercial

o Infrastructure médiatique

- La planification de la couverture électorale est essentielle. Les élections sont des événements complexes et nécessitent un redéploiement majeur des ressources humaines et financières. Une grande partie des activités à mener peuvent être planifiées avant le début de la campagne électorale.

- Les journalistes et les rédacteurs en chef doivent rester attentifs aux problèmes éthiques spécifiques qui peuvent surgir dans le cadre de la couverture électorale. Dans certains cas,

[255] David E. Kaplan, *« Empowering Independent Media, U.S. Efforts to Foster Free and Independent News Around the World. Inaugural Report: 2008 »*, éd. Marguerite H. Sullivan, Washington DC : National Endowment for Democracy, 2008, p. 8

les organes d'information se réunissent et rédigent un code de conduite facultatif relatif à la couverture électorale en consultation avec d'autres parties prenantes impliquées, notamment les OGE et les partis politiques. Dans d'autres cas, certains médias élaborent des codes de conduite internes qu'ils appliquent uniquement au sein de leur structure.

- Les journalistes doivent savoir analyser les stratégies médiatiques des partis politiques pour communiquer leurs messages. Ils doivent veiller en particulier à ne pas servir involontairement les campagnes médiatiques des partis, tout en restant capables d'expliquer le comportement des partis au public.

- L'intérêt public est le point de départ et la priorité d'une couverture électorale innovante et précise. Cela signifie que les journalistes doivent non seulement véhiculer les messages des candidats, mais également ceux des électeurs et du grand public.

8.1 Professionnalisme des médias

Le professionnalisme des médias désigne la réalisation de la couverture médiatique et des activités s'y rapportant dans le respect de normes élevées en matière d'éthique, de recevabilité, de légalité et de crédibilité, tout en exerçant des droits tels que la liberté d'expression et d'information.

Le degré de professionnalisme dont font preuve les journalistes et leurs confrères, tout comme l'expérience qu'ils possèdent, constituent des éléments importants de l'environnement médiatique. Les journalistes des pays qui viennent tout juste de se libérer d'un système politique extrêmement autoritaire manquent souvent d'un grand nombre de compétences par rapport à leurs homologues des pays où la liberté des médias est établie depuis longtemps. De plus, de nombreuses normes professionnelles leur font défaut. L'expérience des journalistes qui ont connu un régime autoritaire n'est toutefois pas toujours entièrement négative. Dans de nombreux cas, le courage de journalistes indépendants a joué un rôle important pour inciter des régimes dictatoriaux à ouvrir l'espace politique. Les journalistes qui ont réussi à mener leurs enquêtes et à publier des sujets sensibles dans un tel environnement médiatique ont développé des compétences professionnelles que ne possèdent pas leurs confrères de pays pacifiques. Dans un contexte électoral, leur défi sur le plan professionnel constituera à mettre ces compétences à profit pour parvenir à couvrir des reportages sur des thèmes nouveaux, qui ne leur sont pas familiers.

La plupart des problèmes éthiques et professionnels auxquels les journalistes sont confrontés lorsqu'ils couvrent des élections se rapprochent de ceux qu'ils rencontrent dans leur travail de tous les jours. Cependant, ces problématiques et ces dilemmes peuvent prendre différentes formes pendant les élections.

Voici quelques exemples de dilemmes professionnels auxquels les journalistes risquent d'être confrontés :

- **Intérêt journalistique / couverture équilibrée et approfondie** : la couverture de l'actualité est généralement motivée par des critères liés au caractère unique ou remarquable de l'information et donc par l'intérêt particulier d'un événement. Toutefois, les électeurs ont besoin d'une présentation juste et équilibrée des manifestes et des programmes politiques des différents partis (qui sont parfois loin d'être différents ou intéressants). Comment les médias peuvent-ils concilier leur rôle journalistique et leur rôle en matière de service public ?

- **Transparence / intégrité du processus électoral** : dans une démocratie, les médias jouent un rôle essentiel dans la mesure où ils peuvent surveiller le processus et dénoncer les irrégularités électorales. Cependant, la sécurité et la confidentialité sont des aspects fondamentaux d'une administration électorale appropriée. Il est difficile pour les responsables des lois et des règlements électoraux d'établir un équilibre entre ces deux exigences, et les journalistes eux-mêmes sont confrontés à ce dilemme dans leur pratique quotidienne

- **Couverture des propos incendiaires** : les responsables politiques ont tendance à prononcer des propos incendiaires et extrêmes pendant les campagnes électorales afin de toucher un large public. C'est la période où les propos de ce genre ont fréquemment des répercussions néfastes, mais aussi où l'expression d'idées politiques divergentes est la plus importante. Les décideurs politiques doivent dès lors trouver des réponses réglementaires à ce dilemme. Les journalistes quant à eux doivent parvenir à rapporter ces propos politiques incendiaires avec exactitude, en évitant le plus possible de jeter de l'huile sur le feu.

- **Affectation de moyens pour la couverture électorale** : plus qu'ailleurs, dans les pays en développement, les médias travaillent souvent avec des ressources réduites et les journalistes sont souvent faiblement rémunérés. Plusieurs problèmes éthiques découlent de cette situation pour les responsables des médias. Par exemple, quelle approche devrait être adoptée par un média dont le nombre de journalistes est insuffisant pour couvrir une élection ou dont le financement et les équipements de communication auxiliaires sont insuffisants ? Certains médias autorisent les journalistes à percevoir des indemnités journalières, des honoraires ou d'autres formes de rétribution matérielle pour couvrir une information. Ces indemnités sont parfois versées par un élu qui se représente ou un nouveau candidat, ce qui s'apparente en réalité à de la corruption et porte préjudice à une couverture médiatique indépendante en dépit de son caractère répandu.

Les pages suivantes examinent les aspects suivants du professionnalisme des médias :

- Codes de conduite
- Aspects légaux de la couverture électorale
- Exactitude de la couverture électorale
- Impartialité de la couverture électorale
- Responsabilité en matière de couverture électorale

8.1.1 Codes de conduite pour les médias en période électorale

Les codes de conduite sont des principes de base qui guident les médias et les journalistes dans leur travail. Ces codes peuvent être promulgués par des associations ou des syndicats de journalistes, des entreprises médiatiques, des organismes de réglementation (tels que les OGE) ou des journalistes eux-mêmes. Les codes de conduite sont plus efficaces quand ils sont le fruit d'un processus collectif réunissant les journalistes et leur direction. Il existe des codes de conduite généraux, comme celui qui a été adopté par la Fédération internationale des journalistes (http://www.ifj.org/fr/pages/a-propos-de-la-fij). Ce dernier énonce plusieurs principes applicables aux journalistes en période électorale :

- Exactitude
- Impartialité
- Honnêteté et résistance à la corruption
- Exclusion de tout langage ou sentiment qui incite à la violence ou à la discrimination
- Rectification en cas d'erreur factuelle de reportage

Les codes de conduite en matière de couverture électorale regrouperont à la fois des règles éthiques générales, qui sont applicables en toutes circonstances, et des règles éthiques propres aux périodes électorales. Voici une liste possible de règles provenant du code de conduite proposé par International IDEA (http://www.idea.int/), qui est issu lui-même de nombreux codes de différents pays :

- Le premier devoir du journaliste est de rapporter les faits avec exactitude et impartialité.
- Le journaliste ne rapportera que les faits dont il connaît l'origine et ne supprimera pas les informations essentielles.
- Le journaliste gardera le secret professionnel en ce qui concerne la source des informations obtenues confidentiellement.
- Le journaliste rapportera les faits de manière équilibrée. Si un candidat émet une allégation à l'égard d'un autre candidat, le journaliste cherchera autant que possible à obtenir des commentaires des deux camps.
- Le journaliste s'efforcera au mieux de rectifier toute information publiée ayant causé du tort du fait de son inexactitude.
- Dans la mesure du possible, le journaliste rapportera les points de vue des candidats et des partis politiques directement et dans leurs propres mots, plutôt que par le biais d'intermédiaires.
- Le journaliste évitera d'utiliser des propos ou d'exprimer des sentiments qui risquent d'inciter à la discrimination ou à la violence pour quelque motif que ce soit, y compris la race, le sexe, l'orientation sexuelle, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres et les origines sociales ou nationales.
- Lorsqu'il rapporte les opinions de ceux qui incitent à la discrimination ou à la violence, le journaliste fera tout son possible pour situer clairement ces opinions dans leur contexte et pour présenter le point de vue de ceux qui sont visés par les propos haineux.
- Le journaliste n'acceptera aucune récompense de la part d'un candidat ou d'un responsable politique.

- Le journaliste ne fera aucune promesse à un responsable politique concernant le contenu d'un reportage.
- Le journaliste rapportera les résultats des sondages d'opinion avec prudence. Dans la mesure du possible, tout compte-rendu de sondage devrait inclure les informations suivantes :
    - le commanditaire, l'organisme chargé de réaliser le sondage et la date de sondage
    - le nombre de personnes interrogées, le lieu, les modalités d'entretien et la marge d'erreur
    - la formulation exacte des questions.
- Le journaliste considérera ce qui suit comme des fautes professionnelles graves :
    - le plagiat
    - la distorsion malveillante
    - la calomnie, la médisance, la diffamation, les accusations sans fondement
    - l'acceptation d'une quelconque gratification liée à la publication d'une information ou à sa suppression.

Bon nombre de ces règles sont examinées de manière plus détaillée dans les pages suivantes. Voici des exemples de codes de conduite propres aux périodes électorales :

- Code de conduite des élections législatives égyptiennes de 2010 (annexe 1 du rapport de l'Institut du Caire pour l'étude des droits de l'homme : www.cihrs.org/wp-content/uploads/2012/02/Elections-Report.pdf)

- *Code de conduite des élections zambiennes de 2011 :* http://www.elections.org.zm/journalist_code.php

- *Code de conduite du Conseil électoral national éthiopien (2012) :* http://www.electionethiopia.org/en/directives/237-code-of-conduct-for-the-mass-media-and-journalists-on-the-manner-of-reporting-about-elections-regulation-number-62010.html

- *Code de conduite relatif aux médias pour les élections tanzaniennes de 2010 :* http://ebookbrowse.com/media-code-of-conduct-for-election-reporting-tzmainland2010-pdf-d45532656

- *Code de conduite relatif aux médias pour les élections au Timor Leste de 2011 :* http://www.unmit.org/legal/RDTL-Law/Public%20Inst-Regs/09-STAE-X-2011.pdf

8.1.2 Aspects légaux de la couverture électorale

Les médias doivent posséder une compréhension approfondie de la législation électorale pour couvrir des élections.

Les rédacteurs en chef et les cadres supérieurs chargés de planifier la couverture électorale doivent connaître leurs obligations légales. Par exemple, existe-t-il des lois ou règlements

régissant le contenu des diffusions en accès direct ou des actualités ? Si oui, quels systèmes les entreprises médiatiques peuvent-elles mettre en place pour respecter ces obligations ? Le personnel des médias devra également connaître les restrictions existantes en matière de couverture ou d'accès lors des différentes étapes du processus électoral. Par exemple, les journalistes auront-ils accès au processus de dépouillement des votes, et la couverture des résultats avant la proclamation des résultats officiels fera-t-elle l'objet de certaines restrictions ? Vous trouverez davantage d'informations sur les réglementations au chapitre Cadre législatif des médias et des élections.

Les rédacteurs en chef et les journalistes auront également besoin de solides connaissances à propos du plan opérationnel et procédural en matière d'élections de l'OGE. Par exemple, le personnel souhaitera connaître les mécanismes de protection provisoires des urnes et des bulletins de vote, notamment concernant la sélection des fournisseurs de scellés, d'urnes et de bulletins de vote, savoir s'il existe des bases de données pour effectuer le suivi des numéros de série des talons et en savoir plus sur les plans de transport des urnes et la fourniture d'installations de stockage.

S'ils veulent être exacts dans leur travail et surtout s'ils veulent demander des comptes aux administrateurs électoraux, les journalistes doivent également être familiarisés avec le système électoral. Cela peut sembler évident, mais il reste néanmoins que beaucoup trop de journalistes ne comprennent tout simplement pas le fonctionnement du système électoral. Par exemple, ils sont incapables d'analyser les critères de découpage des circonscriptions électorales pour déterminer si celui-ci a été effectué de manière équitable. De plus, beaucoup de journalistes ne comprennent pas de quelle manière les résultats électoraux sont établis, notamment lorsque le système électoral est plus compliqué qu'un système de scrutin uninominal majoritaire à un tour.

Il est possible de couvrir la plupart de ces domaines de connaissances en formant les journalistes et en apportant un soutien concernant d'autres aspects essentiels du développement des médias, comme l'intégration du droit électoral dans les programmes de formation universitaire, le plaidoyer en faveur de cadre législatifs électoraux encourageant l'accès des médias aux événements électoraux (et faisant dès lors la promotion de la consolidation des connaissances et des compétences), le renforcement des connaissances relatives à la loi électorale du grand public, etc.

8.1.3 Exactitude de la couverture électorale

L'exactitude nécessite une attention particulière à l'égard de détails extrêmement nombreux, comme la communication de l'orthographe exacte du nom des candidats, du nombre précis de personnes présentes aux événements électoraux, des propos exacts formulés par leurs auteurs respectifs, etc.

De manière plus générale, les journalistes doivent également placer les paroles et les événements qu'ils rapportent dans un contexte clair et précis. Une nouvelle peut être facilement détournée en la faveur ou en la défaveur d'un candidat si le contexte d'une déclaration n'est pas indiqué ou décrit avec précision. Dans bien des cas, cela signifie que le journaliste ou le

rédacteur en chef devra présenter les paroles du candidat en relation appropriée avec les déclarations d'autres candidats.

Les médias rivaliseront toujours de vitesse pour communiquer une nouvelle. Mais outre la rapidité, les journalistes ont aussi la responsabilité éthique d'être exacts. C'est à la fois une question de principe et de sens pratique. Les médias ou les journalistes qui rapportent des faits de façon désinvolte perdront la confiance qui leur est accordée et auront dès lors plus de difficultés à recueillir de nouvelles informations.

8.1.4 Impartialité de la couverture électorale

L'impartialité est l'une des marques d'une bonne couverture électorale et cette question est reliée de près à celle de l'exactitude. Une couverture exacte est une condition préalable, mais non suffisante, de l'impartialité. Une couverture électorale partiale est une couverture rapportant uniquement la position d'un parti ou d'un candidat privilégiés sans faire écho aux autres positions. La présentation de différents points de vue est un gage d'une plus grande solidité et d'un plus grand équilibre de la couverture.

Il est parfois difficile pour les médias d'établir un équilibre à l'intérieur d'un même reportage. Par exemple, un journaliste qui est assigné à couvrir la campagne d'un parti n'a pas nécessairement la possibilité d'obtenir des commentaires des autres partis. Dans ce cas, il appartient aux rédacteurs en chef de s'assurer que les positions de différents partis sur la même question sont couvertes, soit en les réunissant dans le cadre d'un même reportage, soit en les présentant sous forme de reportages parallèles présentant différentes positions.

Un des éléments de l'impartialité dans la couverture électorale est la distinction entre les faits et le commentaire. En d'autres termes, si un journaliste ou un rédacteur en chef exprime son opinion, il convient de l'indiquer, même lorsqu'il s'agit de journalisme engagé. Un média peut prendre position en faveur d'un parti, d'un candidat ou d'un principe politique, mais il a encore l'obligation de fournir une couverture électorale impartiale et exacte, même si cette exactitude peut être défavorable vis-à-vis de ce soutien. Cette obligation éthique relève de la responsabilité du journaliste individuel, du rédacteur en chef et aussi de la haute direction du média concerné.

Par conséquent, est-il éthique que les journalistes et les rédacteurs en chef expriment leurs opinions ? De manière générale, les journaux crédibles – dans leurs versions au format papier et en ligne – comprennent souvent des éditoriaux de leurs rédacteurs en chef et d'autres sections réservées aux commentaires d'autres intervenants, qui sont la plupart du temps ouvertement favorables à un parti ou à un candidat particulier. Selon un manuel de monitorage des médias du NDI, « [d]ans de nombreux pays, il existe un grand nombre de journaux et de magazines privés qui présentent une grande variété de points de vue politiques. Les partis politiques peuvent même imprimer et distribuer des journaux pour présenter leurs opinions. » [256]Aucune

[256] Robert Noris, *« Media Monitoring to Promote Democratic elections: an NDI handbook for citizen organizations »*, Washington DC : Institut national démocratique pour les affaires internationales, 2002, p. 3

de ces pratiques n'est fondamentalement contraire à l'éthique dans la mesure où la source du contenu est indiquée aux lecteurs ainsi que différentes options et perspectives. Par exemple, *The Economist*, un magazine d'actualités internationales éminemment respecté, apporte souvent son soutien en faveur d'un candidat particulier, par exemple Barack Obama aux États-Unis en 2008 et Nicolas Sarkozy en France en 2012.

Les attentes en matière d'impartialité ne sont pas les mêmes vis-à-vis des médias publics (notamment les chaînes de télévision et les stations de radio publiques) et de la presse écrite. En règle générale, on s'attend à ce que les radiodiffuseurs publics proposent une plus grande diversité de points de vue et moins de contenus éditoriaux. Cela s'explique par le fait que ces médias relèvent de la propriété publique, sont souvent suivis par une grande partie de la population du pays et peuvent exercer une influence très importante, notamment dans les contextes où le public bénéficie de choix limités tout en ayant un accès restreint aux nouveaux médias.

Enfin, une marque importante de l'impartialité d'un journaliste est le fait qu'il n'occupe pas un poste d'importance au sein d'un parti ou d'un mouvement politique. Les journalistes ont le droit, autant que quiconque, à leurs croyances et à leurs loyautés politiques, mais toute affiliation politique professionnelle compromettrait la crédibilité d'un journaliste en tant que chroniqueur impartial des événements.

Il va sans dire qu'un journaliste impartial et responsable se doit de refuser les pots-de-vin. Néanmoins, la corruption mérite une attention toute particulière en raison de son caractère répandu dans les processus électoraux et dans le journalisme en général. Le versement d'argent en espèces en échange d'une couverture médiatique est une forme traditionnelle de corruption, mais il existe d'autres formes de corruptions sans contreparties financières. Celles-ci peuvent être subtiles, comme la fourniture d'un service de transport, de ressources ou de cadeaux.

Voici quelques exemples de corruption des médias qui ont été extraits d'un rapport du Center for International Media Assistance (CIMA), qui est intitulé *« Cash for Coverage: Bribery of Journalists Around the World »* :

En Afrique du Sud, un journaliste a déclaré sous serment qu'il avait fondé avec d'autres personnes une agence de relations médias qui apportait de l'aide, en échange de paiements en espèces, à un représentant de l'ANC pour faire face aux rivaux du parti. Il a déclaré avoir reçu entre 5 000 et 10 000 rands sud-africains et savait qu'il « ne pouvait pas rédiger d'articles négatifs à propos de ce candidat ou de ses alliés. »

[…] Au Liban, « il est toujours courant d'offrir des « cadeaux » aux journalistes […] Certains responsables politiques prévoient des lignes budgétaires pour les pots-de-vin. Selon votre

position hiérarchique et le média dans lequel vous travaillez, on peut vous offrir une voiture ou un ordinateur portable. » [257]

Les journalistes qui acceptent une forme de contrepartie en échange de la rédaction d'articles bienveillants à propos d'un responsable politique ou d'une personnalité de premier plan nuisent à leur profession. Il est tout aussi contraire à l'éthique de promettre de couvrir de manière négative des adversaires politiques ou de ne leur consacrer aucune couverture médiatique. Des organes d'information qui se trouvaient dans une situation financière difficile ont essayé, par exemple, de surmonter le problème des récompenses à l'aide des approches suivantes : en appliquant des règles strictes de recrutement et de licenciement qui interdisent aux journalistes de percevoir des gratifications illicites ; en proposant des formations sur le thème de l'éthique à tous les membres du personnel ; en appliquant des mesures d'incitation de nature non salariale pour compenser la faible rémunération des journalistes (par exemple des programmes de formation et d'autres formes d'activités de perfectionnement professionnel) ; en plaidant en faveur d'investissements et de financements de bailleurs pour les médias et leur développement. De plus, les conseils et les médiateurs de presse peuvent adhérer à un code de bonne conduite qui comprend des mesures sanctionnant les journalistes qui acceptent les pots-de-vin. Les parties prenantes commencent à plaider davantage en faveur d'une transparence des salaires dans le secteur des médias. Globalement, le plaidoyer et la reconnaissance à l'échelle internationale de la gravité et de l'omniprésence de la corruption des médias ont nettement progressé ces dernières années.

8.1.5 Sondages sortie des urnes

Les sondages réalisés à la sortie des bureaux de vote, appelés couramment « sondages sortie des urnes », sont devenus très populaires comme outils de couverture électorale.

Il s'agit simplement d'une espèce de sondage d'opinion (par opposition aux dépouillements rapides, qui comptent un échantillon de bulletins de vote véritables). Au moment où ils quittent le bureau de vote, les électeurs sont invités à dire pour qui ils ont voté. Lorsqu'elles sont bien réalisées, ces enquêtes peuvent être très précises, mais plusieurs d'entre elles ne sont pas bien menées.

La couverture des sondages sortie des urnes devrait être soumise aux mêmes conditions que la couverture des sondages d'opinion en général : le média serait tenu d'indiquer qui a réalisé l'enquête, combien de personnes ont été interviewées, où, etc. Cependant, dans le cas des sondages sortis des urnes, des considérations supplémentaires entrent en ligne de compte. Celles-ci concernent les deux raisons principales pour lesquelles les médias s'intéressent à ces sondages :

[257] Bill Ristow, « *Cash for Coverage: Bribery of Journalists Around the World* », Washington DC : National Endowment for Democracy, 2010, p. 9

- pour essayer de prédire le résultat de l'élection;
- pour essayer de déterminer si des différences entre les résultats des sondages sortie des urnes et les résultats réels révèlent des défauts dans le processus électoral.

Depuis le début des sondages sortie des urnes, les résultats des sondages de ce type sont généralement présentés au moment de la fermeture des bureaux de vote. Les « résultats » de ces enquêtes comblent le vide qui survient dans la couverture médiatique pendant que les journaux et les réseaux attendent l'arrivée des vrais résultats. Les sondages de ce genre sont assez inoffensifs et ne prêtent plus guère à la controverse.

Des controverses peuvent éclater, cependant, lorsque les résultats de ces sondages sont diffusés avant la fin de la votation. C'est le cas, en particulier, dans les grands pays couvrant plusieurs fuseaux horaires. C'est surtout l'Internet, plutôt que les médias traditionnels, qui est à la source de ce genre de controverse.

Le problème se pose particulièrement aux États-Unis, un pays qui s'étend sur plusieurs fuseaux horaires et où l'accès Internet est très répandu. Le principal argument de ceux qui sont contre la diffusion des résultats des sondages sortie des urnes avant la fin de la votation, c'est que cette information pourrait influencer des électeurs qui n'ont pas encore voté.

Des journalistes Internet répliquent cependant que d'interdire la diffusion des sondages sortie des urnes à ce moment-là constituerait une restriction de la liberté d'expression. L'élite politique dispose de cette information, soulignent-ils; l'Internet ne fait que rendre cette information accessible à un plus large public. Certains font aussi valoir que la nature de l'Internet oblige l'électeur à rechercher activement ce genre d'information, au lieu de l'entendre à la radio ou à la télévision. Mais cet argument a été affaibli par le développement de diverses sortes de services de nouvelles et de listes de discussion sur Internet.

Les journalistes traditionnels de la presse écrite et électronique estiment que les gens qui obtiennent certaines informations (par ex. le résultat d'un sondage sortie des urnes) ne sont pas obligés de les publier. Parfois, il serait plus éthique de s'en abstenir. Ce débat est impossible à trancher de façon simple.

L'utilisation de sondages sortie des urnes comme indicateur de pratiques électorales douteuses, pose également des problèmes liés à la qualité de la méthodologie de ces sondages. Si les médias veulent utiliser ces sondages pour dénoncer l'administration d'une élection, ils doivent s'assurer de la qualité de la méthodologie de ces sondages. Dans certains cas – par exemple, en Ukraine en 2004 – les sondages sortie des urnes ont permis la dénonciation d'une situation de fraude électorale manifeste. Bien entendu, cette dénonciation devait être suivie d'une enquête détaillée sur le déroulement de l'élection. Dans d'autres cas – p. ex. au référendum du Venezuela en 2004 – la méthodologie des sondages sortie des urnes était tellement douteuse qu'elle n'a pas sérieusement remis en question le résultat du vote.

8.1.6 Responsabilité en matière de couverture électorale

Les journalistes ont différentes obligations éthiques envers la société en général et envers certains individus avec lesquels ils entrent en contact dans le cadre de leur travail. Ces responsabilités sont les mêmes qu'il s'agisse de la couverture de sujets électoraux ou de toute autre question. Par exemple, les journalistes sont obligés de protéger la confidentialité de leurs sources s'il leur est demandé d'agir de la sorte et si la source concernée est en danger. Par ailleurs, les journalistes s'engagent à recueillir les nouvelles de façon honnête et légale.

L'importance de cette responsabilité découle de l'importance de la mission générale des médias, à savoir l'exercice des droits relatifs à la liberté d'expression et d'information – droits humains essentiels au fonctionnement d'une démocratie. En d'autres termes, le journalisme n'est pas un travail comme les autres et a une incidence directe sur la société.

Il est par exemple crucial que la couverture médiatique porte sur des faits et des informations originales. Il arrive trop souvent que des observations inexactes soient largement diffusées par simple répétition. Les journalistes ont souvent recours à des archives de coupures de presse ou à Internet et reproduisent des affirmations qu'ils sont incapables de justifier, ce qui donne lieu à des rumeurs incessantes. À ce titre, les médias réputés et biens établis sont souvent autant à incriminer que les petits médias dont les ressources sont limitées.

Lorsqu'ils rapportent des allégations préjudiciables pour des individus ou des groupes sociaux, les bons journalistes le font de façon responsable. Ils donnent aux personnes visées la possibilité de répliquer et produisent ainsi un reportage équilibré qui ne jette pas d'huile sur le feu. Ils sont également conscients de l'impact potentiel de leurs reportages. Une couverture inexacte peut faire pencher la balance lors d'une élection. Les reportages provocateurs peuvent aussi entraîner des manifestations ou des actes de violence.

8.2 Formation à la couverture électorale

Pour couvrir les élections professionnellement, les journalistes bénéficient d'une formation, d'un soutien et d'une mise en pratique appropriés. Ils ont besoin de domaines de connaissances supplémentaires pour couvrir ces événements, à savoir :

- la compréhension du système politique et électoral ;
- la compréhension du processus électoral global ;
- une certaine connaissance de la législation électorale, surtout en ce qui concerne la couverture ;
- la compréhension du rôle des médias dans la couverture électorale ;
- la connaissance de l'histoire électorale du pays ;
- la connaissance détaillée des mécanismes de l'inscription des électeurs, du découpage de la carte électorale, du vote, du dépouillement et de toute autre question pertinente (telle que l'utilisation de la technologie pour le vote ou l'utilisation du vote par correspondance, si ces questions peuvent être sujettes à controverse) ;
- les candidats, leurs soutiens, leurs relations, leurs qualités de dirigeant, etc. ;

- les différents rôles des hommes et des femmes pendant les élections et les mesures prises pour veiller à la participation des femmes ;
- les types de reportage plus ou moins spécifiques aux élections (comme la couverture des sondages d'opinion) ;
- la couverture électorale et la sécurité ;
- les nouveaux médias dans le contexte de la couverture électorale, des campagnes des candidats, du journalisme citoyen, etc. ;
- le journalisme d'investigation dans un contexte électoral ;
- l'attitude du public envers les candidats et les élections ;
- les besoins du public en matière d'information électorale.

Les journalistes chargés de la couverture électorale ont généralement des parcours différents. Certains d'entre eux ont rejoint un organe d'information avec ou sans diplôme universitaire alors qu'ils étaient encore de jeunes journalistes, tandis que d'autres sont des autodidactes qui ont pu intégrer le journalisme professionnel en rédigeant des articles ou en préparant des reportages. Une partie d'entre eux a suivi une formation universitaire en journalisme, d'autres ont participé à des formations sur le terrain de courte durée et d'autres encore n'ont suivi aucune formation théorique. Les journalistes qui possèdent une formation universitaire peuvent avoir participé à des cours ayant trait aux élections, par exemple en sciences politiques ou en politiques publiques, et d'autres peuvent être titulaires de diplômes de disciplines plus éloignées. Dans beaucoup de pays, les institutions de formation qui proposent des cours de journalisme spécialisé sont peu nombreuses.

Cependant, malgré le déséquilibre ou les écarts importants entre les programmes, le nombre de programmes de formation et d'enseignement journalistiques est en augmentation dans le monde. Une enquête menée en 2008 par l'Université d'Oklahoma et soutenue par la Knight Foundation a permis de recueillir des informations à propos de 2 850 programmes, dont près de 21 % sont issus de la région Asie-Pacifique, soit un pourcentage supérieur à celui de la région nord-américaine qui est de 19,3 %.[258] Le World Journalism Education Council (WJEC) compile actuellement une base de données relative aux programmes d'enseignement de journalisme du monde entier. À la date de mise à jour de cette section sur les médias et les élections de l'encyclopédie (2012), le WJEC a collecté des informations à propos de 2 332 programmes d'enseignement, dont près de la moitié sont des programmes d'Amérique du Nord et d'Europe.[259]

Les statistiques relatives aux programmes d'enseignement n'apportent toutefois aucune indication concernant la qualité ou la nature desdits programmes. Dans certains pays, les formations en journalisme existantes peuvent être au service d'un régime autoritaire qui n'encourage pas ou interdit les pratiques démocratiques. En outre, même s'il existe un vaste

[258] David E. Kaplan, *« Empowering Independent Media, U.S. Efforts to Foster Free and Independent News Around the World. Inaugural Report: 2008 »*, rapport du Center for International Media Assistance, éd. Marguerite H. Sullivan, Washington DC : National Endowment for Democracy, 2008, p. 48

[259] Page web « World Journalism Education Census », *World Journalism Education Council*, dernière visite le 30 août 2012, http://wjec.ou.edu/census.php

éventail de formations en journalisme de qualité de courte ou de longue durée, celles-ci ne portent pas forcément sur la couverture électorale.

Différentes institutions, telles que des OGE ou des ONG œuvrant en faveur du développement des médias, peuvent organiser des ateliers ou des formations en matière de couverture électorale et combler ainsi l'inexistence de formation officielle. Ces formations d'une durée habituellement comprise entre quelques jours et quelques semaines peuvent se dérouler à l'intérieur ou à l'extérieur du pays. Les formations à l'intérieur du pays permettent à un plus grand nombre de journalistes d'y participer, alors que les formations à l'extérieur du pays offrent aux participants un accès à des ressources qui ne sont pas disponibles dans leur pays et à des contextes d'enseignement différents. En général, les formations offrent aux journalistes quelques outils fondamentaux pour la couverture électorale, mais on constate parfois un dédoublement de leurs contenus. De plus, les journalistes peuvent dans quelques cas participer à des cours plus approfondis qui leur permettent d'accroître de manière méthodique leurs niveaux de compétences. Dans l'idéal, les formations liées aux élections devraient être mises en œuvre pendant toute la durée de processus électoraux. Les participants peuvent ainsi appréhender pleinement les différents outils et difficultés qui sont rattachés à chaque phase électorale.

Pour planifier des formations, les organismes et les institutions doivent répondre à plusieurs questions potentielles :

- Quelle est la durée de formation raisonnable et efficace ?
- Comment est-il possible d'adapter la formation à la situation dans le pays concerné (y compris en tenant compte du niveau d'instruction relatif aux médias) ?
- Quels sont les problèmes de sécurité qui peuvent avoir une incidence sur les formations ?
- L'environnement politique et sécuritaire permettra-t-il aux journalistes de mettre en pratique ces nouvelles compétences en matière de couverture électorale ?
- Comment les participants seront-ils sélectionnés ? Devront-ils passer un test d'admission, seront-ils désignés par leurs institutions, etc. ?
- Sera-t-il possible de toucher suffisamment de journalistes pour que cette initiative porte ses fruits ?
- Les femmes journalistes seront-elles autorisées à participer aux formations et quelles sont les mesures qui permettront de garantir leur participation ?
- Quelle sera la période de formation la plus adaptée pour assurer des retombées optimales sans empiéter sur les activités professionnelles des journalistes ?
- Quel type d'activité de suivi peut être mis en œuvre pour que la formation soit intégrée dans un programme de développement des médias plus large ?

Il n'existe pas de réponses simples à ces questions. Cependant, pour y répondre de la meilleure manière possible, il convient de préparer ces formations en collaboration étroite avec les principales parties prenantes : les OGE, les organismes de réglementation des médias, les propriétaires des médias, les syndicats et les organisations professionnelles de journalistes. Il peut également être utile au préalable de procéder à un exercice de cartographie des médias

pour élaborer ces programmes de formation afin d'assurer la participation des médias les plus influents et de médias issus de différents horizons.

Il existe différentes ressources pertinentes pour les journalistes et les formateurs, qui comprennent des conseils et des méthodes de formation en matière de couverture médiatique professionnelle des élections :

Une publication récente du Center for International Media Assistance (CIMA), intitulée ***« Covering Elections: The Challenges of Training the Watchdogs »***, fournit une description générale de la formation en matière de couverture électorale ainsi qu'une liste importante d'exemples de formations dans différents pays. Cette publication est accessible à la page suivante : http://cima.ned.org/publications/covering-elections-challenges-training-watchdogs

La Fédération internationale des journalistes a élaboré plusieurs documents intéressants sur lesquels les journalistes peuvent s'appuyer pour la couverture électorale (et pour leurs activités en général). Il s'agit, entre autres, d'un code de bonne conduite et d'un ***manuel de couverture électorale*** qui est accessible à la page suivante : http://www.ifj.org/en/articles/election-reporting-handbook

Le ***Guide pratique du journaliste en période électorale***, élaboré par Reporters sans frontières, fournit des informations complètes pour la couverture électorale, notamment des informations qui ont été adaptées en fonction de chaque phase des élections, ainsi que des recommandations approfondies sur la couverture des campagnes. http://fr.rsf.org/le-guide-pratique-du-journaliste-20-07-2012,43041.html

Le ***Guide pratique du journaliste,*** également réalisé par Reporters sans frontières**,** fournit des conseils aux journalistes pour travailler en toute sécurité dans les situations dangereuses (http://fr.rsf.org/le-guide-pratique-du-journaliste-12-04-2007,21667.html).

Le ***Guide de Sécurité des Journalistes*** du Comité pour la Protection des Journalistes est un manuel destiné aux journalistes intervenant dans les situations dangereuses. Il comprend des informations sur la sécurité numérique (*cpj.org/**security**/guide_fr.pdf).*

Même si l'Institute for Media, Policy and Civil Society (IMPACs) n'est plus actif, ses publications restent des ressources précieuses pour le personnel des médias. Il est particulièrement intéressant pour le sujet qui nous intéresse de consulter la publication de 2004 intitulée ***« Les médias et les élections – Un manuel de reportage sur les élections »*** (accessible ici).

Les modules de formation ***BRIDGE (Building Resources in Democracy, Governance and Elections)*** ont principalement été élaborés à l'intention du personnel d'administration électorale, des prestataires de services d'assistance, des observateurs et des autres parties prenantes. Ces formations sont également utiles pour les membres des médias car elles fournissent des informations détaillées à propos des procédures et des mécanismes de chaque

étape des processus électoraux. Elles sont riches en enseignements pour les journalistes qui couvrent des élections. De plus, l'un des modules consacrés aux médias et aux élections examine le rôle des codes de conduite ainsi que les relations de travail entre les OGE et les médias. Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site web suivant : http://bridge-project.org.

Le document ***« Media and the Elections Process »*** de la Fondation Reuters fournit des informations utiles et claires sur les processus électoraux tels que les modes de scrutin, les systèmes de dépouillement, les problèmes liés au découpage de la carte électorale ou au financement de campagne, etc. Vous le trouverez ici.

8.3 Droits, plaidoyer et assistance juridique

L'amélioration de l'environnement juridique des médias est l'un des volets principaux du développement des médias. Comme l'explique le Center for International Media Assistance (CIMA), organisme à but non lucratif ayant son siège aux États-Unis :

L'assistance juridique est essentielle pour créer l'environnement nécessaire au développement de médias indépendants. Malgré l'importance de la création de conditions juridiques propices, l'attention qui y est accordée est insuffisante. Les réformes réglementaires, la dépénalisation de la diffamation et d'autres lois lourdes d'implications, l'adoption et la mise en œuvre de lois relatives à la liberté d'information et l'application de peines à l'encontre des auteurs d'agressions envers des journalistes font partie des principales mesures nécessaires pour protéger et promouvoir les médias indépendants. Il est également essentiel d'élaborer des programmes de formation des juges et des législateurs à propos de l'importance de la protection des médias.[260]

Même si le CIMA et de nombreuses autres organisations estiment que ce domaine primordial ne bénéficie pas d'un appui suffisant, plusieurs organisations internationales et nationales de plaidoyer consacrent leurs efforts à des initiatives d'enquête, de plaidoyer, de formation et de programmation dans certains de ces domaines. Par exemple, Article 19, organisation à but non lucratif basée au Royaume-Uni, œuvre dans le monde entier en faveur de la liberté d'expression, notamment en menant des analyses approfondies des législations nationales, régionales et internationales qui ont une incidence sur la liberté des médias, y compris en ce qui a trait aux élections. En 2011, par exemple, Article 19 a examiné en détail le projet de code électoral ukrainien en tenant compte de l'approche vis-à-vis des médias et a formulé des recommandations aux autorités et aux parties prenantes.[261] Au niveau national, des organisations professionnelles de médias, des organisations de défense des droits de l'homme

[260] David E. Kaplan, *« Empowering Independent Media, U.S. Efforts to Foster Free and Independent News Around the World. Inaugural Report: 2008 »*, rapport du Center for International Media Assistance, éd. Marguerite H. Sullivan, Washington DC : National Endowment for Democracy, 2008, p. 7

[261] *« Memorandum on the Draft Election Code of Ukraine »*, Londres : ARTICLE 19, 2011, http://www.article19.org/data/files/pdfs/reports/memorandum-on-the-draft-election-code-of-ukraine.pdf

et d'autres organisations mènent également des analyses juridiques pour promouvoir des réformes réglementaires constructives relatives aux activités des médias.

Par ailleurs, des organisations telles que Reporters sans frontières (RSF) et Freedom House réalisent tous les ans des évaluations du respect de la liberté d'expression. Chacune de ces organisations fournit des indicateurs relatifs à la liberté de la presse pour aider les organisations internationales, nationales et régionales à comprendre et à défendre la liberté de la presse. De plus, le Comité pour la Protection des Journalistes, une organisation internationale, relève et dénonce les agressions dont sont victimes les journalistes et apporte un soutien direct aux journalistes menacés. Des organisations nationales de journalistes, telles que l'association des journalistes d'Ouganda, l'association des journalistes de Hong Kong et d'autres organismes similaires dans le reste du monde, mènent des activités de plaidoyer. Des organisations non gouvernementales (ONG) œuvrant dans différents secteurs participent également à la promotion de la liberté d'expression.

Pour préserver la diversité du paysage médiatique, il est nécessaire de garantir la santé administrative et la viabilité financière des médias. Il est plus particulièrement difficile d'y parvenir lorsque les médias ont été réduits au silence et lorsque les investissements dans les médias et/ou le marché publicitaire sont limités en raison de la faiblesse de l'économie. D'après le CIMA :

> Les experts s'accordent généralement à dire qu'il reste des efforts à accomplir pour garantir la viabilité des entreprises de médias. Les pratiques commerciales aident les médias indépendants à subsister et contribuent au développement d'un marché plus solide. De l'avis général, l'apport d'un soutien à long terme est essentiel pour que les stratégies de développement des médias portent leurs fruits.[262]

Le CIMA a répertorié les principaux problèmes et les solutions potentielles dans ce domaine.

Principaux problèmes :

- Les entreprises de médias sont trop souvent fragiles.
- Les compétences commerciales ne sont pas toujours mises en avant.
- L'aide aux marchés locaux des médias peut fausser les règles de la concurrence.
- Les projets manquent souvent de capitaux.

[262] David E. Kaplan, *« Empowering Independent Media, U.S. Efforts to Foster Free and Independent News Around the World. Inaugural Report: 2008 »*, rapport du Center for International Media Assistance, éd. Marguerite H. Sullivan, Washington DC : National Endowment for Democracy, 2008, p. 7

- Les recettes publicitaires peuvent être très faibles.

Principales solutions :

- Intégrer la notion de viabilité dans les projets
- Développer les formations dans les domaines de la gestion, de la publicité et de la recherche de marchés
- Établir des partenariats avec des entrepreneurs locaux
- Proposer des prêts à taux d'intérêt réduit
- Développer le marché de la publicité.[263]

Les acteurs nationaux et internationaux peuvent à ce titre jouer un rôle important. Par exemple, le Media Development Loan Fund, une organisation implantée aux États-Unis, propose des prêts à taux d'intérêt réduit aux médias des pays en développement pour promouvoir l'indépendance du secteur.[264] On peut également citer à titre d'exemple une initiative de développement des médias en Afghanistan dans le cadre de laquelle des ONG telles qu'Internews collaborent avec des responsables de médias pour leur fournir des formations en développement commercial. De plus, des agences de presse indépendantes telles que Salaam Watandar coordonnent la publicité de réseaux de stations de télévision et de radio communautaires, dont la taille est souvent réduite, ce qui leur permet d'accroître leurs recettes. Le Timor-Leste Media Development Centre est un autre exemple d'organisation nationale qui fournit un soutien en matière de développement commercial pour « aider les stations de radio communautaires à devenir viables financièrement en proposant des formations relatives à la levée de fonds et à la gestion financière ».[265]

8.4 Infrastructure médiatique

La Banque mondiale fournit la définition suivante d'une infrastructure médiatique :

> Une infrastructure médiatique opérationnelle est un pilier fondamental pour le reste du secteur des médias. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il doit exister de nombreux systèmes de radiodiffusion sophistiqués ou d'autres systèmes d'information. Même dans les pays les moins développés, le secteur des médias peut être dynamique. En effet, dans certains pays en développement où il n'existe

[263] Ibid.
[264] Site web de *Media Development Loan Fund*, dernière visite le 30 août 2012, www.mdlf.org

[265] « Timor-Leste Media Development Centre (TLMDC) », *The Communication Initiative*, article publié le 18 janvier 2006, http://www.comminit.com/democracy-governance/node/131460

> pas d'infrastructure de télécommunications traditionnelle, l'infrastructure de téléphonie mobile a permis à la population de rattraper plus rapidement son retard pour entrer dans l'ère de l'information. L'infrastructure ne se limite pas aux composantes traditionnelles des médias de radiodiffusion et de la presse écrite, mais peut comprendre le système de transport (pour livrer les publications), le système de télécommunications (qui converge rapidement avec le réseau câblé et de radiodiffusion pour former la colonne vertébrale de l'infrastructure d'information numérique), le réseau de distribution par câble et les autres réseaux, les pylônes de transmission du signal radio, l'infrastructure financière et même des volets sociaux institutionnels tels que l'alphabétisation et la culture de la communication dans le pays concerné.
>
> Malgré l'existence de systèmes sophistiqués, certaines populations ne peuvent accéder à des informations et à des actualités fiables. Un programme complet de développement des médias devra tout d'abord évaluer les besoins en matière d'informations et d'actualités de la population concernée, puis recommander les améliorations d'infrastructure dont l'impact sera le plus important.[266]

Le développement de l'infrastructure médiatique peut être coûteux et techniquement complexe. Les gouvernements, les organismes d'aide et les agences de développement des médias contribuent souvent à son établissement. La Banque mondiale fournit les recommandations suivantes à ce sujet :

- Entreprendre des projets d'infrastructure médiatique en consultation, selon le cas, avec les autorités, les groupes communautaires locaux, les médias qui exploiteront cette infrastructure et les autres parties concernées.

- Cette infrastructure peut englober à la fois des systèmes de transmission multi-utilisateurs mais également des stations et des studios individuels. La création d'un système de transmission peut nécessiter plusieurs consultations, notamment avec les autorités nationales à propos des lois et des règlements, avec les autorités locales à propos des problèmes d'utilisation des sols, avec les utilisateurs visés du système et avec la communauté locale (qui est le groupe le plus souvent écarté des consultations).

- Les programmes de construction d'infrastructures doivent tenir compte des réglementations régissant ces installations et planifier leurs répercussions, y compris les problèmes liés aux coûts et aux technologies.

- La planification des infrastructures devrait être établie à partie d'une analyse approfondie des besoins en interrogeant la communauté concernée à propos de questions centrales. De quelle manière la population s'informe-t-elle ? Quel est le mode de transmission

---

[266] *« Developing Independent Media as an Institution of Accountable Governance; A How-To Guide »*, Washington DC : Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale, 2011, p. 7, http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821386293

d'informations qui bénéficie de la plus grande confiance et pour quelles raisons ? Quel type d'environnement réglementaire régit l'infrastructure prévue ? Quel type d'infrastructure médiatique sera le mieux adapté aux besoins actuels et futurs de la population et quelle sera sa véritable utilisation ? La planification peut, dans certains cas, prévoir la suppression de l'ancienne infrastructure (radiodiffusion/télécommunication traditionnelle) pour créer une infrastructure numérique.

- S'assurer que les institutions, les médias et la population locale pourront devenir propriétaires de l'infrastructure nécessaire et l'exploiter lorsque les bailleurs se retireront. Un nombre trop important de projets d'infrastructure médiatique sont mis en œuvre en partant du principe que leur transfert sera simple une fois que les bailleurs cesseront de contribuer à son entretien, alors que le contraire est plus courant. Il peut être nécessaire que les bailleurs forment du personnel clé et lui donnent les moyens de jouer un rôle de formation.

- Tenir compte des coûts hérités de l'infrastructure. Quels sont les coûts de fonctionnement permanents ? Quelles seront les mises à niveau requises à l'avenir et quels seront les investissements de capitaux supplémentaires requis pour ces mises à niveau ? Quelles évolutions réglementaires pourraient avoir une incidence sur l'infrastructure ? Quelle est la disponibilité locale des services et des pièces ? Il faut savoir que les équipements à la pointe de la technologie peuvent ne pas résister à l'épreuve du temps.

- Les projets d'infrastructure médiatique peuvent être des éléments vitaux et nécessaires du processus de développement des médias.

- Cependant, ils ne doivent pas être perçus comme un simple substitut aux investissements en faveur des éléments fondamentaux du développement des médias : développer les compétences professionnelles, soutenir la pérennité des médias, promouvoir un environnement propice et apporter un soutien en faveur de l'éducation aux médias de la société civile. L'infrastructure médiatique n'est pas totalement indépendante de l'économie politique du système médiatique. Les facteurs qui ont une incidence sur l'indépendance du secteur des médias englobent également son infrastructure. Dans la mesure du possible, il est recommandé d'appuyer les initiatives indépendantes vis-à-vis de l'infrastructure en ce qui concerne sa gestion et sa propriété.

- Dans certains cas, les investissements dans une infrastructure d'un bailleur peuvent procurer un avantage extrêmement important à un ou deux médias. Même si cela n'est pas toujours nécessairement une mauvaise chose, les bailleurs doivent posséder une compréhension approfondie des répercussions de leurs investissements sur la situation politique et sur le marché.[267]

[267] Ibid, p. 8

8.5 La couverture de la campagne

Pour être efficace, une couverture électorale doit être planifiée. Il peut s'agir d'organiser un déploiement complexe de moyens ou d'optimiser habilement de faibles moyens.

Un plan électoral de qualité apporte des réponses aux questions suivantes :

- Quelles sont les ressources disponibles ? Existe-t-il un budget spécifique pour la couverture électorale ou faudra-t-il l'intégrer au budget éditorial habituel ? Quels sont les effectifs disponibles ? Existe-t-il un budget spécifique pour recruter du personnel ou des pigistes supplémentaires ?

- Quel est le calendrier électoral ? Quelles sont les dates des phases cruciales et dans quelle mesure sera-t-il possible de préparer la couverture de ces phases ?

- Quels sont les enjeux particuliers de ces élections et dans quelle mesure vont-ils influencer la façon dont les médias organisent sa couverture ?

- Quelles sont les innovations en matière de couverture auxquelles les médias devront avoir recours ? Quelles seront les caractéristiques distinctives de cette couverture ?

- Quels sont les besoins et les intérêts des publics des médias et des principales parties prenantes en ce qui concerne la couverture des élections ?

Les réponses à ces questions varieront énormément selon le type de média concerné, à savoir s'il s'agit d'un journal local ou d'un réseau international de télévision par satellite. L'ampleur des opérations sera également différente, mais les problèmes de planification resteront généralement identiques.

La liste suivante met en évidence les problèmes auxquels les rédacteurs en chef devront faire face avant le début de la campagne électorale (cette liste a été adaptée à partir du manuel sur la couverture électorale de la Fédération internationale des journalistes).[268]

- Dates clés du processus électoral : inscription des électeurs, présentation des candidats, période de campagne, jour du scrutin, proclamation des résultats, etc. ;
- Lois et règlements ayant une incidence sur la couverture électorale pendant chacune de ces périodes ;
- Budgets de la couverture électorale et recensement des phases électorales les plus onéreuses ;
- Équipes chargées de la couverture électorale et membres du personnel spécialisés dans le domaine politique et dans des domaines particuliers de la campagne ;

[268] Jean Paul Marthoz, « An Editors Model for Election Coverage », chapitre trois du document *Election Reporting Handbook*, Fédération internationale des journalistes, s.d., p. 19-24 http://www.ifj.org/en/articles/election-reporting-handbook

- Gestion de la couverture électorale – les rédacteurs en chef sélectionneront les sujets délicats qui émergeront au cours de la campagne ;
- Dispositions techniques et opérationnelles ;
- Personnel supplémentaire ;
- Ressources telles que les commentateurs et les experts électoraux, qui peuvent fournir des analyses des sujets électoraux, le matériel de formation, les bibliothèques de photos ou de vidéos ;
- Instituts de sondage d'opinion réputés ;
- Angles, approches et priorités adaptés au média et à son public ;
- Formats des reportages, notamment lorsque le média est multimédia ;
- Planification relative à la sécurité des journalistes et aux interventions d'urgence.

Comme cela est indiqué dans cette liste, les journalistes qui couvrent des élections ont besoin d'un ensemble d'outils et de connaissances différents pour chacune des phases ou périodes des élections. Non seulement le contenu de la couverture médiatique ne sera pas le même, mais les règles et réglementations applicables pour chaque période seront également différentes. Les journalistes devront généralement couvrir les phases ou périodes électorales suivantes :

- Période d'inscription sur les listes électorales
- Période de désignation des candidats et de précampagne
- Période de campagne électorale
- Période de scrutin
- Période de dépouillement et de proclamation des résultats
- Période postélectorale

Chacune de ces périodes est examinée de façon plus détaillée dans les pages suivantes.

8.5.1 Période d'inscription sur les listes électorales

Dans les pays où des élections démocratiques sont organisées depuis longtemps, l'inscription des électeurs n'est pas nécessairement une « période » ou une « phase » particulière du processus électoral, mais plutôt un processus continu. Les citoyens vont simplement s'inscrire sur les listes électorales lorsqu'ils atteignent l'âge requis, ont décidé de participer aux élections ou ont changé de secteur électoral (circonscription ou section). Dans les pays en transition démocratique, des mesures particulières doivent toutefois être prises pour que les OGE établissent des listes officielles d'électeurs.

Dans ce cas, cette tâche ne se limite pas simplement à créer des bureaux d'inscription. Le public doit être informé de son droit de vote, du motif d'inscription sur les listes électorales ainsi que du lieu et des modalités d'inscription. Le cas échéant, les électeurs doivent également

être informés du fait que leur lieu d'inscription sera également le lieu de scrutin. Dans certains cas, le système d'inscription des électeurs peut être facilement associé au système de carte d'identité nationale existant. Dans d'autres cas, il peut être nécessaire d'établir un tout nouveau processus d'inscription et même d'organiser un nouveau recensement. Il est également nécessaire d'effectuer un découpage de la carte électorale, qui regroupe les électeurs par secteur ou circonscription électorale.

Lorsque l'inscription des électeurs est organisée sous la forme d'une opération menée directement par l'OGE (et non pas sous la forme d'un processus continu des institutions gouvernementales), les médias jouent un rôle vital de surveillance et de communication (éducation des électeurs) à propos de cette inscription. Si les électeurs ne sont pas informés de leur droit d'inscription ou de ses modalités ou si, de manière illégale, ils ne sont pas autorisés à le faire, cela aura une incidence négative sur les élections avant même le début du processus. Les modalités pratiques d'inscription des électeurs auront également une grande incidence sur la crédibilité et l'équité des élections. Au cours de cette phase, les médias accorderont une attention particulière à différents aspects, notamment aux questions ou problèmes suivants :

- De quelle manière l'OGE prévoit-il de mettre en œuvre l'inscription sur les listes électorales ?
- De quelle manière les citoyens seront-ils informés de ce plan ou de leur droit de vote ? Est-ce que les citoyens comprennent les procédures et les règles régissant leur inscription sur les listes électorales ?
- Les modalités de mise en œuvre du plan d'inscription permettent-elles de garantir ce droit ?
- Si l'inscription des électeurs ne se déroule pas dans un secteur particulier, quelles sont les justifications fournies par l'OGE et dans quelle mesure sont-elles fondées ou pertinentes ?
- Certaines parties prenantes (partis politiques, candidats ou leurs partisans) sont-elles impliquées dans le processus d'inscription des électeurs ?

8.5.2 La période de désignation des candidats et de précampagne

La période de désignation des candidats se déroule parfois en même temps que la période d'inscription des électeurs. En réalité, ces deux périodes font partie de la période de « précampagne ». Les médias doivent pourtant faire en sorte d'accorder une attention particulière aux problèmes propres à la désignation des candidats. Ils peuvent jouer un rôle de relais d'information auprès des électeurs à propos des plateformes des candidats à ce stade, mais représentent également une source d'information pour les candidats potentiels. Les médias devront se familiariser avec le processus de cette phase et devraient être en mesure de répondre aux questions suivantes :

- Quelles sont les règles applicables à l'éligibilité des candidats ou des partis concernant leur désignation, telles qu'elles ont été établies par la loi électorale et constitutionnelle ?

- Quelles sont les procédures de présentation des partis et des candidats ?

- Quelles sont les règles relatives au financement de campagne ?

- Quels sont les profils et les plateformes des candidats et des partis souhaitant se présenter ?

- Quelles sont les tendances relatives aux désignations des candidats ? Y a-t-il plus ou moins de femmes, de jeunes, de minorités, etc. pour ces élections ? Y a-t-il beaucoup de nouveaux petits partis ou certains types de partis ont-ils fusionné ?

- Y a-t-il des problèmes, des controverses ou des complications à propos du processus de désignation ? Quelles sont les différentes approches à ce sujet ?

Au cours de cette période de précampagne, d'autres questions centrales devraient également être abordées par les médias, telles que l'état d'avancement des travaux de l'OGE concernant l'achèvement des plans opérationnels, le choix de l'implantation des centres et des bureaux de vote et les campagnes d'information et d'éducation des électeurs.

8.5.2.1 Couverture des sondages d'opinion

Lorsqu'ils sont utilisés de manière appropriée, les sondages d'opinion peuvent être efficaces pour mesurer l'opinion des électeurs à propos de questions, de partis ou de candidats particuliers. La presse écrite et les radiodiffuseurs commandent souvent leurs propres sondages pour connaître les intentions des électeurs. Un sondage permet également de connaître l'opinion des électeurs à propos d'une question particulière ou de déterminer les questions qu'ils jugent importantes. Ces dernières ne sont pas nécessairement les mêmes que celles retenues par les responsables politiques. On peut penser que les sondages d'opinion facilitent l'élargissement de l'éventail des choix démocratiques. Par exemple, dans un scrutin uninominal majoritaire à un tour, ils peuvent aider les électeurs qui souhaitent voter stratégiquement pour barrer la route à un candidat. Ceux-ci peuvent décider de voter pour un candidat qui a le plus de chance de l'emporter au lieu de voter pour leur candidat favori (ou en tête de leurs préférences).

Les sondages d'opinion doivent être interprétés avec prudence car ils sont souvent sujets à manipulation ou peuvent comprendre des inexactitudes à de nombreux niveaux : choix et formulation des questions, choix et taille de l'échantillon, période d'enquête, etc. Tous ces éléments peuvent avoir une incidence sur les résultats du sondage, indépendamment de la marge d'erreur normale de tout sondage et d'autres facteurs. En général, un sondage bien mené est remarquablement précis. Il faut cependant également bien comprendre les limites des sondages. C'est pourquoi la couverture des sondages d'opinion doit être soumise à des normes professionnelles rigoureuses. C'est aussi la raison pour laquelle la couverture des sondages électoraux est souvent réglementée par un organisme de supervision électorale qui s'assure que les médias ne diffusent pas intentionnellement des résultats erronés.

La couverture de tous les résultats des sondages d'opinion permet d'améliorer nettement leur exactitude et leur pertinence tout en limitant l'impact des résultats « anormaux », qui peuvent même provenir des techniques de sondage les plus sophistiquées.

La couverture professionnelle des sondages d'opinion ne consiste pas uniquement à communiquer les *résultats,* mais également à répondre à un certain nombre de questions centrales sur la façon dont l'enquête a été conduite et à en informer par la suite le public :

- Qui a mené le sondage ? Est-ce une organisation reconnue et indépendante ?
- Combien de personnes ont été interrogées ?
- Comment ont-elles été choisies ?
- Les résultats publiés sont-ils basés sur les réponses de tous les répondants ?
- Quand le sondage a-t-il été conduit ?
- Quelle est la marge d'erreur de l'échantillon ?
- Quelles questions ont été posées et comment étaient-elles formulées ? Dans quel ordre ont-elles été posées ?
- Quelles sont les différences entre les résultats de ce sondage et les autres résultats ?

8.5.2.2 Couverture des propos haineux

Dans la couverture d'une campagne électorale, le défi suivant est l'un des plus difficiles pour les journalistes professionnels : comment couvrir les déclarations et les sentiments provocants qui sont véhiculés au cours des campagnes politiques ? Ces journalistes doivent réussir à concilier deux obligations éthiques potentiellement contradictoires : rapporter les faits avec exactitude et ne pas couvrir les informations discriminatoires fondées sur des motifs de race, de religion, de nationalité, de sexe ou d'autres motifs.

Dans les faits, cependant, même si les journalistes utilisent des pratiques professionnelles, le dilemme peut s'avérer plus imaginaire que réel. En général, le traitement critique dépend essentiellement de cet équilibre, qui implique la présentation d'opinions différentes ou opposées. Il suppose également la présentation du *contexte* précis des propos des responsables politiques.

Parfois, le fait de rapporter avec exactitude des propos ou des images incitant à la haine ou à la provocation peut contribuer à contrecarrer les intentions recherchées par leurs auteurs, dans ce cas des partis ou des candidats. Les responsables politiques extrémistes se présentent souvent comme des « modérés » qui disent simplement tout haut ce que beaucoup pensent tout bas (au sujet des immigrants, des minorités nationales, de l'égalité des sexes, etc.). En dehors de leur responsabilité vis-à-vis de la couverture des commentaires et des agissements provocants des partis et des candidats et de la perte potentielle consécutive de leur crédibilité générale, il appartient par ailleurs aux médias de rendre compte des conséquences de ce genre de propos et d'agissements. Si des participants quittent un rassemblement politique et se livrent à des actes de violence contre des adversaires ou des partisans, il est essentiel que ces événements fassent partie du reportage.

Il est utile et constructif de contrebalancer la couverture des propos et des actes haineux. Cela donne non seulement la possibilité de remettre en cause le contenu factuel des propos incendiaires, mais cela permet également aux personnes visées de s'exprimer et, par conséquent, d'annihiler les effets déshumanisants des propos et des agissements haineux.

De façon plus large, la couverture exacte des propos et des agissements haineux est utile pour alerter de façon précoce la société du risque de graves conflits sociaux ou de violations des droits de l'homme pendant une campagne. Selon l'une des principales *critiques* envers l'interdiction des propos haineux, ce genre de discours permet à la société de traiter les causes des préjugés et de la haine et de trouver des solutions au lieu de les refouler dans la clandestinité. Il est dès lors crucial que la couverture médiatique soit responsable. Pour de plus amples informations, consultez la section Propos haineux – Intervention de l'organisme de réglementation du chapitre suivant : Cadre législatif des médias.

8.5.2.3 Stratégies médiatiques des campagnes des candidats et des partis politiques

Les partis et les candidats utilisent souvent différentes techniques de campagne et les journalistes devraient être familiarisés avec celles-ci et porter un regard critique à leur égard afin de garantir une couverture équilibrée et lucide. Ce point est particulièrement important pour éviter toute manipulation des médias et expliquer ces stratégies aux publics visés.

Certaines approches couramment employées pendant les campagnes par les partis et les candidats peuvent être résumées comme suit :

- **Dicter le programme.** En général, les candidats ou les partis politiques en compétition préfèrent mener leur campagne dans des domaines qui leur sont familiers. Ainsi, un parti peut faire porter le débat électoral sur le thème de la gestion de l'économie. Un autre mettra l'accent sur la sécurité nationale. Le succès de leur stratégie de campagne dépendra de leur capacité à amener les médias à couvrir le thème prioritaire de leur parti et à éviter le thème privilégié par le parti rival. Les journalistes devraient être conscients de ces manœuvres et couvrir de manière équilibrée chaque thème des participants ainsi que les préoccupations des électeurs.

- **Utiliser des événements légers pour gagner la sympathie des électeurs.** Cette stratégie est vieille comme le monde. Les responsables politiques serrent des mains, embrassent des bébés, boivent une bière, jouent au bowling ou à la pétanque – bref, se livrent à des activités culturellement appropriées pour montrer aux électeurs qu'ils pourraient être leur ami ou leur voisin. Les électeurs reconnaissent généralement le côté artificiel de ces événements, mais ces approches restent concluantes dans leur intention. Elles constituent également un moyen d'éviter les questions potentiellement préjudiciables pour la plateforme du parti ou du candidat. Par conséquent, les journalistes se retrouvent souvent confrontés à un dilemme. Ces événements ne sont pas de véritables nouvelles, mais les médias risquent de se faire damer le pion par leurs concurrents s'ils ne les couvrent pas.

Cela explique en partie pourquoi la couverture électorale est parfois superficielle et non informative.

- **Changer de sujet.** Cette stratégie est étroitement liée aux deux précédentes. Lorsque survient un événement potentiellement préjudiciable vis-à-vis d'une plateforme, le candidat ou le parti s'empresse de diriger l'attention des médias ailleurs, en pointant du doigt par exemple les lacunes de l'opposition ou en annonçant d'autres promesses électorales. Les partis sortants sont particulièrement bien placés pour faire diversion, car ils peuvent créer des événements officiels ou faire des annonces qui détourneront facilement l'attention des médias.

- **Occuper l'espace médiatique.** Nonobstant ce qui précède, les responsables médias des partis et des candidats partent généralement du principe qu'il n'existe pas de mauvaise publicité. Cette hypothèse se vérifie en partie pendant les élections. Personne ne vote pour un candidat dont il n'a jamais entendu parler.

- **Faire circuler des informations préjudiciables pour l'opposition.** L'attitude du public concernant les campagnes politiques négatives varie énormément selon les cultures politiques. En général, cependant, les attaques verbales contre les candidats et les partis rivaux sont beaucoup moins efficaces que des reportages négatifs habilement placés. Devant toute nouvelle négative, le journaliste doit se poser les questions suivantes : « Qui en est l'auteur et quelles sont ses motivations potentielles ? »

Le *Guide pratique du journaliste en période électorale* de Reporters sans frontières fournit les conseils suivants pour faire face aux stratégies et aux rhétoriques de campagne :

- Ne pas se contenter de reprendre les informations fournies par un parti ou un candidat, mais essayer d'en expliquer les enjeux.

- Ne jamais simplement retranscrire, même en les paraphrasant, les communiqués et les autres déclarations. Les comparer avec ce que les candidats ont accompli aux responsabilités et aux postes qu'ils ont déjà occupés ou avec les engagements qu'ils ont formulés lors des précédentes campagnes. Faire intervenir des experts pour évaluer l'adéquation de leurs propositions aux besoins du pays ou de la communauté et rendre compte des éventuelles contradictions et conflits d'intérêts.

- Mettre entre guillemets et/ou attribuer toujours à leurs auteurs les phrases issues d'un communiqué ou d'une conférence de presse.

- Faire preuve d'assurance pendant les conférences de presse. Ne pas se contenter d'écouter. Demander des explications, des précisions, des exemples, des chiffres et des justifications.

- Ne pas se fier aux statistiques fournies par un parti sur le nombre de personnes ayant participé à un rassemblement. Les comparer avec d'autres sources : les journalistes, les habitants du quartier, les forces de l'ordre ou toute autre personne présente sur les lieux.

- Apprendre à reconnaître les événements fabriqués par les candidats pour les couvrir en tenant compte de leur contexte. Être attentif aux réactions des personnes présentes lors d'une visite d'un candidat dans une école, un hôpital ou une entreprise. Son discours a-t-il suscité des réactions ? Étaient-elles toujours positives ? Les personnes visitées ont-elles posé des questions ? Semblaient-elles spontanées ? Il est utile de rester sur les lieux après le départ du candidat pour tenter d'en savoir plus.

- Vérifier que le message officiel véhiculé correspond bien aux convictions du candidat. Par exemple, si un candidat se déplace dans une école pour déclarer qu'il a toujours considéré l'éducation comme une priorité, vérifier s'il a déjà été à l'initiative de projets dans ce domaine.

- Distinguer clairement les activités officielles des responsables gouvernementaux de leurs activités en tant que candidat ou membre de parti.[269]

8.5.2.4 Couverture d'événements politiques

Dans la plupart des pays, les événements politiques organisés restent des instruments importants des stratégies médiatiques des partis et des candidats, qu'il s'agisse de réunions en mairie, de rassemblements ou de débats publics. Ces événements présentent trois principaux intérêts :

- Maintenir le parti ou les candidats sur le devant de la scène ;
- Donner au parti ou au candidat l'opportunité d'informer directement les électeurs à propos de ses positions politiques sans qu'elles soient remises en cause ;
- Devenir une présence familière pour les électeurs.

Les rassemblements politiques peuvent également servir à d'autres fins. Ils permettent souvent de mettre en avant le soutien d'une vedette du monde de la chanson, du cinéma ou de la télévision pour accroître la sympathie du candidat grâce à sa proximité avec des personnalités populaires. À ce titre, le soutien de personnalités connues est une pratique répandue dans les campagnes politiques.

Chacun de ces objectifs nécessite, dans une certaine mesure, la coopération des médias. Les candidats restent uniquement sur le devant de la scène si les médias couvrent ces événements. Leurs positions ne seront pas contredites si les médias ne présentent pas d'autres points de vue. Les journalistes et les rédacteurs en chef se trouvent ainsi devant un véritable dilemme. Les rassemblements sont des événements majeurs et sont, de ce fait, dignes de couverture. En

[269] Herve Barraquand et Martine Anstett. *Guide pratique du journaliste en période électorale*, Paris : Organisation internationale de la Francophonie, s.d., p. 52-53

revanche, le contenu de ces rencontres est en général hautement prévisible et, par conséquent, ne présente pas d'intérêt journalistique. C'est le comportement de troupeau qui finit souvent par l'emporter – on présume que le média concurrent va couvrir l'événement, donc on le couvre aussi.

Toutefois, l'analyse critique des plateformes des responsables politiques reste nécessaire pour la couverture électorale. La simple reproduction sténographique de leurs déclarations ne constitue pas du bon journalisme. Il faut aussi de l'équilibre, qu'on obtient en citant des réactions aux déclarations des responsables politiques et en veillant à ce que les événements politiques des différents partis et candidats soient couverts de façon équitable. Un reportage complet et équilibré sur un rassemblement politique ou un autre événement devrait permettre de répondre à toutes les questions suivantes :

- Combien de personnes étaient présentes à l'événement (l'estimation du journaliste, pas celle du parti ou du candidat qui organisait l'événement, ni celle de ses adversaires) ?
- Quelle a été la réaction du public aux discours, collectivement et individuellement ?
- Quelle a été la réaction des autres partis ou candidats ?
- Quelles sont les autres informations importantes entourant cet événement, quel était son contexte et quelle était la situation générale (en mentionnant par exemple les perturbations, les actes de violence et les sources de financement ou de soutien) ?

8.5.2.5 Couverture du financement et des dépenses de campagne

Le grand public et les médias s'intéressent de plus en plus au financement des campagnes depuis quelques années en raison, entre autres, de l'accroissement des dépenses relatives à ces opérations et des difficultés liées à la réglementation équitable de ce soutien. Cet intérêt provient également de préoccupations liées au rôle excessif de l'argent dans les processus démocratiques.

Les réglementations relatives au financement et aux dépenses de campagne varient considérablement selon le pays concerné et le type d'élections au sein du même pays. Certains pays ont introduit des législations détaillées relatives au financement des campagnes, mais ont peu légiféré à propos de leurs dépenses. Aux États-Unis, par exemple, il existe des restrictions relatives aux modalités et aux sources de financement des campagnes alors qu'il n'existe aucune restriction concernant les dépenses de campagne. En Grande-Bretagne, en revanche, les restrictions relatives aux dépenses de campagne dépendent de la taille de la circonscription électorale.

Les journalistes qui couvrent la campagne d'un candidat ou d'un parti devront être parfaitement informés de la législation pertinente des élections concernées. Ils devront également examiner les problèmes importants pour le public. Voici quelques questions pertinentes concernant la couverture du financement des campagnes :

- Quelles sont les réglementations applicables au financement des campagnes et aux méthodes de levée de fonds ?

- Quelles sont les exigences ou les restrictions applicables au versement de dons d'entreprises ou d'entités privées en faveur de campagnes ?
- Quelles sont les obligations qui doivent être respectées par les partis ou les candidats à propos de la déclaration des sources de financement ?
- Quels sont les montants et les sources des financements des différents partis et candidats ?
- Quelles sont les affiliations des principaux financeurs de campagne ?
- Quelles sont les tendances qui se dessinent et quels sont les changements qui surviennent pendant la campagne ?
- Quelles sont les sources de financement particulières dont la divulgation est importante pour le public ?
- Quelles sont les réglementations applicables aux dépenses de campagne ?
- Quel est le montant des dépenses de chaque parti ou candidat et quels sont les postes de dépense ?
- Quelles sont les informations particulières relatives aux dépenses dont la divulgation est importante pour le public, compte tenu du contexte des élections concernées ?

Dans les nouvelles démocraties, il peut être plus difficile pour le grand public ou les médias d'accéder aux informations relatives au financement des campagnes. En effet, la communication d'une grande partie de ces informations aux OGE peut être omise, qu'elle soit ou non obligatoire. En outre, il peut être difficile de vérifier les informations communiquées par les partis et les candidats. Certaines compétences de journalisme d'investigation peuvent dès lors être nécessaires pour déterminer les sources de financement et les dépenses. Dans certaines circonstances, ce sujet peut être particulièrement délicat à traiter et même présenter des risques. Il est par conséquent extrêmement important que le droit électoral et la législation générale relative aux droits et à la protection des médias soient solides et que des mécanismes d'application de la loi soient en place.

8.5.2.6 Couverture médiatique de bas en haut

Traditionnellement, les élections font l'objet d'une couverture dont le mode de transmission des informations est descendant (de haut en bas). Cela signifie que les médias mettent généralement l'accent sur le relais d'informations et, dans certains cas, sur l'analyse des programmes, des promesses et des discours des partis et des candidats. Les électeurs, qui sont les destinataires de ces messages transmis par les médias, font leurs choix électoraux en conséquence. Cependant, cette couverture peut prendre d'autres formes. L'approche descendante est de plus en plus remise en cause ou contrebalancée par d'autres approches grâce aux avantages et à la diversité des nouveaux médias, y compris via une couverture d'informations diffusées par des agences de presse établies et les citoyens eux-mêmes (en utilisant des blogs, Twitter et d'autres sites de réseaux sociaux).

La couverture médiatique de bas en haut porte également le nom de « couverture médiatique représentant la voix de l'électeur » (expression créée par l'Institute for Media Policy and Civil Society ou IMPACS) ou de « journalisme citoyen ». Elle est axée sur les préoccupations des

citoyens pendant les élections plutôt que sur les programmes des responsables politiques ou des candidats et vise deux objectifs :

- montrer aux responsables politiques les véritables préoccupations des électeurs ;
- montrer aux électeurs dans quelle mesure les responsables politiques répondent à leurs préoccupations.

Selon l'IMPACS, pour passer d'une approche descendante à une approche ascendante, les journalistes devraient analyser la situation du point de vue des gens ordinaires et non pas du point de vue des responsables politiques, afin de connaître les préoccupations des électeurs qui peuvent souvent être très locales et jugées indignes de couverture selon les critères traditionnels de journalisme. L'IMPACS fait observer que la tâche du journaliste est alors généralement plus difficile, car il peut être nécessaire de se déplacer et d'interroger des électeurs, tout en assistant aux conférences de presse et aux rassemblements politiques. De plus, le journaliste doit effectuer des travaux de recherche importants à propos de ces préoccupations.

Cependant, les nouveaux médias ont grandement facilité l'accès des médias traditionnels aux « messages » du grand public et ont permis à ces médias d'enquêter plus facilement à propos de celui-ci et de ses opinions, tout en nouant des liens. Ils ont également permis d'améliorer la capacité de ces médias traditionnels à promouvoir les échanges entre les candidats et les citoyens. Mais, plus important encore, les nouveaux médias ont permis au grand public de se passer totalement des médias traditionnels et de créer ses propres forums de discussion, de dialoguer, de s'organiser, d'exercer des pressions, etc., à propos de problèmes qu'il juge important.[270]

8.5.3 La période de campagne électorale

Pour les médias, le début de la période de campagne marque le véritable lancement de la couverture médiatique électorale. S'il a pris des dispositions sur le plan organisationnel avant cette période, le service des relations avec les médias de l'OGE sera mieux préparé pour répondre à l'intérêt soudain des médias que s'il accuse constamment un temps de retard. De même, si l'OGE a pour responsabilité d'observer les médias, il est recommandé que tous les cadres législatifs et un système d'observation digne de ce nom soient mis en place bien avant la période de campagne électorale. À ce stade, les questions réglementaires fondamentales doivent être closes et les médias et les candidats doivent avoir clairement compris leurs rôles et leurs responsabilités :

- Quelles sont les lois et les réglementations qui régissent la couverture médiatique de la campagne ?
- Qui est responsable de leur mise en œuvre ?
- Quelles sont les réglementations régissant les diffusions en accès direct ?

[270] Ross Howard, *« Les médias et les élections – Un manuel de reportage sur les élections »*, IMPACS Associate, 2004, p. 20-22

- Quelles sont les réglementations régissant la publicité politique payante ?
- Quelles sont les règles relatives aux discours de haine et à la diffamation et les diverses dispositions portant sur d'autres domaines tels que les sondages d'opinion et l'interruption totale de la diffusion d'actualités ?
- Quel est le mécanisme de recours prévu pour le public, les partis politiques ou les médias eux-mêmes ?

8.5.4 Le(s) jour(s) du scrutin

À l'ouverture des centres de vote, le rôle des médias évolue par rapport à celui qui leur était dévolu pendant la période de campagne électorale, et il peut être nécessaire d'établir des règles spécifiques régissant ce changement. Les campagnes des candidats et des partis sont alors terminées et dans certains pays, la couverture de l'actualité est fortement limitée, voire interdite pendant cette période. Cependant, il s'agit de la période de plus grande effervescence dans les salles de presse et pour les journalistes, car chacun essaye de recueillir des informations sur l'avancée du scrutin et sur les résultats probables des élections. Les journalistes sont présents dans les centres de vote pour rendre compte des premiers résultats. Les médias peuvent également mener des sondages de sortie des urnes pendant cette période. Leur forte présence peut jouer un rôle essentiel pour garantir une conduite pacifique, libre et équitable des élections pendant le ou les jours du scrutin.

Silence pendant la campagne et silence médiatique

En pratique, le passage de la période de campagne à la période de scrutin peut survenir avant et même bien avant le jour même du scrutin et peut entraîner l'application d'une interdiction de couverture de la campagne politique et des sondages d'opinion, de diffusions en accès direct ou de publicités, ou de tous ces éléments à la fois. Pour de plus amples informations, consultez la section suivante : Périodes d'interdiction de bulletins de nouvelles.

Les problèmes résultant d'une interdiction de couverture pendant la période de scrutin ou le jour du scrutin deviennent bien plus complexes selon la durée effective du scrutin et le nombre de fuseaux horaires du pays concerné. Dans ce dernier cas, les résultats d'un fuseau horaire peuvent être disponibles avant la fin du scrutin dans un autre fuseau. De même, si les résultats sont comptabilisés par circonscription ou par état, certains décomptes peuvent être disponibles avant d'autres.

En fait, deux principaux impératifs sont en jeu :

- préserver l'intégrité du processus électoral et la sécurité du vote ;
- s'assurer que la publication précoce d'information n'influencera le vote d'aucune façon.

Le premier enjeu est plus simple que le second. Il n'est généralement pas difficile de trouver un équilibre qui assure un accès spécial aux médias pour couvrir le scrutin tout en garantissant le secret du vote et la sécurité.

Toutefois, assurer une transparence et une circulation maximales de l'information sans s'ingérer de façon inappropriée dans le processus peut s'avérer plus difficile. Diverses approches ont été adoptées pour relever ce défi.

Accès des médias aux centres de vote

Il est important que les médias soient présents dans les bureaux de vote pour qu'ils puissent assumer leur rôle de surveillant. Les électeurs peuvent également ainsi être informés de l'avancée du scrutin et du comptage. Les nouveaux médias ont joué un rôle plus particulièrement bénéfique dans ces deux domaines grâce à une actualisation des informations en temps réel. Pour préserver la transparence du processus, il est essentiel que les OGE facilitent la présence cruciale des médias dans les centres de vote.

Globalement, les médias ont besoin d'un accès plutôt général pour filmer ou photographier des électeurs potentiels patientant dans les files d'attente, déposant leurs bulletins de vote, etc. Les journalistes jouissent souvent d'un certain degré d'accès qui n'est pas accordé au grand public. Parfois, les personnes qui ne votent pas se voient refuser tout accès aux bureaux de vote – une mesure destinée à minimiser l'intimidation de dernière minute – mais les journalistes et les observateurs qui peuvent présenter leur accréditation sont exemptés de cette mesure d'exclusion. Cependant, les médias et les observateurs, malgré ce privilège, sont assujettis aux mêmes restrictions de base que le reste de la population. Cela signifie que les journalistes ne peuvent rien faire dans un centre de vote (ou dans tout autre lieu pour la question qui nous intéresse) qui puisse constituer de l'intimidation ou une pression sur le processus électoral. En outre, l'accès des journalistes aux centres de vote est uniquement contrôlé par le fonctionnaire électoral qui est responsable des lieux et qui doit donner son assentiment.

L'Institut électoral d'Afrique du Sud a dressé une liste utile d'autorisations et d'interdictions pour les médias pendant les élections dans ce pays en 1999. Les professionnels des médias pouvaient :

- présenter leur carte de presse au fonctionnaire responsable des bureaux de vote et de dépouillement ;
- prendre des photos et mener des entretiens avec le consentement du fonctionnaire responsable ;
- faire partie d'un « groupe de représentants de la presse » (regroupement d'un grand nombre de journalistes qui veulent une photo ou un entretien avec une personnalité et qui sont représentés par un petit nombre de journalistes).

Les lignes directrices soulignaient également que certains électeurs pouvaient ne pas vouloir être photographiés ou interrogés.

Les professionnels des médias ne pouvaient pas :

- compromettre le secret du vote et la bonne conduite de l'élection ;
- publier de fausses informations dans l'intention de déranger ou d'empêcher l'élection ;
- publier des informations incitant à l'hostilité ou à la crainte dans le but d'influencer les résultats des élections ;
- publier des informations susceptibles d'influencer la conduite ou les résultats d'une élection ;
- publier les résultats d'un sondage de sortie des urnes pendant les heures de scrutin.

L'Institut électoral d'Afrique du Sud rappelait aussi un certain nombre d'interdictions générales qui s'appliquaient également aux professionnels des médias, qui ne pouvaient donc pas :

- entraver l'indépendance et l'impartialité de la Commission électorale indépendante ;
- inciter par la force ou la persuasion quiconque à s'inscrire ou à ne pas s'inscrire ;
- inciter par la force quiconque à soutenir ou à ne pas soutenir un candidat ou un parti politique ;
- participer à des activités politiques illégales ;
- se faire passer pour un représentant ou un candidat d'un parti politique ;
- prétendre travailler avec la Commission électorale indépendante ;
- fournir des informations sur le scrutin ou le dépouillement des votes, briser un scellé ou ouvrir une urne contenant du matériel électoral.[271]

8.5.5 Période de dépouillement et de proclamation des résultats

Les résultats des élections sont l'aboutissement du processus électoral et leur proclamation est attendue par l'ensemble de la population. Il est important que les médias rapportent ces résultats de la manière aussi précise et rapide que possible. Il est tout aussi important que les OGE facilitent ce processus. La couverture des résultats peut sembler être, du moins en principe, l'opération la moins compliquée de l'ensemble du processus de couverture électorale. Pourtant, on constate clairement que cette étape est souvent la plus porteuse de confusion et la plus désorganisée des élections, à la fois pour les médias et le public. Au cours du référendum

[271] Raymond Louw, *« A Handbook on the Media and Electoral Law »*, Johannesburg : Institut électoral d'Afrique du Sud, 1999 http://www.eisa.org.za

au Zimbabwe en 2000, aucun média de la presse écrite et des stations de radiodiffusion n'a communiqué les bons résultats qui avaient été publiés par le Bureau du Directeur général.[272]

Selon les procédures électorales, l'infrastructure du pays ou des circonstances imprévues, le comptage des voix peut durer de quelques heures à quelques semaines. En Afghanistan, les périodes de dépouillement au cours des élections de 2009 et de 2010 ont duré plusieurs mois. Le comptage manuel des voix est un processus particulièrement long. Les recomptages ou les procédures de réclamation peuvent également retarder la proclamation des résultats officiels.

Les périodes prolongées de comptage des voix avant la publication des résultats définitifs peuvent être des périodes problématiques. Les OGE feront généralement en sorte de conclure aussi rapidement que possible l'ensemble des processus, car les retards en matière de résultats peuvent donner l'impression d'une manipulation. Il n'est pas facile pour les agents électoraux d'établir un juste équilibre entre diligence et rapidité.

Dans le même temps, les médias se retrouvent souvent en concurrence pour publier en avant-première des prévisions de résultats. Alors que les prévisions qui ont été mal établies peuvent porter préjudice au processus électoral et semer encore davantage la confusion, les prévisions bien établies peuvent être bénéfiques et appuyer le processus.

Les OGE publient parfois les résultats de manière progressive. Cependant, les médias disposent également d'autres moyens pour prévoir les résultats définitifs, comme les décomptes rapides et les sondages de sortie des urnes. Dans certains cas, ces outils peuvent également être utiles pour dissuader les fraudes pendant le dépouillement en soulignant les écarts importants entre les résultats prévus et les résultats définitifs. Les décomptes rapides et les sondages de sortie des urnes sont utiles et précis lorsqu'ils ont été établis à partir de données statistiques précises et crédibles. Par exemple, il est important que la taille et la nature des échantillons soient représentatives de l'électorat. Cependant, même les décomptes rapides et les sondages de sortie des urnes précis peuvent être préjudiciables pour les processus électoraux, notamment lorsque ces sondages sont conduits dans des contextes dangereux. Les pages suivantes présentent ces deux méthodes et mentionnent leurs risques respectifs.

8.5.6 Sondages à la sortie des bureaux de vote

Les sondages à la sortie des bureaux de vote ont vu le jour à cause de la soif des médias d'obtenir des informations de dernière minute sur le scrutin. Il s'agit d'une enquête auprès d'électeurs qui viennent de voter et qui sont interrogés dès leur sortie du bureau de vote. Les personnes interrogées disent comment elles ont voté. Cela permet aux sondeurs de prédire le résultat global.

[272] *« Media Monitoring Project Zimbabwe, A question of balance: The Zimbabwean media and the constitutional referendum »*, Harare : mars 2000.

Les informations recueillies dans les sondages de sortie sont souvent complexes. Des données démographiques détaillées (par ex. sexe, âge, origine ethnique, revenu) permettent un pronostic plus fiable. Parfois, les sondages de sortie recueillent également des informations sur les motifs des électeurs qui viennent de voter.

Les pièges potentiels sont évidents : électeurs fournissant des informations trompeuses ou refusant de répondre, échantillonnage limité, etc. Toutefois, les sondages de sortie bien conçus sont généralement des outils de prédiction extrêmement précis. D'où leur popularité auprès des médias.

Les reportages sur les sondages de sortie sont soumis aux mêmes principes que les sondages d'opinion. Seuls les sondages de sortie menés par des organisations reconnues devraient faire l'objet de reportages. Les reportages devraient inclure des informations sur le lieu du sondage et la taille de l'échantillon, avec la marge d'erreur. Toutefois, puisque les sondages de sortie ne sont pas, à proprement parler, des prévisions, certains points doivent être pris en considération :

- Les résultats des sondages de sortie influenceront-ils ceux qui n'ont pas encore voté? Cette question est particulièrement importante dans les grands pays où le vote se déroule dans différents fuseaux horaires.
- Quelles conclusions devrait-on tirer si le résultat du scrutin ne correspond pas à ce que laissaient prévoir les sondages de sortie? Certains commentateurs influents ont conclu que les sondages à la sortie des bureaux de vote ne devraient pas être couverts du tout. Trois exemples illustrent certains des enjeux entourant la publication des résultats de sondages de sortie.
- Une partie du problème avec les sondages de sortie est de savoir si les gens indiquent honnêtement comment ils ont voté. Cela est susceptible de poser problème surtout dans les démocraties en transition ou dans les situations où il y a eu une intimidation généralisée. L'éducation électorale est censée enseigner que le vote est secret. Lors des élections de 2000 au Zimbabwe, une organisation sud-africaine, la Fondation Helen Suzman, a conçu un questionnaire complexe pour un sondage de sortie afin de tenir compte du danger que les gens ne disent pas honnêtement comment ils ont voté. Mais l'un des résultats de cette complexité a été que les résultats n'ont été publiés que plus tard. Le but principal de l'enquête, en fin de compte, était de montrer comment l'intimidation pouvait avoir influé sur le résultat.
- Lors du référendum vénézuélien de 2004, il y avait un écart énorme entre les prévisions des sondages de sortie, qui prédisaient une forte victoire de l'opposition, et le résultat officiel, qui a été une victoire plus ou moins aussi forte du gouvernement. Les adversaires du gouvernement y ont vu la preuve que le résultat avait été truqué. De leur côté, les partisans du gouvernement déclarèrent que l'entreprise qui avait effectué le sondage de sortie avait été embauchée par l'opposition et qu'elle avait utilisé une méthodologie biaisée dans le but de discréditer le résultat officiel.
- Aux États-Unis, lors de l'élection présidentielle de 2004, les sondages de sortie prédisaient une victoire, avec une faible marge, pour le candidat démocrate John Kerry, qui en fin de compte a été défait. Les commentateurs des médias grand public ne virent pas cela comme une preuve d'irrégularités de vote, mais se sont plutôt demandé pourquoi les sondages de

sortie de scrutin s'étaient trompés. En effet, l'une des chaînes de télévision qui commanditaient les sondages de sortie, CNN, a modifié les prévisions liées aux sondages de sortie sur son site Web quand il est apparu clairement que le résultat réel allait être différent.

Pour les médias, l'attrait initial des sondages de sortie était qu'ils permettaient de donner à leur public un avant-goût des résultats avant que les résultats réels ne soient disponibles. Les journaux du matin, dont l'heure de tombée arrive, dans bien des cas, avant que des résultats significatifs soient disponibles, peuvent également faire usage de ces sondages.

Cependant, les trois exemples cités plus haut montrent que les sondages de sortie ont acquis une signification supplémentaire dans la mesure où ils permettent aux médias de mettre en question l'honnêteté du processus électoral lorsqu'il y a incohérence entre les résultats des sondages de sortie et les résultats réels du vote. Au Zimbabwe, des sondages de sortie bien conçus ont fourni un bon indicateur de fraude électorale.

Les incohérences entre les sondages à la sortie des bureaux de vote et les résultats ne sont qu'indicatives. Elles ne prouvent pas qu'il y a eu trucage ou faute professionnelle. Comme au Venezuela, une enquête plus approfondie serait nécessaire pour établir la cause de l'incohérence. Il y aurait lieu de s'inquiéter, cependant, si les médias n'essayaient pas d'explorer et d'expliquer ces incohérences, comme aux États-Unis en 2004. Par ailleurs, le fait de modifier les conclusions des sondages de sortie constitue une grave atteinte à l'éthique.

8.5.7 Couverture des décomptes rapides

Il est important de différencier les sondages de sortie des urnes des décomptes rapides non officiels, qui correspondent à un mécanisme de comptage parallèle des voix. Un décompte rapide est un décompte partiel des véritables résultats (tandis que les sondages de sortie des urnes sont simplement une variante des sondages d'opinion), qui permet d'établir une prévision du véritable décompte total des résultats. Ces décomptes peuvent en général être utilisés pour éviter toute manipulation des résultats. Pour les médias, bien sûr, l'avantage est similaire à celui des sondages de sortie des urnes puisque ces décomptes permettent de communiquer des résultats de manière précoce.

Comme pour les sondages de sortie des urnes, il est essentiel que les médias rapportent ces décomptes rapides avec précision et en fournissant des informations contextuelles (éléments qui ont fait l'objet du décompte, lieu et modalités de recueil des informations).

8.6 La période postélectorale

La responsabilité des médias pendant les processus électoraux ne s'arrête pas au moment de la proclamation des résultats. En effet, ce processus n'est pas terminé et reste important pour le public. Il inclut la couverture des mécanismes relatifs aux contentieux électoraux et des affaires s'y rapportant, de l'investiture des nouveaux élus, du choix du nouveau gouvernement et de l'application des promesses de campagne.

La couverture postélectorale est l'une des périodes les plus importantes de la couverture des élections et de la scène politique en général. Dans les démocraties en bonne santé, les journalistes continuent de surveiller les autorités électorales et les élus en examinant leurs promesses, leurs actes et leurs politiques. Il est important d'aborder dans les programmes de formation et d'enseignement journalistiques ce rôle de « surveillance » continue en fournissant aux journalistes les compétences nécessaires en matière de rédaction, d'analyse et de recherche pour qu'ils produisent des reportages de qualité à propos de tous les niveaux de pouvoir entre les élections.

8.7 Planification de la couverture électorale

Tous les médias ont besoin de planifier leur couverture électorale, qu'il s'agisse d'organiser une opération à grand déploiement ou de maximiser l'emploi de ressources limitées. Un bon plan de couverture électorale doit tenir compte des éléments suivants :

- Quelles ressources sont disponibles? Un budget spécial est-il prévu pour la couverture des élections ou faut-il puiser dans le budget rédactionnel normal? Combien de journalistes sont disponibles? Y a-t-il un budget pour l'embauche d'autres employés ou pigistes?
- Quel est le calendrier de la campagne? Quels sont les temps forts et dans quelle mesure sera-t-il possible de préparer leur couverture à l'avance?
- Quels sont les enjeux de cette campagne et dans quelle mesure cela influencera-t-il la façon dont le média concerné organisera sa couverture?
- De quelle façon la couverture du média sera-t-elle innovatrice? En quoi sa couverture se distinguera-t-elle des autres?

Les réponses à ces questions varieront énormément selon que le média en question est un réseau international de télévision par satellite ou un journal local. L'ampleur des opérations peut varier beaucoup, mais les points essentiels de la planification restent les mêmes. Avant toute campagne électorale, le rédacteur en chef doit s'occuper des tâches suivantes :

- Noter les dates clés du processus électoral : inscription, mise en candidature, période de campagne, jour du scrutin, proclamation des résultats, etc.
- S'assurer d'être bien au courant des lois et règles sur la couverture électorale.
- Établir un budget de couverture électorale.
- Désigner l'équipe chargée de couvrir l'élection – outre les journalistes politiques, d'autres reporters spécialisés auront à couvrir des aspects particuliers de la campagne.
- Désigner l'équipe chargée de superviser cette couverture – les cadres de la rédaction qui trancheront toute question sensible qui se présentera au cours de la campagne.
- Planifier tout arrangement nécessaire sur le plan technique et opérationnel.
- Recruter du personnel additionnel.
- Contacter des personnes-ressources (experts électoraux, commentateurs politiques, etc.) capables de vous conseiller en matière électorale
- Contacter une entreprise bien vue pour mener des sondages pour vous.
- Vérifier les ressources des bibliothèques de photos et de vidéos.
- Prévoir des mesures en cas d'urgence.

Cette liste s'inspire du guide de reportage de la Fédération internationale des journalistes.

L'organisation pratique est importante, mais il est tout aussi important de penser à son optique de couverture. Le média qui trouve de nouveaux angles de couverture devient plus concurrent et rend la couverture plus intéressante pour son public. Les médias doivent tout particulièrement déterminer ce qu'ils considèrent comme les enjeux cruciaux de la campagne électorale. Durant la campagne, chaque parti politique essaiera d'orienter les débats en fonction de ses intérêts. Les médias devraient cerner ce qu'ils considèrent comme les enjeux les plus importants pour les électeurs et suivre ces enjeux indépendamment des stratégies des candidats. Un moyen efficace d'y parvenir est la « couverture axée sur l'électeur ».

9. Médias et élections : études de cas

Bosnie : Activités de l'organisme de réglementation en matière de propos haineux

Canada : Publicité politique payée

Canada : Le Canada interdit aux blogueurs de diffuser les résultats

Gambie : La Commission électorale indépendante de la Gambie développe un plan de communication

Italie : Un organisme de réglementation existant

Russie : La procédure de plaintes (1993)

Royaume-Uni : Activités de réglementation sur les discours haineux

États-Unis : Dompter les blogueurs

Zimbabwe : Un exemple de couverture déséquilibrée

9.1 Activités de l'organisme de réglementation en matière de propos haineux

La réglementation de la Commission électorale provisoire (CEP), lors de l'élection de 1998, énonçait clairement qu'il était interdit aux médias et aux journalistes d'utiliser des propos provocants ou haineux ou tout langage qui pourrait inciter à la haine ou à la violence.[273]

[273] Provisional Electoral Commission, Rules and Regulations, article 9.35.a, dans *Final Report: Media in Elections 1998*, Media Experts Commission, 1998.

La Media Experts Commission (MEC) avait le pouvoir d'imposer les peines « appropriées » pour les infractions répétées à cette disposition. Elle pouvait également renvoyer les cas d'infraction à l'organisme de réglementation des médias, la Independant Media Commission.

Au cours de la campagne électorale, la MEC et ses sous-commissions locales ont eu à traiter un grand nombre de plaintes, dont plusieurs reliées à la question de propos provocants. La solution imposée dans la plupart de ces cas fut l'obligation de publier une réplique, une rétraction ou un rectificatif. Le rapport d'activité de la MEC semble indiquer que ces recommandations ont été généralement appliquées.

Cependant, si la MEC a réussi à restreindre jusqu'à un certain point les cas de propos haineux lors de l'élection de 1998, c'est probablement grâce à l'établissement de certaines normes générales avant la campagne électorale. Le fait que la MEC était également perçue comme une promotrice de la liberté de presse a contribué à sa crédibilité. La MEC a présenté son évaluation comme suit :

« Les journalistes devaient répondre à des attentes plus élevées et ont reçu plus d'aide. De façon constante, ils ont fait preuve d'une plus grande exactitude et d'une plus grande réserve, spécialement dans leur manière de rapporter des propos diffamatoires. Le degré de professionnalisme des reportages dans tous les médias lors de l'élection a été plus élevé. Il est également à noter que les journalistes ont mentionné que la MEC avait contribué à rehausser les normes de professionnalisme journalistique. La MEC a de plus réalisé d'importants progrès dans la manière de documenter les cas d'atteinte aux droits des journalistes et a aidé à faire de cette question une priorité d'action importante pour l'avenir de la Bosnie-Herzégovine (traduction). » [274]

9.2 Canada: Publicité politique payée

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a adopté la réglementation suivante pour la répartition aux partis politiques du temps d'antenne destiné à la publicité payée :

- Le temps d'antenne total que les partis politiques peuvent acheter est limité. En 1990, le total était fixé à six heures et demie.
- Seuls les partis dûment enregistrés auprès des autorités électorales sont autorisés à acheter du temps d'antenne.
- Le CRTC convoque en réunion des représentants de tous les partis admissibles dans le but de faire la répartition du temps d'antenne. Si les partis n'arrivent pas à s'entendre, le CRTC fait lui-même la répartition. Lors des élections générales de 1979 et de 1980, la formule adoptée par les partis tenait compte de trois facteurs, le premier étant la proportion des votes obtenus par chaque parti lors de l'élection générale précédente à la Chambre des communes, le deuxième étant le nombre de sièges détenus par les partis lors de la

[274] Ibid., p. 14.

dissolution du Parlement et le troisième, le nombre de candidats présentés par le parti à l'élection précédente. Cette méthode offre une certaine flexibilité entre les élections et permet, par exemple, de s'entendre sur une formule différente si un nouveau parti présente des candidats à une élection.

- Une fois la répartition faite, chaque parti est libre d'acheter autant de temps qu'il souhaite à l'intérieur de la proportion qui lui revient et d'en faire l'usage qui lui convient. Cependant, les limites globales de dépenses de campagne que la loi impose aux partis politiques leur permettent rarement d'acheter tout le temps d'antenne qui leur est accordé.[275]

9.3 Canada : Les blogueurs n'ont pas le droit de diffuser les résultats

En janvier 2006, la Cour suprême du Canada a statué que les médias ne pouvaient pas rapporter les résultats des élections avant la fermeture de tous les bureaux de vote. Cette interdiction s'appliquait aussi aux sites Internet, y compris les blogues.

Une bonne partie du début sur l'Internet en période électorale porte sur la question de savoir si l'Internet doit être considéré comme un « média » au sens traditionnel du terme. Plusieurs estiment que le caractère décentralisé de l'Internet le distingue des médias traditionnels comme les journaux et la radiotélévision. Les blogueurs politiques, de plus en plus nombreux, soutiennent que leur activité s'apparente davantage à un débat qu'à de la radiodiffusion. Cependant, pour l'élection générale de 2006, la Cour suprême du Canada a retenu le point de vue contraire.

La question de la diffusion des résultats se pose particulièrement dans des pays étendus comme le Canada, qui couvrent plusieurs fuseaux horaires. Les bureaux de vote sont encore ouverts sur la Côte ouest au moment où le dépouillement est terminé dans l'Est. En 2000, Paul Bryan de la Colombie-Britannique, un blogueur établi sur la Côte ouest, a délibérément enfreint la loi en publiant les résultats sur son site Web electionresultscanada.com. Il s'agissait d'une infraction aux termes de l'article 329 de la *Loi électorale du Canada*, qui se lit comme suit :

« Il est interdit de diffuser le résultat ou ce qui semble être le résultat du scrutin d'une circonscription dans une circonscription avant la fermeture de tous les bureaux de scrutin de cette dernière. »

M. Bryan a été mis en accusation et encourait une amende de 25 000 $. Il a contesté la constitutionnalité de l'article 329 en invoquant la *Charte canadienne des droits et libertés*. En février 2003, la Cour provinciale de la Colombie-Britannique a jugé que l'article 329 limitait effectivement la liberté d'expression, mais que sa justification pouvait se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. M. Bryan a par la suite été condamné à une amende de 1 000 $ pour avoir contrevenu à cette disposition.

---

[275] Howard R. Penniman et Austin Ranney, The Regulation of Televised Political Advertising in Six Selected Democracies, Committee for the Study of the American Electorate, sans date.

En octobre 2003, la Cour suprême de la Colombie-Britannique en est venue à la conclusion que l'article 329 allait effectivement à l'encontre de la *Charte canadienne des droits et libertés*. M. Bryan a été acquitté sur appel. Élections Canada et le procureur général ont reçu l'autorisation de faire appel, mais l'élection générale de 2004 a eu lieu avant que la cause puisse être entendue. Élections Canada a préféré ne pas appliquer l'article 329 afin d'assurer une application uniforme de la Loi d'un bout à l'autre du pays. Le soir de l'élection, les médias ont diffusé les premiers résultats provenant des provinces de l'Est à mesure qu'ils étaient annoncés.

En mai 2005, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, infirmant la décision de la Cour Suprême de la Colombie-Britannique, a statué que l'article 329 était constitutionnel. Bien que la Cour suprême du Canada ait autorisé M. Bryan à faire appel, cette cause n'avait pas été entendue au moment de l'élection générale suivante, tenue en janvier 2006. Comme l'article 329 était de nouveau en vigueur en Colombie-Britannique, Élections Canada a annoncé que cette disposition serait appliquée partout au pays.

Un groupe d'organisations médiatiques a demandé à la Cour suprême de suspendre l'interdiction, en attendant que la cause de Bryan soit entendue en appel. Selon le groupe, l'impact de la diffusion des résultats serait très faible et ne devrait pas justifier la limitation des droits de millions de Canadiens. Cependant, la Cour suprême a décidé que la loi existante resterait en place.

Les principales organisations médiatiques ont dû se soumettre à la loi. C'est ce qu'ont fait aussi la plupart des blogueurs, mais certains ont signalé les problèmes engendrés par cette situation :

« Bloguer le jour de l'élection va être compliqué. À cette élection, contrairement à la précédente, l'article 329 de la Loi sera en vigueur, ce qui veut dire qu'il sera effectivement illégal de bloguer sur les résultats de l'élection jusqu'à 22 h, heure de l'Est, parce que bloguer est considéré comme une façon de transmettre au public. »

« Écrire un courriel ou un texto ou encore parler au téléphone à propos des résultats électoraux ne pose pas de problème, parce qu'il ne s'agit pas de diffusion au public. Mais qu'en est-il si tu blogues des résultats d'élections sur ton LiveJournal et que tu protèges tes courriels de façon que seulement tes amis de LiveJournal peuvent les voir? Ta liste d'amis doit être combien longue? »

Le dernier commentaire montre que les lois conçues pour les médias traditionnels ne reflètent pas les besoins particuliers des nouveaux médias. Une autre des caractéristiques uniques de l'Internet est son caractère international. Des blogueurs basés à l'extérieur du Canada – blogueurs canadiens expatriés et blogueurs américains – ont diffusé les résultats.

9.4 Gambie : La Commission électorale indépendante élabore un plan de communication

Au début de 2004, la Commission électorale indépendante (CEI) de la Gambie a décidé de se doter d'un plan de communication pour cinq raisons principales :

- La CEI avait peu de ressources pour les communications, comme pour tout le reste. Un plan de communication lui permettrait de consacrer ces ressources, humaines et matérielles, à ses besoins prioritaires. Il aiderait aussi à mieux préparer les envois destinés aux médias. La CEI serait aussi proactive que possible dans ses relations avec les médias, au lieu de simplement réagir aux demandes. Les documents à distribuer pourraient être préparés au moment de son choix plutôt que durant la période, toujours occupée, qui précède immédiatement un scrutin.
- La planification impose une discipline qui aiderait la CEI à penser clairement à ses objectifs, à ses messages et à ses différents publics cibles. La Commission pourrait alors déterminer quels médias seraient les plus efficaces, selon le cas.
- Un plan de communication permettrait à la CEI d'intégrer toutes ses activités de communication – pas seulement les relations médias, mais aussi l'éducation électorale, les contacts avec les partis politiques, etc.
- Avec un plan de communication, la CEI s'assurerait que tout son personnel et tous les membres de la commission communiqueraient le même message au monde extérieur.
- Un plan de communication aiderait la CEI à se créer un coffre à outils de mesures et de techniques qu'elle pourrait utiliser dans ses relations médias.

La CEI était déjà passée par un processus de planification stratégique et se trouvait donc bien placée pour examiner ses besoins en communication. Dans son processus de planification, elle a suivi les étapes suivantes, inspirées de la documentation fournie par l'organisation canadienne Institute for Media, Politics and Civil Society (IMPACS) :

- Analyse de situation : contexte organisationnel
- Analyse de situation : contexte externe
- Objectifs de la CEI
- Objectifs de communication
- Publics cibles
- Messages clés
- Stratégies
- Tactiques
- Échéancier
- Calendrier de travail
- Porte-parole

Il s'agissait d'analyser les forces et les faiblesses de la CEI, ainsi que ses objectifs de communication, avant de déterminer les messages spécifiques et les publics cibles. Une fois tous ces éléments établis, les techniques à utiliser pouvaient être définies.

Analyse de situation : contexte organisationnel

La CEI s'est posée trois questions à ce sujet :

- Quelle est la mission de la CEI?
- Comment évaluer le succès passé de la CEI dans la réalisation de cette mission?
- Quels indicateurs permettent de mesurer la performance de la CEI?

La mission de la CEI était d'organiser des élections libres et justes. Le bilan global était extrêmement positif et reposait sur des indicateurs tels que le taux de participation électorale ainsi que la réaction des observateurs internationaux et des partis politiques.

Analyse de situation : contexte externe

La CEI a ensuite tenté de répondre à des questions sur la façon dont elle était perçue par le monde extérieur :

- La CEI est-elle généralement perçue comme efficace et compétente?
- La CEI est-elle généralement perçue comme digne de confiance et fiable?
- La CEI est-elle généralement perçue comme indépendante?
- La CEI est-elle généralement perçue comme facile d'approche?
- Quelqu'un émet-il des messages hostiles à la CEI?

La CEI a tâché de répondre à ces questions selon les points de vue du grand public, des médias et des partis politiques. Elle a conclu que les électeurs percevaient la CEI de façon généralement positive et que la plus grande partie des perceptions négatives se trouvaient du côté des partis politiques. Dans le cas des médias, la conclusion était mixte.

Buts organisationnels et objectifs clés

La prochaine étape consistait à situer la couverture médiatique souhaitée à l'intérieur du cadre général des buts et des objectifs de la CEI. Le but principal de la Commission a été défini comme l'organisation d'élections libres et justes. Le chemin vers ce but était marqué par un certain nombre d'objectifs intermédiaires ou d'étapes :

- Processus d'inscription juste atteignant tous les électeurs
- Campagne avec concurrence équitable
- Accès équitable aux médias pour les partis
- Électorat informé
- Campagne paisible, tolérante
- Taux de participation élevé
- Vote secret

- Votation ordonnée
- Transparence/exactitude/crédibilité du dépouillement
- Diffusion efficace des résultats

Objectifs de communication

La CEI s'est ensuite demandé comment ses communications l'aideraient à réaliser ces objectifs :

- Qu'est-ce que la CEI essaie de réaliser avec sa campagne de communication?
- Que veut-elle que les gens fassent avec l'information qu'elle leur fournit?
- Comment la CEI mesurera-t-elle son succès?

Public cible

La CEI s'est alors penchée sur la nature des publics visés par ses communications :

- Quel est le public principal de la campagne de communication? Peut-il être divisé en sous-groupes?
- Y a-t-il des publics secondaires pour les messages de la CEI? Si oui, lesquels?

La CEI a déterminé que son public principal était l'ensemble de l'électorat, mais que celui-ci pouvait être subdivisé en électeurs urbains et ruraux, qui pourraient faire l'objet de messages quelque peu différents. Il faudrait aussi des messages particuliers pour les femmes ainsi que pour les jeunes ou nouveaux électeurs.

Les publics secondaires comprenaient les partis politiques, les médias (notamment pour la réglementation relative à la couverture électorale), les observateurs internationaux et les gouvernements de la sous-région.

Messages clés

Pour les entreprises commerciales, les organisations non gouvernementales et même les partis politiques, la planification des communications exige une hiérarchisation rigide des messages. Pour les organismes de gestion électorale (OGE), cependant, plusieurs messages sont importants et certains doivent être répétés constamment alors que d'autres sont spécifiques à une période particulière du cycle électoral. La CEI a considéré que les messages suivants étaient importants :

- Ne vendez pas votre vote
- L'endroit où vous vous inscrivez est l'endroit où vous votez
- Qui a le droit de voter

- La carte n'est pas à vendre/non à la corruption
- Le vote est secret
- Ne vous inscrivez pas plus d'une fois
- Respectez le point de vue des autres
- Encouragez les femmes à voter
- Quand voter
- Où voter
- Comment voter
- Vous êtes-vous inscrit?
- Dates limites pour les mises en candidature
- Pause dans la campagne
- Exercez votre droit de vote
- Résultats

Stratégies

Afin de définir les meilleures stratégies pour communiquer les messages ci-dessus aux publics cibles identifiés, la CEI a procédé à une analyse SWOT (sigle basé sur les mots anglais *strenghts*, forces; *weaknesses*, faiblesses*; opportunities*, opportunités; et *threats*, menaces).

Il en est ressorti que la stratégie de communication devait être proactive. Il fallait préparer des messages clairs à l'avance afin de pouvoir répondre plus rapidement aux médias quand ils auraient des questions.

La priorité irait à la radio et aux médias traditionnels, dont les communicateurs sociaux dans les régions rurales, puisque ces médias sont ceux qui atteignent toute la population. La télévision et les journaux, dont l'auditoire est très largement urbain, étaient moins prioritaires.

Tactiques

Avant de déterminer les techniques médiatiques précises à utiliser, la CEI s'est demandé :

- Quel est le budget de communication disponible?
- Existe-t-il d'autres ressources financières?
- Quelles sont les ressources humaines disponibles?
- Quelles sont les autres tâches de ces personnes? Combien de temps pourraient-elles consacrer aux communications externes?

Les techniques suivantes ont été jugées prioritaires :

- Messages radios pré-enregistrés (y compris mini-émissions dramatiques). Produits préparés à l'avance et réutilisables, avec longue durée de vie.
- Dossier de presse complet. Il serait distribué et mis à jour avant l'élection, ce qui réduirait les questions des médias.
- Le site Web reprendrait des informations tirées du dossier de presse, du code de conduite, des lignes directrices, etc.
- Liste de médias complète et à jour

Les techniques suivantes seraient également utilisées, mais seraient moins prioritaires :

- Communiqués de presse
- Conférences de presse
- Annonces de journal payées
- Chroniques dans les journaux
- Lettres/répliques/clarifications
- Réponses à des demandes de renseignements

Échéancier

La CEI a ensuite établi un échéancier indiquant à quelles dates les différents messages devraient être communiqués. Cet échéancier ne portait pas seulement sur la prochaine élection nationale, mais aussi sur le processus d'inscription, les élections partielles et d'autres événements.

Calendrier de travail

La CEI a alors rassemblé l'information sur les dates, les messages et les techniques pour créer un plan spécifique indiquant qui devait faire quoi, et à quel moment.

Porte-parole

Enfin, la CEI s'est demandé qui devrait avoir la responsabilité de communiquer avec les médias. Dans le passé, le président de la CEI avait été le principal – et souvent le seul – porte-parole de la Commission. On jugeait maintenant que cette formule était trop lourde et ralentissait le temps de réponse. Le président resterait donc le principal porte-parole pour les médias, mais une bonne partie des contacts au jour le jour seraient assurés par des membres du personnel. Ces derniers et d'autres commissaires recevraient à cette fin une formation en techniques d'interview.

9.5 Italie : Un organisme de réglementation existant

En 1993, le Parlement italien a adopté la Loi 515 sur la « discipline dans les campagnes électorales » pour l'élection des députés et des sénateurs. Cette loi régit l'accès des candidats aux médias, en prévoyant des procédures différentes pour les médias publics et privés.

Médias publics

La chaîne publique de radiodiffusion RAI relève d'une « commission de surveillance » composée de 20 représentants de chacune des deux chambres du Parlement. En 1994, la commission a établi des lignes directrices à l'intention de la RAI visant à garantir une possibilité égale de passage sur cette chaîne pour tous les partis et mouvements participant à la campagne électorale. Il a de plus mis en place un centre de visionnement pour lui permettre de suivre toutes les émissions de la RAI durant la campagne. Cette commission a également formulé des règles concernant l'accès direct à des émissions électorales sur RAI pour les partis politiques.

Médias privés

La loi sur la presse italienne a créé un organisme de réglementation dirigé par un responsable appelé le Guarantor, dont le mandat a été étendu également à la radio et à la télévision en 1990. Le Guarantor est nommé par le président de la République (un poste non exécutif) sur recommandation du Parlement. La Loi 515 a investi le Guarantor de pouvoirs additionnels concernant les élections. Ces pouvoirs consistent principalement à :

- assurer l'accès égal des partis politiques à la presse et aux radiodiffuseurs privés;
- préciser les tarifs maximaux et minimaux pour la publicité politique.

Le (ou la) Guarantor est tenu de formuler la réglementation applicable aux campagnes électorales.

Il est secondé par des comités régionaux de surveillance de la radio et de la télévision, qui existent depuis longtemps. Ces comités tiennent l'organisme de réglementation au courant du respect ou non des règlements et de la Loi 515.[276]

[276] Gianpiero Gamaleri, « Italy and the 1994 Elections: Media, Politics and the Concentration of Power » dans Yasha Lange et Andrew Palmer (dir.), *Media and Elections: a Handbook*, European Institute for the Media, Dusseldorf, 1995.

9.6 Russie : La procédure de plaintes (1993)

La Cour d'arbitrage sur les questions d'information a été créée sur une base ad hoc pour les élections législatives de 1993 en Russie. Cet organisme temporaire a été jugé raisonnablement efficace pour entendre en toute impartialité les causes de litiges durant une période particulièrement difficile. Il fut donc décidé de le remplacer par un organisme permanent, le Tribunal des litiges en matière d'information.

Ce tribunal est un organisme indépendant de l'État relevant du président de la Fédération russe. Il doit accomplir sa tâche sans aucune intervention d'un autre organisme de l'État. Certaines de ses fonctions sont reliées au rôle des médias lors d'élections :

- aider à maintenir le caractère impartial et véridique des reportages d'intérêt public;
- garantir le principe de la parité dans les médias de masse;
- aider à mettre en pratique le pluralisme politique dans les bulletins de nouvelles et les émissions d'interviews politiques à la radio et à la télévision;
- établir des lignes directrices sur la façon de rectifier des erreurs pouvant se glisser dans des reportages d'intérêt public.

L'article 8 de la réglementation qui établissait la Cour d'arbitrage prescrit que cette dernière doit rendre des jugements dans les litiges qui touchent les médias de masse et que, ce faisant, elle doit prendre en compte – outre la législation russe – les principes et les lois du droit international et des traités entérinés par la Russie ainsi que les normes d'éthique des journalistes.

Même si cet organisme est décrit comme un tribunal, il est mis explicitement à l'écart du pouvoir judiciaire du pays. Il peut traiter toute question qui relève de son mandat pourvu qu'il n'empiète pas dans les causes qui relèvent du pouvoir judiciaire. Ceci veut dire que les décisions de ce tribunal peuvent être portées en appel devant un tribunal ordinaire. Cela implique également qu'un plaignant peut porter sa cause directement devant les tribunaux du pays plutôt qu'à ce tribunal spécifique (un droit garanti par la Constitution) ou qu'il peut entamer d'autres procédures devant les tribunaux du pays à la suite d'une décision rendue par le Tribunal des litiges en matière d'information.[277]

[277] Viktor Monakhov, « Information Disputes Relating to Election Campaigning Via the Mass Media: The Experience of the Judicial Chamber in the 1999 Election Campaign », dans IFES, *The Media and the Presidential Elections in Russia 2000*, Human Rights Publishers, Moscow, 2000

9.7 Royaume-Uni : Les activités de l'organisme de réglementation en matière de propos haineux

En 1997, la Broadcasting Standards Commission du Royaume-Uni, l'organisme chargé de traiter les plaintes contre les radiodiffuseurs, y compris en matière d'élection, a reçu 76 plaintes concernant des messages radiodiffusés du British National Party (BNP), un parti d'extrême droite.

Selon les plaintes, les messages étaient de nature raciste, « susceptibles d'inciter à la haine ou à la violence raciale, en partie à cause des images utilisées dans la version télévisée, et de l'utilisation de manchettes des journaux sensationnalistes ».

La réaction des radiodiffuseurs illustre les difficultés que peuvent connaître les médias lorsqu'ils transmettent les points de vue de groupes extrémistes. Les radiodiffuseurs avaient préalablement sollicité des avis juridiques pour savoir si la publicité concernée constituait une incitation à la violence et avaient reçu l'assurance que ce n'était pas le cas. Les lignes directrices volontaires des radiodiffuseurs visant les émissions électorales des partis politiques énonçaient que les partis étaient responsables du contenu de leurs émissions, et on ne s'attendait pas à ce que les partis soient neutres. La British Broadcasting Corporation (BBC) a déclaré que les messages litigieux faisaient la promotion d'un parti dont les idées étaient « jugées choquantes par plusieurs, mais qu'il ne revenait au radiodiffuseur de substituer son jugement à celui de l'électorat ».

La chaîne indépendante London Weekend Television a émis le commentaire qu'elle avait été placée dans une situation inconfortable :

« Il n'était pas approprié ni raisonnable de s'attendre à ce que les radiodiffuseurs prennent des décisions qui relèvent essentiellement des politiques publiques pour juger s'il est convenable ou non de laisser des groupes qui soutiennent des points de vue racistes diffuser des messages politiques. De plus, les groupes de pression à cause unique et peu populaires qui veulent transmettre des points de vue que certains peuvent trouver choquants, ont légitimement le droit d'avoir recours à de tels messages au risque de diminuer le respect que les téléspectateurs portent aux radiodiffuseurs indépendants. Les radiodiffuseurs n'ont cependant pas l'option de refuser de transmettre les émissions du BNP si la société lui permet d'exister comme parti politique. »

Une autre chaîne de télévision indépendante, la Chaîne 5, avait exigé du BNP qu'il s'assure qu'aucune personne ne figurait dans ses messages sans avoir accordé son consentement.

La BBC a louangé les radiodiffuseurs pour avoir agi de façon responsable et a rejeté les plaintes. Elle a émis la conclusion suivante :

« Les exigences de la démocratie et la liberté de parole, surtout en temps d'élection, impliquent que les messages de publicité électorale ne constituent pas des émissions de type conventionnel. Lors d'une campagne électorale, certains propos offusqueront inévitablement des personnes qui ne les partagent pas. La BBC est pleinement consciente du fait que certaines personnes peuvent avoir été offusquées ou intimidées par le contenu de ces émissions, mais de son avis, lors d'une élection, la balance des droits doit pencher du côté de la liberté de parole. En fin de compte, il revient aux électeurs d'exercer leur jugement sur les partis politiques au moment de voter. »

9.8 États-Unis : Dompter les blogueurs?

Diverses élections présidentielles aux États-Unis étaient censées marquer l'avènement de « l'élection Internet ». L'élection de 2004 a effectivement vu l'apparition d'un phénomène encore peu connu quatre ans plus tôt : le blogue. Selon plusieurs commentateurs, les blogues, espèces de journaux personnels tenus sur le Web, ont joué un rôle très important dans la campagne de 2004. Bon nombre des blogueurs les plus en vue étaient de tendance conservatrice, et leurs écrits en ligne auraient beaucoup contribué à la réélection du président républicain sortant, George W. Bush.

Cependant, même avant l'élection de 2004, un juge de la Cour de district américaine avait statué que la Commission électorale fédérale (FEC, selon son sigle anglais) devait appliquer à l'Internet la loi sur le financement des campagnes. Quand la Bipartisan Campaign Reform Act (BCRA), plus connue sous le nom de « loi McCain-Feingold », a été adoptée en 2002, la FEC avait décidé d'exempter l'Internet de son application. La loi McCain-Feingold visait à régler le problème du « soft money » – des fonds donnés à des partis et qui théoriquement n'ont pas de lien avec une campagne électorale – et celui des publicités électorales « déguisées », qui traitent d'une question en apparence sans lien avec la campagne mais qui en réalité servent à promouvoir un candidat particulier.

Les promoteurs de la BCRA à la Chambre des représentants, Christopher Shays et Martin Meehan, sont à l'origine de la cause Shays c. FEC. Les sénateurs John McCain et Russell Feingold ont informé le tribunal qu'ils appuyaient Shays et Meehan dans cette affaire. Shays et Meehan ont fait valoir que les règlements du FEC destinés à l'application de la BCRA affaiblissaient la loi et ne cadraient pas avec elle. Ils soutenaient qu'en tant que candidats ils devaient chercher à se faire réélire dans des scrutins illégalement constitués. La Cour de district a fait droit à leurs arguments et a invalidé 15 règlements de la FEC, une décision maintenue par la Cour d'appel du district de Columbia.

La BCRA définissait les « communications publiques » comme « toute forme de publicité politique de nature générale et publique ». La juge Colleen Kollar-Kotelly de la Cour de district américaine s'est montrée particulièrement critique à l'endroit du règlement de la FEC excluant l'Internet de cette définition :

« Permettre que de telles dépenses soient non réglementées ouvrirait la porte à un contournement massif des lois sur le financement des campagnes et encouragerait la corruption ou l'apparence de corruption… Si on accepte qu'une catégorie entière de communications politiques échappe à toute réglementation, sans égard au niveau de coordination entre le producteur de la communication et un parti politique ou un candidat fédéral, on permet à certains de se soustraire aux lois régissant le financement des campagnes, compromettant ainsi les buts de la loi et entraînant potentiellement d'immenses abus. »

Le problème tourne autour de la notion de « communications coordonnées ». Dans le contexte de l'Internet, cela peut vouloir dire, par exemple, que l'hyperlien menant au site d'un candidat constituerait un élément de coordination.

Dans le milieu des blogueurs, la principale critique du jugement de la cour est qu'elle obligerait apparemment la FEC à réglementer le contenu des blogues. Cependant, jusqu'à présent, les blogueurs ont été considérés comme exemptés de l'application de la réglementation en étant assimilés à des « journalistes ». En d'autres termes, en tant que journalistes (d'un certain genre), ils sont libres d'exprimer leur opinion. La seule règle qui s'appliquerait dans leur cas serait l'obligation de déclarer s'ils ont reçu de l'argent d'un comité de campagne ou d'un candidat. Il s'agit là d'un principe relativement simple, et on peut supposer que des annonces politiques payées sur l'Internet auraient à indiquer leur source de financement, comme c'est déjà le cas pour les annonces à la radio et à la télévision.

Cependant, certains aspects de la réglementation posent davantage de difficultés. Par exemple, la valeur d'un hyperlien est difficile, sinon impossible, à quantifier. Si une entreprise fait un don en nature à une campagne (car une entreprise ne peut pas faire un don en argent), la FEC estime généralement la valeur de ce genre de don à partir des fonds recueillis plutôt que des sommes dépensées (coût des timbres et des enveloppes, temps d'une secrétaire, etc.). La même formule s'appliquerait-elle aux liens Internet? Si oui, comment pourrait-on quantifier le bénéfice que la campagne en tirerait?

9.9 Zimbabwe : Un exemple de couverture non équilibrée

Le Zimbabwe fournit un cas intéressant de couverture électorale parce que cette couverture fait l'objet d'une surveillance qui dure depuis plusieurs années. Fondée en 1999, l'organisation non gouvernementale Media Monitoring Project Zimbabwe (MMPZ) a assuré la surveillance d'une série de scrutins controversés, à commencer par le référendum constitutionnel de 2000.

Plusieurs élections tenues au Zimbabwe depuis 2000 ont été marquées par une couverture fortement déséquilibrée, mais l'avantage du référendum de 2000 est qu'il en constitue un exemple particulièrement probant parce que les normes internationales sur la répartition du temps d'antenne en période référendaire sont très claires. Chacune des deux propositions – acceptation ou rejet d'une nouvelle constitution proposée par le gouvernement – aurait dû recevoir le même temps d'antenne pour des émissions en accès direct. Par ailleurs, la

couverture des nouvelles dans les médias contrôlés par le gouvernement aurait dû faire état des positions de chaque camp de manière à peu près égale.

En 2000, la radiodiffusion était encore un monopole au Zimbabwe. La radio et la télévision étaient gérées par la Zimbabwe Broadcasting Corporation (ZBC), en principe une société d'État indépendante. Le principal quotidien, *The Herald*, appartenait à l'entreprise Zimpapers, qui était en apparence contrôlée par une fiducie publique. En réalité, il était bien prouvé que les responsables de la rédaction étaient engagés et renvoyés par le ministère de l'Information. Le monopole dont profitaient *The Herald* et son journal frère, *The Chronicle*, sur le marché des quotidiens avait subi une brèche en 1999 avec le lancement d'un journal privé, le Daily News, qui avait rapidement acquis un lectorat important. Il existait aussi un certain nombre d'hebdomadaires privés de qualité, avec des lectorats plus restreints et principalement urbains.

L'analyse quantitative de la couverture de ZBC et de Zimpapers – médias financés directement ou indirectement à même les deniers publics – fournit une preuve manifeste du parti pris de ces médias en faveur du Oui, c'est-à-dire l'acceptation du projet de constitution. Par exemple, les émissions télévisées d'affaires publiques ont consacré 16,12 heures de couverture à la campagne et aux arguments du Oui, contre seulement 1,33 heure pour le Non (et 1,28 heure d'information générale sur la question). Dans *The Herald*, 17 textes d'opinion ou éditoriaux ont été dénombrés en faveur du Oui et pas un seul en faveur du Non. Sur les 38 articles d'opinion comptés dans l'ensemble des publications de Zimpapers, tous appuyaient le Oui.

La méthodologie de MMPZ attache beaucoup d'importance aux sources d'information utilisées par les médias. Voici la répartition (typique des médias contrôlés par le gouvernement) des sources utilisées pour des reportages sur la constitution diffusés par deux stations de radio de la ZBC durant la campagne référendaire :

- Parti au pouvoir et gouvernement : 53 %
- Membres de la commission constitutionnelle : 18 %
- Autres partisans du Oui : 18 %
- Lecteurs de nouvelles : 6 %
- Membres du public : 4 %
- Partis politiques d'opposition : 1 %

Il s'agit là d'exemples purement quantitatifs, qui semblent démontrer un déséquilibre médiatique évident. Cependant, même une analyse quantitative doit s'appuyer sur des explications. Prenons, par exemple, cette statistique frappante : dans le mois précédant le référendum, la télévision a diffusé 139 publicités pour le Oui et seulement 14 pour le Non. Preuve irréfutable de partis pris? En fait, les chiffres n'ont de sens que si les raisons du déséquilibre sont connues. Voici quatre explications possibles :

- La campagne du Non aurait décidé d'utiliser peu d'annonces télé.
- La campagne du Non aurait eu peu de moyens pour se payer de la publicité.
- La ZBC aurait appliqué différents tarifs publicitaires aux deux campagnes.
- La ZBC aurait refusé des publicités de la campagne du Non.

En réalité, la première de ces explications n'était pas vraie. La deuxième était vraie, mais non pertinente : ce n'était pas la raison pour laquelle si peu de publicités du Non avaient été diffusées. La troisième était peut-être vraie, mais n'était pas pertinente. (Il n'est pas clair que la Commission constitutionnelle, qui faisait campagne pour le Oui, ait payé quoi que ce soit pour ses publicités.) La quatrième explication était la bonne : le refus de la ZBC de diffuser des annonces pour le Non. L'Assemblée constitutionnelle nationale, principale force dans le camp du Non, a obtenu un ordre de la Haute Cour obligeant la ZBC à diffuser ses publicités, mais la ZBC s'est obstinée à refuser. Ses émissions d'information n'ont même pas rapporté la décision du tribunal. La ZBC soutenait que les publicités du Non étaient « non équilibrées » et de faible qualité technique. (Il n'y avait aucune exigence d'équilibre puisqu'il s'agissait de publicités de campagne.) Par la suite, la ZBC a publié un communiqué affirmant qu'il lui était interdit de montrer du contenu « pornographique ». Cela sous-entendait que les publicités du Non étaient pornographiques, mais aucune preuve n'a jamais été présentée à cet effet.

La leçon à retirer, du point de vue méthodologique, est que tout chiffre peut avoir un sens seulement s'il est situé dans un contexte et expliqué. Autrement dit, il faut de l'analyse médiatique et pas seulement de la surveillance médiatique.

D'autres faiblesses de la couverture de la ZBC ne se prêtent aucunement à une analyse quantitative. Par exemple, la ZBC et Zimpapers sont revenus à plusieurs reprises sur le cas d'un jeune homme de Harare prétendument battu à mort par des partisans du Non. Ce drame était cité comme preuve des mauvaises intentions des adversaires du projet de constitution. Pourtant, il était clairement documenté (dans un rapport de police) que le jeune homme avait été victime d'un accident de la route.

Les médias contrôlés par le gouvernement ont montré des lacunes, par ailleurs, dans le domaine de l'éducation électorale. En particulier, ils n'ont pratiquement pas expliqué quel serait le résultat du référendum. Le public s'imaginait que le vote serait exécutoire, c'est-à-dire que si le Oui l'emportait, la nouvelle Constitution entrerait automatiquement en vigueur. Or, ce n'était pas le cas. En cas de victoire du Oui, un projet de loi sur la nouvelle Constitution aurait simplement été soumis au vote du Parlement.

En matière d'éducation électorale, un problème encore plus sérieux s'est posé dans des messages préparés à cette fin par la Commission constitutionnelle. Dans un dessin animé devant montrer aux électeurs comment remplir leur bulletin, on voyait la case à côté du mot

Oui en train d'être marquée d'un crochet. C'était là une entorse flagrante au principe d'impartialité associé à toute éducation électorale. Mais la situation s'est peut-être finalement retournée contre le camp du Oui, car les électeurs devaient, selon les règles, marquer la case d'une croix. Un bulletin marqué d'un crochet devait être rejeté.

Au bout du compte, et par une certaine ironie du sort, quand le vote a eu lieu les 12 et 13 février 2000, les électeurs du Zimbabwe ont rejeté le projet de constitution par une marge importante. Dans son rapport sur le référendum, le MMPZ a relevé cette ironie et a émis certaines hypothèses sur l'effet de la couverture médiatique. Les électeurs avaient peut-être ignoré la couverture partiale. Ils avaient peut-être été dégoûtés par cette couverture et avaient voté en réaction contre elle. La couverture partiale avait peut-être réduit la marge de victoire du Non. Ou peut-être la couverture médiatique était-elle sans effet sur les choix des électeurs. Le MMPZ reconnaissait que sa méthode de surveillance ne lui permettait pas de tirer de conclusion à ce sujet. La question devait rester sans réponse. Le MMPZ s'en est tenu, par conséquent, à une conclusion plus modeste. Le projet de constitution sur lequel le public devait se prononcer n'avait eu qu'une très faible distribution : « Ainsi, dans la mesure où les gens ont voté sur le projet et non selon quelque autre facteur, ils l'auront fait à partir de l'information dans les médias. Et cette information était lamentablement inexacte et partiale. »[278]

9.10 Égypte : les nouveaux médias et la transparence électorale

Le rôle essentiel des nouveaux médias pendant la vague de révolutions du printemps arabe, qui a commencé en 2011, a reçu une grande attention à l'échelle internationale. Cependant, les nouveaux médias ont également joué un rôle crucial vis-à-vis de la transparence des élections organisées au lendemain de ces révolutions. Cette étude de cas fournit des informations à propos de l'un de ces efforts de transparence électorale, en soulignant la façon dont des « cybercitoyens »[i][279] se sont organisés pour diffuser des informations à propos des activités le jour du scrutin des élections législatives égyptiennes en 2011.

L'émergence des nouveaux médias n'est pas un phénomène *nouveau* dans les pays où les révolutions du printemps arabe se sont déroulées. Comme dans d'autres pays, Facebook, les blogs, Twitter, YouTube et les autres sites de réseaux sociaux se sont imposés au fil des ans. Cependant, ces révolutions ont créé un contexte favorable pour l'essor et la diversification de grande ampleur de l'usage des nouveaux médias. Bien sûr, peu d'éléments factuels permettent de démontrer que les révolutions sont le *résultat* de cet usage en soi des nouveaux médias. Les révolutions arabes découlent d'un ensemble de facteurs qui ont entraîné des troubles sociaux,

[278] *Media Monitoring Project Zimbabwe, A Question of Balance: The Zimbabwean Media and the Constitutional Referendum*, Harare, 2000.
[279] Citoyens qui utilisent de manière active les sites Internet communautaires, comme les blogs et les réseaux sociaux.

comme la hausse du prix du blé, des décennies de répression politique, la pauvreté et de nombreux autres facteurs propres à chaque pays.

Cependant, les nouveaux médias ont permis de manière inédite de faire émerger ces agitations sociales, de mobiliser des partisans et d'organiser des actions. Les nouveaux médias permettent aux citoyens ordinaires de se tenir informés et n'ont pas été soumis aux règles strictes de censure de l'information dans chacun des pays du printemps arabe en raison de leur origine : Internet. Une étude de cas d'une thèse sur la révolution égyptienne émet l'observation suivante :

> En raison de la nature récente de ces événements, les discours théoriques et universitaires sont toujours en cours d'élaboration et les données et les analyses portant sur le rôle des réseaux sociaux pendant le printemps arabe sont très limitées. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'existe pas d'information à ce sujet. La nature des sources d'information en constitue un élément distinctif : pour une des premières fois dans l'histoire, les soulèvements du printemps arabe ont été couverts par des citoyens ordinaires via Twitter, Facebook, des blogs en ligne et des vidéos sur YouTube et cette couverture a été plus importante que celle des médias traditionnels. Selon un rapport sur les réseaux sociaux arabes de 2011, 94 % des Tunisiens et 88 % des Égyptiens s'informent via des réseaux sociaux. « Dans ces deux pays, la population s'informait également en consultant au moins un média soutenu par l'État (40 % de la population en Tunisie et 36 % en Égypte). » Il est tout aussi important de noter que le nombre d'utilisateurs de Facebook en Égypte est désormais plus important que le nombre d'abonnés à la presse écrite. En dehors de Twitter, de Facebook et de YouTube, les blogs personnels ont permis de véhiculer une vision « de l'intérieur » du déroulement des révolutions. Le fait que ces outils de réseaux sociaux, qui étaient réputés auparavant pour leur rôle exclusif de socialisation, sont désormais utilisés en tant que sources d'informations et de données constitue un élément extrêmement révélateur de leur pertinence à l'égard des mobilisations politiques contemporaines.[280]

L'analyse des nouveaux médias porte habituellement sur leur utilisation en tant qu'outils ayant facilité ces révolutions et les mobilisations politiques de manière générale, mais il est également important de reconnaître leur rôle essentiel vis-à-vis de la transparence des élections qui ont suivi. Les élections législatives égyptiennes qui ont commencé en novembre 2011 ont été les premières véritables élections organisées dans le pays depuis le renversement de la monarchie en 1952. Pendant ces élections, les nouveaux médias ont participé à la surveillance du processus et aux débats.

[280] Madeline Storck, « The role of Social Media in Political Mobilisation: A Case Study of the January 2011 Egyptian Uprisings », thèse de doctorat à l'Université de St Andrews, Écosse, 20 décembre 2011, p. 5-6

Les fondations de ces initiatives ont été posées moins d'un an avant le début des révolutions par une organisation militante, U-Shahid (« Vous êtes un témoin » en arabe), qui a créé un réseau de citoyens spécialisés dans les réseaux sociaux pour observer les élections législatives de 2010 – qui ont été entachées d'incidents et au cours desquelles l'opposition a été opprimée, les médias indépendants ont été muselés et les résultats ont été truqués[iii].[281] Dans cette vidéo YouTube, l'organisatrice et célèbre activiste égyptienne, Esraa Abdel Fattah, explique à Human Rights First les motivations du groupe à propos de l'utilisation des nouvelles technologies pour réclamer des réformes : http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=ANkpNSVplDs#!

Cette organisation a été confrontée à de nombreux défis concernant l'observation de ces futures élections avant la révolution. Cependant, cette expérience a permis aux militants de mettre leurs méthodologies à l'essai, de perfectionner leurs techniques et leurs approches et de recueillir des soutiens. Après la révolution, qui a entraîné le renversement du régime de Moubarak, U-Shahid s'est retrouvé dans un nouvel environnement où les nouveaux médias étaient en plein essor, tandis que les médias locaux traditionnels ainsi que les groupes d'observateurs électoraux éprouvaient des difficultés à trouver leur place dans ce contexte de liberté caractérisé par des changements et des fluctuations.

Voici un extrait d'un article du *Christian Science Monitor* à propos des intentions du groupe avant ces élections :

« Malheureusement, la situation est globalement catastrophique, extrêmement délétère et très préoccupante, notamment en ce qui concerne les pressions exercées à l'encontre des médias indépendants », déclare Bahey el-Din Hassan, directeur de l'Institut du Caire pour l'étude des droits de l'homme.

Tout cela est de mauvais augure vis-à-vis de l'annonce de M. Moubarak qui a promis d'organiser des élections sans irrégularités, mais des blogueurs et des militants se sont associés pour révéler au grand jour les abus des autorités à l'aide d'une méthodologie de surveillance fondée sur l'utilisation d'Internet et des téléphones portables et sur la mobilisation des citoyens.

Le rôle de Twitter sur la scène électorale

Les signalements d'irrégularités électorales seront consignés sur une carte d'Égypte interactive et accessible à partir du site Internet U-Shahid.org, qui signifie « vous êtes témoin ». Les citoyens pourront signaler ces abus à l'aide de SMS, de Twitter ou de courriels en envoyant une photo ou une vidéo à des fins de vérification. Les organisateurs espèrent que cette initiative incitera les citoyens ordinaires à jouer un rôle politique.

[281] Voir par exemple le rapport suivant de la BBC du 28 novembre 2010 : http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-11855691

« Nous pensons que ce nouvel outil d'observation électorale sera plébiscité par un plus grand nombre de personnes », déclare Esraa Abdel Fattah, une militante et organisatrice du projet qui a été arrêtée après avoir utilisé un site de réseau social pour participer à l'organisation d'une grève nationale en 2008. « Nous voulons qu'ils comprennent que quelque chose se passe en Égypte et qu'ils devraient s'investir pour constater les irrégularités. Ces élections ne sont que de la poudre aux yeux pour montrer au monde que nous organisons des élections et que nous sommes en démocratie en Égypte. En réalité, nous ne sommes pas en démocratie, ceci est un leurre. »

Un rôle vacant rempli par 125 bénévoles

Le groupe a recruté 125 bénévoles dans tout le pays, qui ont utilisé eux-mêmes leurs propres réseaux pour recruter et former d'autres bénévoles. Selon Kamal Nabil, directeur du Centre d'appui à l'institutionnalisation et au développement, l'organisation non gouvernementale égyptienne à la tête de ce projet, la plupart des personnes impliquées sont des citoyens ordinaires et non pas des militants expérimentés.

Il y a peu de temps, près de 35 bénévoles se sont réunis pour participer à une formation d'une après-midi. Alors que les rayons du soleil filtraient à travers la fenêtre en cette fin de journée, ils apprenaient à utiliser la technologie de cartographie et à publier des photos et des vidéos à l'aide de Twitter pour signaler les irrégularités électorales.

Ces bénévoles joueront un rôle qui était alors vacant. Selon les groupes locaux de la société civile, leurs opérations d'observation ne se feront pas sans difficulté alors que les observateurs électoraux internationaux ont eux-mêmes été exclus. Le gouvernement a récemment fermé un grand nombre de stations satellitaires et a restreint la diffusion de programmes de télévision en direct et l'envoi groupé de SMS.[282]

Le jour du scrutin, U-Shahid a mis à profit son expertise en dépêchant des journalistes citoyens dans les bureaux de vote de l'ensemble du pays afin d'être en mesure de communiquer leurs observations en toute liberté et en temps réel. Ces observations ont été compilées et téléchargées sur le site Internet de U-Shahid. D'après les 600 rapports des bureaux de vote de l'organisation qui ont été transmis via les réseaux sociaux, seulement 5 % des lieux de scrutin n'ont été le théâtre d'aucun incident. La majorité des rapports ont fait état de problèmes de scrutin mineurs, tels que des horaires d'ouverture tardifs des centres de vote (même si des retards importants de plus de six heures ont été signalés dans certains cas) ou un manque de matériel (tampons officiels, etc.). Dans 35 % des cas, des problèmes majeurs ont été signalés,

[282] Kristen Chick, « Volunteers go hi-tech to map Egypt election irregularities » :
« Le régime du Président Hosni Moubarak a rejeté les appels des États-Unis à autoriser les observateurs étrangers à participer aux élections égyptiennes ce week-end, mais les bénévoles, qui possèdent des logiciels innovants, restent déterminés. »
Christian Science Monitor, 22 novembre 2010, http://www.csmonitor.com/World/Middle-East/2010/1122/Volunteers-go-hi-tech-to-map-Egypt-election-irregularities

tels que l'organisation de campagnes illégales, et dans 4 % des cas, des actes de violence ont été constatés. Un rapport récapitulatif en anglais est accessible à l'adresse suivante, http://www.u-shahid.com/?p=3986, et une version complète du rapport (ainsi que des données supplémentaires en arabe) est accessible ici : http://www.u-shahid.com/

9.11 Nigeria : la propriété des médias et ses répercussions sur les élections

La présente étude de cas permet d'illustrer les répercussions, souvent sous-jacentes, de la propriété des médias et de la corruption sur la couverture électorale, et fournit des exemples de mesures mises en œuvre pour améliorer son équité.

Innovation en matière de couverture électorale au Nigeria :

Un programme de l'IWPR fait appel à des journalistes locaux pour renforcer la crédibilité de la couverture politique par les médias.

À l'aide d'un projet novateur qui visait à renforcer la couverture électorale des journalistes locaux au Nigeria, l'Institute for War and Peace Reporting (IWPR) a essayé de résoudre les deux principaux problèmes affectant le journalisme dans ce pays.

Ce projet de l'IWPR, le NENR (Nigerian Election News Report), s'est fixé une ligne résolument indépendante et verse à ses reporters des honoraires décents, alors que le secteur des médias est soumis dans ce pays à des contrôles et à des pressions politiques et que des journalistes acceptent des pots-de-vin de responsables politiques pour compléter leurs faibles rémunérations.

Le NENR a été créé par l'IWPR et son partenaire nigérian, l'International Press Centre (IPC), en mars 2011 avant les élections nationales qui se tiendront plus tard dans l'année. Il continuera de demander des comptes aux élus au lendemain des élections et de tenir informés les journalistes nigérians à propos des événements dans tout le pays. Le NENR publie jusqu'à six reportages politiques par jour qui sont accessibles au format audio et sur papier, dont les contributeurs sont des journalistes.

Le rédacteur en chef du service et directeur de l'IPC, Lanre Arogundade, a déclaré que ce programme représentait une innovation en matière de couverture électorale au Nigeria : « Notre offre n'est pas ordinaire. Nous publions des reportages sans parti pris politique et, grâce à notre réseau de journalistes dans tout le pays, nous restons informés et pouvons communiquer ces informations rapidement, souvent plus vite que les médias plus traditionnels tels que les journaux. »

Plus de 1 500 journalistes dans l'ensemble du pays accèdent gratuitement sous forme d'abonnement aux versions au format audio de ces reportages à l'aide de leurs téléphones portables. Les personnes qui ont accès à Internet peuvent également consulter et écouter ces reportages en ligne à l'adresse suivante : www.nigerianelectionnewsreport.com. Même en période postélectorale, des centaines de visiteurs consultent chaque jour ce site Internet.

Le programme NENR est plébiscité par les journalistes en raison de l'exactitude de ses informations et de leur concision. « Ce service est utile. Je consulte régulièrement le site Internet pour accéder à des reportages sur les élections qui sont concis et vont à l'essentiel. L'ajout d'une version audio pour tous les reportages est remarquable », a déclaré Chinedu Echianu de la station de radio Vision FM de la capitale du Nigeria, Abuja.

Le programme NENR offre une solution directe aux deux principaux problèmes des médias nigérians : leur propriété et la rémunération des journalistes.

Dans ce pays, les médias sont détenus en majorité par des responsables politiques. Les radiodiffuseurs appartiennent notamment en grande partie à des autorités fédérales ou étatiques.

L'IWPR a interrogé 100 journalistes en exercice à propos des répercussions de la propriété des médias sur leur activité journalistique. Près de 45 % d'entre eux ont déclaré que les propriétaires exerçaient une grande influence sur le contenu éditorial.

En effet, l'analyse de la couverture médiatique des élections passées au Nigeria est accablante. Dans son rapport sur les élections de 2007, le groupe d'observateurs du Commonwealth fait remarquer que « la propriété publique majoritaire des radiodiffuseurs a eu une incidence négative sur la couverture médiatique et a été favorable aux partis sortants. »

Ce groupe a également fait observer qu'un grand nombre de plaintes officielles avaient été déposées par des candidats qui avaient estimé avoir été exclus de la couverture médiatique et du temps d'antenne en raison du parti pris politique des propriétaires des médias.

Le NENR, qui reste neutre sur le plan politique, a publié des reportages d'intérêt public primordiaux avant les dernières élections et continue de le faire en cette période postélectorale.

Les groupes d'observateurs n'ont pas encore publié leurs commentaires sur la couverture électorale de cette année, mais les journalistes qui ont collaboré au service NENR et l'ont utilisé pour produire leurs propres reportages ont déclaré qu'il s'agissait d'une source d'actualités équitables et équilibrées.

Bulama Yerima, l'un de ces collaborateurs, est issu de l'État de Borno, qui est déchiré par les conflits, et travaille sur place pour la société de télévision et de radio détenue par l'État. Il explique que les reportages qu'il a envoyés au NENR n'auraient pas été diffusés sur sa station. « À cause de la censure, je ne peux pas écrire ces reportages pour ma station », a-t-il déclaré.

Par ailleurs, les journalistes des médias indépendants appliquent eux-mêmes un degré d'autocensure, car leurs rémunérations sont si faibles que nombre d'entre eux acceptent des pots-de-vin de responsables politiques pour joindre les deux bouts en échange d'articles à leur propos.

« De nombreux journalistes nigérians sont extrêmement mal rémunérés », déclare Lanre Arogundade. « Pour seule contrepartie, ils ne reçoivent la plupart du temps que des

remerciements lorsqu'ils préparent des reportages. » Mais ces remerciements nuisent au rôle des journalistes dans une démocratie lorsqu'ils proviennent de responsables politiques.

« En récompensant le journalisme politique de qualité, le NENR permet aux journalistes nigérians de bénéficier d'une autre source de revenus et permet alors au public d'accéder à une source d'actualités fiables au cours de cette période politiquement sensible. »

Le président de la Guilde des rédacteurs en chef, Gbenga Adefaye, a fait l'éloge de ce service qui tient compte des problèmes auxquels les journalistes sont confrontés dans leurs activités quotidiennes.

« Ce service n'est pas uniquement une vitrine pour mettre en avant vos compétences, mais une plateforme vous permettant de présenter des reportages de manière objective », a-t-il expliqué aux futurs contributeurs au moment du lancement de NENR. « Ce site Internet va être bénéfique au journalisme de manière générale. »

Pour Bulama Yerima, cela ne fait aucun doute : « Mon expérience est gratifiante [...] Grâce aux grandes compétences rédactionnelles des journalistes, je progresse énormément. »

NENR est le second volet d'un programme en deux volets financé par l'International Republican Institute (IRI) au moyen d'une subvention de l'USAID et du DFID.

Dans le cadre du premier volet, une série d'ateliers de formation a été organisée pour préparer des journalistes provenant de l'ensemble du pays à collaborer au service NENR. L'IWPR a formé plus de 100 journalistes en exercice et 40 stagiaires. Ces ateliers ont permis de donner aux journalistes les moyens de conduire des entretiens rigoureux et en toute confiance avec des responsables politiques, de recueillir des opinions dans la rue, de rédiger des articles approfondis et de couvrir les conflits avec précaution.

Le professeur de journalisme Ivor Gaber, qui était l'un des formateurs de ces ateliers, explique que la principale difficulté était de parvenir à aider les journalistes à sortir des schémas habituels de manœuvre politique qui dominent la couverture électorale.

« Il peut être fascinant pour un passionné de politique de connaître les responsables politiques plus ou moins plébiscités au sein des partis, mais cela peut devenir très ennuyeux lorsque le pays concerné comprend plus de cinquante partis politiques. La plupart des personnes avec lesquelles je m'entretiens ont des intérêts beaucoup plus prosaïques. Elles veulent savoir qui sera capable de régler le problème des pénuries d'électricité, d'améliorer les routes et les moyens de transport et de garantir de meilleures perspectives d'emploi pour leurs enfants. Dans le cadre de nos ateliers, nous avons encouragé les journalistes à traiter en priorité les problèmes et non pas les querelles politiques. »

Pendant ces ateliers, des séances ont également été organisées pour apprendre aux journalistes à travailler en toute sécurité – un aspect crucial dans ce pays où les élections sont associées à des phénomènes de violence. Un journaliste du *Daily Trust*, Umar Jibrilu Gwandu, a déclaré : « Cet

atelier m'a été très utile pour modifier la façon dont je couvre la plupart des événements, notamment dans les régions touchées par un conflit où il existe des menaces en matière de sécurité. »

Lorsque des violences ont été perpétrées dans le nord du Nigeria, ces compétences ont pu être mises à profit et le NENR a pu recevoir des reportages des régions les plus gravement touchées.

Alors que la période postélectorale reprend son cours au Nigeria et que les violences s'amenuisent, l'IWPR espère que le NENR continuera de rendre compte de la situation à la population.

Le Nigeria possède des ressources pétrolières supérieures à celles du Qatar et de la Libye et son influence géopolitique s'étend largement au-delà de ses propres frontières. Pourtant, les Nigérians attendent toujours les bienfaits de la démocratie. L'approvisionnement en énergie et en électricité est réputé pour son manque de fiabilité, la sécurité personnelle n'est pas garantie et les écarts de richesse sont très importants.

Veronica Oakeshott, qui coordonne le programme IWPR au Nigeria, a déclaré : « Nous avons pour mission de contribuer à l'avènement rapide du jour où les responsables politiques n'auront plus l'impression qu'ils peuvent promettre monts et merveilles et se contenter d'apporter des avancées dérisoires à la population. Lorsqu'ils sauront que chacun de leurs agissements est surveillé par des reporters qualifiés, ils placeront la barre plus haut et ainsi amélioreront les conditions de vie des citoyens ordinaires au Nigeria. »

9.12 Afrique du Sud : l'égalité des sexes et les élections

Cette étude de cas présente les résultats d'observations de médias selon une perspective sexospécifique qui ont été menées au cours des élections sud-africaines en 2009. Ces observations se sont déroulées avant, pendant et après les élections et ont fait l'objet de rapports.

Les élections selon une perspective sexospécifique : étude de cas en Afrique du Sud

Auteurs :

Colleen Lowe Morna et Deborah Walter

Le 22 avril 2009, les citoyens sud-africains se sont rendus aux urnes pour participer aux élections nationales, qui ont été vivement disputées. À l'issue de ce scrutin, Jacob Zuma a été désigné président et l'ANC, le Congrès national africain, a manqué de peu une majorité des deux tiers.

En matière d'égalité des sexes, l'Afrique du Sud a grimpé de la 17^{e} à la 3^{e} place du classement mondial relatif au nombre de députés de sexe féminin. Leur nombre à l'assemblée nationale a

enregistré une hausse de 11 %, en passant de 34 à 43 %. Seuls le Rwanda (56 %) et la Suède (47 %) devancent désormais l'Afrique du Sud dans ce classement.

Pourtant, même si les élections et leur couverture médiatique ont été jugées dans une grande mesure libres et équitables, certaines voix ont dénoncé le manque de profondeur de la couverture des médias. Des organismes de surveillance des médias, tels que le Freedom of Expression Institute, ont fait part de leurs préoccupations à propos de l'absence relative de couverture sérieuse des problèmes soulevés au cours des élections. Cela s'est également reflété dans la couverture de la question de l'égalité des sexes par les médias, qui n'a occupé que 2,4 % de la couverture électorale.

Par exemple, les médias ont majoritairement traité la question du style de vie polygame du futur Président Jacob Zuma en accordant une grande place au choix de la première dame et au coût associé à l'entretien d'une famille si nombreuse pour les contribuables, au lieu d'aborder ce sujet en évoquant sa position vis-à-vis de la Constitution et du droit des femmes.

Sachant que l'essence même de la liberté d'expression implique l'expression de l'ensemble des voix et des opinions, la censure officielle ne représente finalement qu'une mesure parmi d'autres pour réduire au silence certaines de ces voix. Une des mesures bien plus répandues et bien plus préoccupantes à ce titre consiste à exclure systématiquement et constamment de la couverture des médias les opinions et les voix de certains segments de la société. Cela est d'autant plus vrai concernant la question de l'égalité des sexes.

En partenariat avec Media Monitoring Africa (MMA), Gender Links (GL) a observé la couverture médiatique avant, pendant et après les élections, et organisé par la suite un débat télévisé à propos de ses conclusions en présence des principaux rédacteurs en chef et des parties prenantes impliquées.

Parmi les avancées, il a été constaté que le nombre de sources des médias de sexe féminin avait atteint 24 % en 2009 alors qu'il n'était que de 10 % au cours des élections de 1994. Ce pourcentage est supérieur à la moyenne globale de 21 % relevée dans le cadre du Global Media Monitoring Project (GMMP) de 2005. Cependant, sachant que les femmes représentent désormais 43 % des parlementaires et 52 % de la population, on ne peut qu'en conclure que seule la moitié du chemin a été parcourue.

Face à ces chiffres, les rédacteurs en chef ont invariablement répondu qu'ils couvraient les sujets dignes d'intérêt journalistique. Il faut reconnaître que la plupart des partis politiques sont dirigés par des hommes, mais le parti officiel d'opposition en Afrique du Sud, l'Alliance démocratique, est dirigé par Helen Zille et le porte-parole du parti au pouvoir, l'ANC, est une femme, Jesse Duarte.

Qu'en est-il des électeurs ? Dans quelle mesure les médias ont-ils rapporté leurs opinions ? Selon la directrice adjointe de Gender Links, Kubi Rama, les médias ont principalement mis l'accent sur la couverture d'événements électoraux plutôt que sur les problèmes. « Les problèmes, qui sont au centre des préoccupations, n'ont pas été réellement abordés », a déclaré

Kubi Rama. « Comment allez-vous améliorer la distribution des services et quels vont être les progrès en matière de soins de santé et de prestations sociales ? Il est nécessaire de connaître les positions des partis et des candidats à propos de ces problèmes. » Si les problèmes urgents, tels que la pauvreté, l'éducation, la criminalité, la violence à caractère sexiste, le VIH et le SIDA, avaient été couverts avec le sérieux qu'ils méritent et si les journalistes s'étaient donné la peine d'interroger les partis et les candidats à propos de ces sujets primordiaux, la voix des femmes aurait sûrement été clairement entendue.

L'analyse qualitative de la couverture électorale qui a été menée par GL a également mis en évidence plusieurs cas de stéréotypes sexistes flagrants, notamment la grande couverture accordée à Helen Zille lorsqu'elle a admis avoir eu recours au Botox (*Sunday Times*, 28 décembre), l'utilisation de l'expression « pin-up » pour la désigner et d'une autre expression, « La poupée du Shikota », pour parler de la femme du dirigeant du nouveau parti politique, le Congrès du peuple (Cope) (*Mail and Guardian*, 31 octobre).

Plusieurs articles dont le titre était « Tous les hommes du président » ont mis en avant la place dominante des hommes sur la scène politique (par exemple sur la couverture du 28 août du *Financial Times* et dans un article du 7 avril de *The Star*). D'autres articles portant le titre « Toutes les femmes du président » (par exemple le 25 janvier dans le *Sunday Independent* et le 26 janvier dans *The Star*) faisaient état de rumeurs et d'allégations concernant une jeune femme enceinte qui prétendait que le père du bébé était le Président Kgalema Motlanthe, qui est divorcé.

Cependant, certains progrès ont également été constatés. Par exemple, les commentaires sexistes, tels que les propos offensants du dirigeant de la ligue des jeunes de l'ANC, Julius Malema, concernant les femmes violées qui ne demandent pas d'argent pour rentrer en taxi le lendemain matin, ont suscité de vifs débats et un article de bonne tenue dans *Mail and Guardian* (30 janvier). Cela a permis de lancer un débat sur le caractère politique ou non de la sphère privée.

Mail and Guardian (M&G) a également eu le mérite de publier un éditorial de GL à ce sujet, qui a suscité plusieurs réactions en ligne. De plus, le forum de pensée critique de *Mail and Guardian*, Gender Links, la Commission des droits de l'homme et Constitution Hill se sont associés et ont posé cette question à un groupe de représentants de l'ensemble des partis politiques, ce qui a permis au journal de préparer un supplément spécial sur la question de l'égalité des sexes et les élections (20 mars).

De même, le radiodiffuseur public sud-africain, SABC International, a organisé un débat sur la place de la polygamie en Afrique en présence d'un opposant et d'un défenseur de cette pratique. Ce débat s'est déroulé devant un public régional et des téléspectateurs de toute l'Afrique ont posé des questions par téléphone. Pendant la période électorale, GL a organisé des débats sur la question de l'égalité des sexes et du pouvoir, ce qui a permis d'élaborer une liste en faveur de la transformation de l'exercice de l'autorité.

Plusieurs journaux sud-africains ont également publié des portraits détaillés de femmes politiques de premier plan, y compris de nouvelles dirigeantes et de femmes de plus en plus reconnues à la tête de partis d'opposition. On peut citer parmi ces portraits les articles suivants : « Une nouvelle venue au sein du Cope qui ne ménage pas ses efforts » (à propos de Lynda Odendaal) dans le *Sunday Independent* du 21 décembre ; « Une femme qui garde les pieds sur terre » (à propos de Wendy Luhabe) dans le *Sunday Independent* du 9 novembre ; « Je suis guidée par l'amour de mon pays » (à propos de Lyndal Shope, membre du Cope) dans *The Star* du 7 novembre ; « En campagne avec wonderwoman » (à propos de Helen Zille) dans le *Saturday Star* du 18 avril et « L'ultraconservatrice se rétracte » (à propos de l'ancienne vice-présidente Phumzile Mlambo-Ngcuka) dans le *Sunday Independent* du 29 avril.

Alors que les commentateurs et les analystes sont majoritairement des hommes blancs dans tous les médias, le *Mail and Guardian* a régulièrement fait appel à des expertes et à des femmes d'influence noires, comme Nikiwe Bikitsha et Phumla Gobodo-Madikizela, qui ont exprimé des points de vue moins habituels à propos de différents sujets (tels que les débats du dimanche midi au domicile de Nikiwe Bikitsha à propos du choix électoral entre le Cope et l'ANC).

Mail and Guardian a également régulièrement donné la parole à des hommes et à des femmes ordinaires en respectant la parité pour qu'ils expriment leurs points de vue sur les élections. Le jour du scrutin, le journal a consacré sa une à Jacob Zuma et à Helen Zille et y a inclus un supplément sur l'indépendance économique des femmes, ce qui constitue un exemple de l'équilibre des sexes que GL et les partenaires qui œuvrent en faveur de l'égalité des sexes au sein et à l'aide des médias espèrent voir apparaître lors des prochaines couvertures.

Même si les médias ont souvent délaissé la question de l'égalité des sexes, ils semblent être de plus en plus conscients de l'intérêt commercial d'une ligne éditoriale s'adressant à la fois aux hommes et aux femmes.

Au cours des débats postélectoraux, Nicholas Dawes, le nouveau rédacteur en chef du *Mail & Guardian*, a fait part de ses réflexions à propos de la couverture électorale de la presse écrite : « Je pense que la question de l'égalité des sexes est traitée de manière extrêmement disparate. Dans certains cas, de véritables efforts ont été accomplis pour tenter de donner davantage la parole aux femmes et y parvenir, et de traiter les questions d'égalité des sexes, à la fois au niveau de la politique et de leur influence sur nos représentations de l'autorité, mais dans d'autres cas, il est clair que la situation n'est pas aussi reluisante. » Nicholas Dawes a également souligné l'approche adoptée par M&G pour accorder une plus grande place à la dimension humaine dans le cadre de ces élections. « L'une de nos correspondantes, Mandy Russo, s'est déplacée dans les zones rurales du Cap-Oriental et s'est entretenue avec la population pour connaître ses choix et ses justifications », nous a-t-il expliqué. « Nous avons également publié une série de portraits de Sud-Africains ordinaires, qui portaient sur leur attitude à l'approche des élections. La parité a été respectée dans ces portraits et les préoccupations relatives à l'égalité des sexes ont été abordées de manière implicite ou explicite. »

Izak Minnaar, responsable du service de recherche de la South African Broadcasting Corporation (SABC), a fait observer au cours d'un débat télévisé que les femmes étaient majoritaires dans le pays et qu'il était normal que les médias s'adressent à tous les publics, notamment à la majorité. L'observation des médias peut aider les journalistes des salles de presse à atteindre cet objectif.

« Il est vraiment important que des observateurs nous surveillent, vérifient ce que nous faisons et nous présentent des analyses de qualité pour évaluer les activités quotidiennes de notre salle de presse », a déclaré Izak Minnaar. « Il est parfois difficile d'atteindre tous les objectifs de départ et je pense qu'une analyse pertinente et régulière de nos activités peut nous aider à faire des progrès. »

Malheureusement, ces progrès restent lents, comme l'a souligné Sandra Roberts, de Media Monitoring Africa. « En 2009, les femmes représentaient 24 % des sources des médias, contre 23 % cinq ans plus tôt. Ce progrès de 1 % en cinq ans n'est pas du tout satisfaisant. »

Sachant que les femmes représentent la moitié de la population, il n'est certainement pas excessif d'exiger de les voir et de les entendre à tout moment et de manière équitable dans les médias, notamment pendant les processus électoraux qui sont essentiels dans une démocratie.

ACCÉDER À LA FIN DU DOCUMENT

http://www.aibd.org.my/node/1097

9.13 Géorgie : recommandations relatives à l'observation des médias pendant les élections

La présente étude de cas en Géorgie explique comment des observateurs peuvent fournir des recommandations issues d'observations des médias pendant une période électorale.

Le rôle des médias pendant les débats des élections en Géorgie

Un peu plus d'une semaine avant le scrutin des élections législatives en Géorgie, l'attention est de plus en plus portée sur l'influence des journalistes de la télévision géorgienne sur les sensibilités des électeurs.

« Les journalistes couvrent les conférences de presse et diffusent les déclarations des responsables politiques mais ne vont pas plus loin », a déclaré Maia Mikashavidze, doyenne de l'école de journalisme et de gestion des médias du Caucase à Tbilissi. « Aucune question n'est

ensuite posée pour connaître le motif d'organisation d'une conférence ou obtenir des explications à propos de ces déclarations. [...] Au bout du compte, cette situation est préjudiciable pour les électeurs. »

Dans son rapport provisoire d'avril 2008 sur la situation électorale en Géorgie, la mission d'observation de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe s'est élevée contre la couverture médiatique de la campagne électorale. Le spécialiste de l'analyse des médias de cette mission d'observation, Rasto Kuzel, a déclaré que l'observation des radiodiffuseurs nationaux Rustavi-2 et Mze (qui appartiennent à la même société) et des radiodiffuseurs locaux Adjara et Kavkasia a mis en évidence « la couverture déséquilibrée de tous ces médias ».

Leur couverture du parti au pouvoir, le Mouvement national uni, est « excessivement favorable et neutre », tandis que la couverture de l'opposition est, selon lui, plutôt neutre que favorable.

Une série de boycotts organisée en avril pourrait avoir contribué à ce déséquilibre. Le Mouvement d'opposition uni, qui regroupe neuf partis, a boycotté pendant près de neuf mois Rustavi-2 et Mze, qui auraient prétendument couvert de manière partiale les élections. Ce boycott a été suspendu le 19 avril, mais Rustavi-2 a alors annoncé qu'il suspendait la couverture du bloc d'opposition en raison de la profération d'insultes par le dirigeant du mouvement, Levan Gachechiladze, et par ses partisans. Les deux camps ont finalement renoué le dialogue le 28 avril.

Les événements officiels et les opérations de campagne se chevauchent fréquemment, ce qui pourrait également être l'une des causes de cette situation. Le 7 mai, Rustavi-2, Mze, Adjara TV et la télévision publique géorgienne ont tous diffusé un extrait de 20 minutes d'une rencontre entre le Président Mikheil Saakashvili, des membres du cabinet et des fonctionnaires régionaux à propos des plans de relance de Kutaisi, la deuxième plus grande ville géorgienne. Les promesses de ces projets d'assistance sociale ont occupé une grande place dans la campagne du Mouvement national.

« Les médias ne devraient pas se contenter de rapporter de manière positive les projets présentés par les autorités, mais également les remettre en question et proposer une analyse critique pour déterminer si l'argent public est utilisé à bon escient ou si ces projets soulèvent des problèmes », a déclaré Rasto Kuzel.

Comme cela a été indiqué dans les rapports sur les élections présidentielles de l'OSCE, Rasto Kuze a fait observer que « l'emprise politique sur les principales chaînes de télévision reste visible, ce qui constitue bien évidemment un obstacle au rééquilibre de la couverture des médias. »

Cependant, d'après sa grille de programmation, on peut penser que la télévision géorgienne souhaite vivement diversifier sa couverture électorale.

Rustavi-2, qui diffuse déjà un talk-show politique populaire, PrimeTime, a annoncé la création de deux nouveaux talk-shows (Answer the People et Triangle) qui comprennent des débats politiques et des questions-réponses de téléspectateurs.

Mze, dont Rustavi-2 est le propriétaire, a restreint ses programmes électoraux à la diffusion de brèves de campagne. Même si Imedi TV, qui était auparavant la chaîne de télévision la plus populaire en Géorgie, a recommencé à émettre, elle ne diffusera ses programmes d'actualités qu'au lendemain des élections législatives du 21 mai.

Par ailleurs, la télévision publique géorgienne, l'une des principales cibles de l'opposition pendant les élections présidentielles de janvier, a reçu des félicitations modérées de la part de l'OSCE en raison de sa couverture plus équilibrée de la campagne.

Cette chaîne de télévision, désormais dirigée par un nouveau président et un nouveau conseil d'administration, diffuse des débats électoraux deux fois par semaine, un programme de présentation des plateformes politiques une fois par semaine et une libre antenne consacrée à la présentation des partis trois fois par semaine. Elle a également signé un accord avec des partis politiques pour assurer une couverture « équilibrée, impartiale et objective » de leurs activités.

Cette initiative a déjà été approuvée par une jeune responsable politique de l'opposition. « La couverture de la télévision publique est plus objective que celle des autres chaînes », a déclaré Magda Anikashvili, une ancienne présentatrice d'Imedi TV qui se présente désormais comme candidate aux élections législatives pour le nouveau Mouvement chrétien-démocrate.

Néanmoins, comme pour Rustavi-2 et Mze, la mission d'observation de l'OSCE a fait observer que la télévision publique « consacrait une grande partie de sa couverture aux activités des autorités, en dehors du contexte de campagne, et les présentait sous une lumière favorable, ce qui profite aux candidats progouvernementaux. »

Selon cette mission, la déclaration du Président Mikheil Saakashvili qui a récemment appelé les ministres du gouvernement et les gouverneurs régionaux à ne pas participer à la campagne n'a pas eu beaucoup d'influence.

L'omniprésence des publicités du Mouvement national uni suscite une grande part de cette frustration. Le coût des publicités payantes à la télévision qui sont principalement dédiées au parti au pouvoir est compris entre 16 000 dollars (Rustavi-2 ; talk-show de soirée PrimeTime) et 1 500 dollars pour une annonce de 30 secondes (Mze ; journal du soir). Le Mouvement d'opposition uni et le Mouvement chrétien-démocrate sont jusqu'à présent les seuls partis d'opposition qui ont souscrit à des publicités télévisées pour un montant forfaitaire.

Les créneaux gratuits d'une durée comprise entre 30 secondes par heure sur les chaînes privées et 60 secondes par heure sur la télévision publique géorgienne sont réservés aux partis ayant remporté plus de 4 % des votes aux élections législatives de 2004 en Géorgie et 3 % des votes aux élections locales de 2006.

Les panneaux publicitaires font également l'objet de controverses.

Dans le cadre d'une offre qui semblait vouloir réduire l'omniprésence des publicités du parti au pouvoir dans les rues de Tbilissi, le Président Saakashvili a récemment annoncé que le Mouvement national allait accorder de l'espace aux partis d'opposition sur les panneaux publicitaires « afin qu'ils puissent informer la société de leurs projets pour le pays ». Jusqu'à présent, aucun parti n'a répondu à son offre.

Cependant, un responsable du budget de campagne électorale d'un parti d'opposition déclare que l'argent n'est pas le seul problème crucial. Même si les annonceurs ne peuvent pas refuser ouvertement de vendre de l'espace publicitaire à un parti, différents motifs sont généralement avancés pour éviter la conclusion de ces opérations, comme le prétend le responsable du financement de la campagne électorale du Parti républicain, Gigla Agulashvili.

« Ils expliquent que les conditions ont changé, ils retardent la signature du contrat ou utilisent d'autres arguments et d'autres moyens pour éviter toute transaction dès qu'ils découvrent qui nous sommes », a-t-il déclaré. « Il est difficile de déterminer si les sociétés font preuve de prudence en essayant d'éviter toute transaction potentielle. »

Note du rédacteur : Nina Akhmeteli est une journaliste indépendante basée à Tbilissi. 12 mai 2008, http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav051308b.shtml

10. Médias et élections : Collaborateurs

Le sujet « Médias et élections » a été placé pour la première fois sur le site Internet d'ACE en 2001. Il a été principalement rédigé par Richard Carver, d'Oxford Media Research Limited, qui travaillait sous la supervision de l'IFES.

International IDEA s'est chargé de la révision de ce thème en 2006 pour la présente version. Richard Carver en était encore le rédacteur principal, sous la supervision de Virginia Beramendi Heine. Linda Ederberg et Maiko Shimizu, d'IDEA, ont accompli un travail considérable pour l'administration, la correction d'épreuves et la mise en ligne des textes.

Vanessa Johanson Alpern a effectué la mise à jour de ce thème en 2012. Nous souhaitons remercier cordialement pour leurs contributions aux différentes sections de ce sujet M^{me} Nellika Little (contributrice indépendante), M. Andy Williamson (contributeur indépendant), M^{me} Bronwen Harvey (Centre for Democratic Institutions), M^{me} Ann Cooper (Columbia Graduate School of Journalism) et M. Abdullahi Boru Halakhe (International Crisis Group).

11. Sécurité des journalistes

Lorsque des campagnes électorales dégénèrent en affrontements violents, les journalistes risquent fort de se trouver au cœur des événements. Bien qu'ils soient souvent exposés au

danger à cause de la nature de leur travail, il revient au gouvernement et à l'organisme électoral de réduire le danger autant que possible.

Un acte d'agression ou d'obstruction à l'endroit d'un journaliste est généralement considéré comme un acte criminel dans un pays. Toutefois, à cause de l'importance particulière que revêt le rôle des médias dans le cadre d'une élection, la législation de certains pays contient des dispositions précises visant les attaques contre les journalistes en période électorale. Ainsi, l'article 8 de la Loi électorale de l'Afrique du Sud, qui vise les cas d'infractions à l'endroit de représentants des médias, impose des amendes pouvant aller jusqu'à 200 000 rands (environ 30 000 $ US), en plus de l'emprisonnement et de l'interdiction de continuer de participer à l'élection.

Par ailleurs, les dispositions législatives qui limitent la liberté et la sécurité des médias devraient être abrogées avant la tenue d'une élection. La sécurité des journalistes implique aussi qu'ils ne soient pas exposés à être mis en état d'arrestation pour la simple raison qu'ils se livrent à des activités professionnelles normales. Par exemple, il ne devrait pas être possible pour les forces de l'ordre ou pour le pouvoir judiciaire d'obliger un journaliste à divulguer ses sources confidentielles d'information.

Le message qui est clairement transmis à tous ceux qui ont un rôle à jouer dans une élection est aussi important que les textes de loi. Les organisations médiatiques, comme la Fédération internationale des journalistes, recommandent habituellement que les gouvernements, tout comme les organismes électoraux, émettent une déclaration explicite au début de la campagne électorale à l'intention de tous les partis politiques et des forces de l'ordre. Cette déclaration devrait souligner que les médias jouent un rôle important dans le déroulement du processus électoral et que quiconque les empêche d'accomplir leur tâche en subira les pleines conséquences légales. Évidemment, les journalistes ne sont pas exposés uniquement à des dangers venant de travailleurs politiques trop zélés, mais ils sont souvent exposés à des dangers venant de représentants des forces de l'ordre formés sous un régime de dictature. De là l'importance pour les autorités d'émettre publiquement des directives claires et de voir à ce que toute attaque fasse l'objet d'une enquête approfondie et que les coupables soient poursuivis.

Les codes de conduite des partis politiques sont parfois utilisés lorsque des cas de violence risquent de survenir. Ils doivent eux aussi mettre l'accent sur l'importance des médias en période électorale et sur la nécessité de ne pas leur porter atteinte.

La protection physique des journalistes n'est pas toujours facile, parce qu'une présence exagérée des forces de l'ordre risquerait d'entraver leur travail d'information. Les forces de l'ordre devraient toutefois recevoir des directives sur leur responsabilité de protéger les journalistes contre d'éventuelles agressions physiques.

12. Élaboration de politiques et évaluation

Les relations avec les médias sont une partie importante de la stratégie de communication d'un organisme de gestion électorale (OGE), mais pas la seule partie.
Les OGE ne travaillent pas en vase clos. Pour être efficaces, ils doivent pouvoir bien communiquer leurs plans et leurs décisions. Il est possible d'organiser les meilleures élections au monde – mais il importe également de communiquer. Or, un OGE qui est incapable de communiquer ne pourra certainement pas organiser les meilleures élections au monde.

Les OGE fonctionnent dans un cycle incessant. Une fois qu'un pays a tenu sa première élection démocratique, dans sa phase de transition, il s'inscrit dans un processus d'organisation électorale perpétuel, avec des élections législatives (peut-être deux Chambres), présidentielles, régionales, locales et même, dans le cas de l'Europe, internationales. À cela peuvent s'ajouter des plébiscites ou des référendums, sans compter des votes sur des projets de loi particuliers. La démocratie au quotidien représente beaucoup de travail. Un travail qui ne cesse jamais.

Les phases traditionnelles de la gestion de projet ne cadrent pas facilement avec un OGE. Il peut s'avérer difficile de séparer la planification, la mise en œuvre et l'évaluation lorsque des élections se chevauchent, ou presque. Néanmoins, la planification et l'évaluation font partie intégrante du processus d'organisation des élections, et les communications sont essentielles aux deux.

La planification fonctionne beaucoup mieux si d'autres intervenants y participent. Un bon exemple est celui des règles et codes de conduite pour la couverture électorale. Ces règles et codes fonctionnent mieux quand tous les intéressés, en particulier les médias et les partis politiques, participent à la planification. Un autre exemple est celui des échéanciers. Il importe que les médias et l'OGE comprennent mutuellement leurs priorités et leurs contraintes de temps.

Les communications sont aussi un élément important de l'évaluation. Les organisations ont souvent tendance à mesurer ce qui est produit plutôt que l'impact de cette production. Cette façon de mesurer est beaucoup plus simple. Il est facile, par exemple, d'utiliser le nombre de communiqués publiés par le service médias d'un OGE comme un indicateur d'efficacité. Or, ce mode d'évaluation indique seulement ce qui a été produit, et non ce qui a été utilisé et compris. Il est plus difficile d'établir de véritables indicateurs d'efficacité, car pour cela il faut contacter et consulter les destinataires des communications. Dans l'exemple des communiqués, il aurait été utile, sur le plan de l'évaluation, de demander aux médias quelles seraient les meilleures façons de leur communiquer des nouvelles. Et il pourrait être encore plus utile de surveiller les médias pour voir dans quelle mesure ils utilisent les documents qu'ils reçoivent de l'OGE.

13. Un processus de consultation

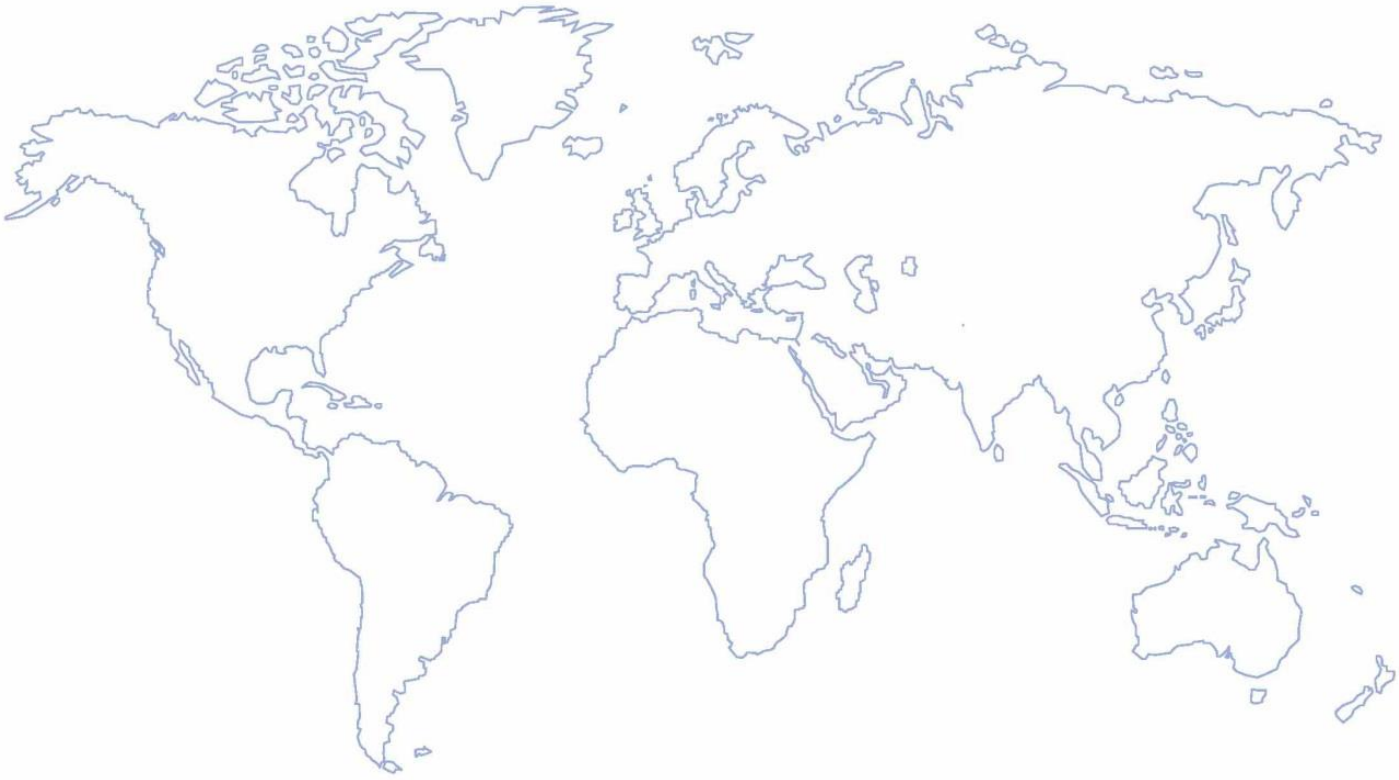
L'organisation d'une élection implique des communications constantes. À cet égard, les consultations entre l'OGE et les autres intervenants sont particulièrement utiles et efficaces.

En matière de médias, les principaux intervenants sont les suivants :

- l'organisme de gestion électorale lui-même;
- les représentants des médias : cadres supérieurs, rédacteurs en chef et reporters;
- les partis politiques et candidats;
- les organisations non gouvernementales, surtout celles qui défendent la liberté de presse ou qui surveillent le travail des médias;
- les représentants des électeurs, tels que des organisations communautaires.

Voici deux exemples concrets de la façon dont les consultations avec les intervenants peuvent fonctionner.

Avant les élections parlementaires de 2000 en Tanzanie, le Conseil des médias a convoqué une rencontre réunissant les médias, les groupes non gouvernementaux militant pour la liberté de presse et la commission électorale nationale. Les participations ont établi un code de conduite pour la couverture des élections. Le Conseil des médias et d'autres ONG ont alors mis sur pied un groupe de surveillance médiatique chargé de déterminer dans quelle mesure les médias se conformaient au code de conduite. Ce groupe faisait rapport régulièrement tout au long de la campagne et a remis un rapport final après les élections.

Le rapport final n'a été publié qu'après une consultation supplémentaire à laquelle ont participé tous les intervenants ainsi que les partis et les candidats. Les constatations du groupe de surveillance ont été débattues à fond, le code de conduite a été évalué et des leçons ont été tirées pour l'avenir.

Avant les élections de 2002 au Zimbabwe, l'organisme Media Monitoring Project Zimbabwe (MMPZ) a organisé une rencontre d'intervenants en vue de formuler des propositions pour un système d'accès direct aux médias pour les partis politiques. Les médias, les partis, l'OGE et les ONG ont été invités, de même que plusieurs organisations communautaires telles que des associations de résidents et des syndicats. La rencontre a réuni un grand nombre de participants, mais malheureusement pas l'OGE ni le parti au pouvoir. Le MMPZ avait préparé un document décrivant différentes formules possibles d'accès direct. Les participants ont débattu ces options en profondeur et sont finalement parvenus à un consensus sur une série de propositions. Cependant, à cause de l'absence de l'OGE et de l'un des principaux partis politiques, les propositions n'ont pas pu être adoptées.