

ÉVALUATION

2013

→ n° 125



Évaluation de l'appui aux médias en période électorale en Afrique subsaharienne

Direction générale
de la mondialisation,
du développement
et des partenariats



Synthèse du rapport

ÉVALUATION DE L'APPUI AUX MÉDIAS EN PÉRIODE ÉLECTORALE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Évaluation réalisée par :



Synthèse du rapport

Remis en novembre 2012

*Ce document est la synthèse d'un rapport final établi
à la demande du ministère des Affaires étrangères.
Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs
auteurs et ne constituent pas une position officielle.*

Remerciements

Les auteurs tiennent ici à remercier l'ensemble des interlocuteurs rencontrés pour leur disponibilité et la qualité de leurs contributions.

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Photo de couverture : Plusieurs experts CFI sont intervenus sur place, en septembre 2011, afin de former les journalistes congolais aux spécificités des interviews en période électorale. © CFI

Photo de 4^e de couverture : Élections en République démocratique du Congo, CFI coordonne la fabrication des émissions télévisées de la campagne officielle, septembre 2011. © CFI

Réalisation : DGM

Impression : service de reprographie du MAE

© Ministère des Affaires étrangères 2013

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	6
1. L'appui français aux médias	7
1.1 Trois missions des médias durant le cycle électoral	7
1.2 Stratégie d'appui française : une compétence partagée	7
2. Évaluer l'appui aux médias	9
2.1 Pourquoi cette évaluation ?	9
2.2 Fixer le cadre d'analyse	9
3. Évaluation des programmes géographiques	11
3.1 Pertinence, alignement, appropriation	11
3.2 Cohérence	13
3.3 Efficacité	14
3.4 Efficience	17
3.5 Durabilité et impact	18
4. CFI, opérateur de la coopération avec les médias	19
4.1 Le mandat confié par le MAE	19
4.2 L'action de coordination de CFI	19
4.3 L'appui de CFI au processus électoral	20
4.4 L'efficacité et la durabilité des interventions de CFI	20
4.5 L'efficience des interventions de CFI	21
4.6 L'apprentissage au sein de CFI	21
5. Coordination avec les autres bailleurs	22
5.1 Effort de coordination mené par la France	22
5.2 Moyens mobilisés pour la coordination	22
5.3 Retour pour la France : positionnement de l'expertise française, visibilité, influence	23
6. Recommandations	24
Liste des sigles et abréviations	27

AVANT-PROPOS

→ Cette évaluation s'adresse à tous les agents du réseau et aux acteurs de la coopération dans le domaine des médias qui mènent des actions ou qui souhaiteraient initier des actions dans le domaine de l'appui aux médias en période électorale.

Elle a fait l'objet d'un travail important de collecte d'informations de terrain, de concertation et de réflexion qui s'est déroulé entre juin et novembre 2012.

Une restitution publique en a été faite en novembre à Paris devant un auditoire composé à la fois d'institutions et d'organismes indépendants, preuve de l'intérêt que suscite ce thème et de la grande qualité du travail du cabinet de consultants SEE.

Je remercie ainsi les nombreuses personnes qui, au Tchad, au Burundi, en Guinée, en République démocratique du Congo (RDC) et en France ont consacré de leur temps pour l'élaboration de ce travail.

Je tiens également à féliciter l'implication du comité de pilotage, composé des pôles de l'évaluation, de l'audiovisuel et des technologies de communication (CFR/AEC) et de la mission de la gouvernance démocratique (ECODEV/MGD) au MAE, ainsi que des experts du GRET et de la fondation suisse Hirondelle.

La présente évaluation est le fruit de cette collaboration, de regards croisés, d'expériences partagées. Elle sera déterminante pour permettre à la France de proposer une politique publique d'intervention moderne et innovante dans une approche mutualisée.

Louis de Broissia

Ambassadeur chargé de l'audiovisuel extérieur
Président du comité de pilotage

1. L'APPUI FRANÇAIS AUX MÉDIAS

1.1 Trois missions des médias durant le cycle électoral

➔ En Afrique subsaharienne, les médias sont, depuis vingt ans, les principaux témoins du déroulement des scrutins qui ont marqué le retour du multipartisme et des libertés après plusieurs décennies de contrôle étatique exercé sur la politique et sur l'information. Dans le cadre d'élections, ils sont appelés à remplir trois fonctions principales :

- ils constituent un vecteur de **communication** de l'information publique relative à l'organisation du processus électoral. Ils assurent la vulgarisation des modalités de la participation citoyenne au processus électoral (organisation pratique du vote, calendrier du processus électoral, sensibilisation pour une participation des plus vulnérables...);
- ils permettent le **débat** et l'exposition des programmes des différents candidats et partis au public. Ils sont à ce titre considérés comme gardiens de la transparence et des règles de bonne gouvernance, lieux du débat démocratique et organisateurs de l'agenda du débat électoral ;
- ils **suivent** également le bon déroulement du processus, garantissant sa transparence et son intégrité. Ils participent à l'observation électorale (suivi de la crédibilité et de la fiabilité du scrutin), au contrôle des étapes préliminaires et de l'intégrité de l'instance chargée d'organiser le processus et à la dénonciation des éventuels dysfonctionnements.

Plusieurs contraintes les empêchent pourtant de jouer pleinement leur rôle : fragilité économique, politisation de la direction, atteintes à la liberté d'expression... En outre, les médias ont souvent été des acteurs des conflits dans les États fragiles. Ils peuvent y constituer un facteur d'instabilité s'ils deviennent des outils de mobilisation et de propagande pour les différents acteurs de la scène politique.

L'appui de la communauté internationale à l'organisation du processus électoral est crucial dans les États fragiles ou en situation postconflit. Le processus électoral y garantit l'ancrage des procédures démocratiques en permettant aux citoyens de participer aux choix déterminant leur avenir. Il permet également l'accession au pouvoir sans violence et dans le cadre d'une compétition démocratiquement régulée. Il constitue donc la dernière étape vers une normalisation institutionnelle et la mise en place d'autorités légitimes.

1.2 Stratégie d'appui française : une compétence partagée

➔ L'appui de la France aux médias en période électorale est une compétence partagée, relevant à la fois du champ de l'audiovisuel extérieur et du champ de la gouvernance démocratique.

La stratégie médias de la France¹ combine des objectifs de coopération et de rayonnement international. Il s'agit de promouvoir un espace mondial culturellement diversifié, d'accroître l'exportation

1 - *Guide de l'action audiovisuelle extérieure*. Paris, direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, direction de la politique culturelle et du français, sous-direction de l'audiovisuel extérieur et des technologies de communication.

des produits culturels français, d'assurer la présence mondiale de programmes français et de renforcer la place de la France dans la société mondiale de l'information. Sur le plan opérationnel, la France soutient la professionnalisation des médias et des journalistes, appuie le réseau des régulateurs francophones (REFRAM) et cherche à renforcer les filières de production.

La position de la France en matière de gouvernance démocratique se distingue des objectifs de bonne gouvernance définis par les institutions financières internationales. La France définit la gouvernance démocratique comme « l'art de gouverner, en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs ». La stratégie associée² est mise en œuvre par la sous-direction de la gouvernance démocratique du ministère des Affaires étrangères (MAE), cellule à la fois stratégique (définition d'une vision française) et opérationnelle (élaboration et mise en œuvre des projets bilatéraux et multilatéraux).

1.2.1 Modalités d'intervention privilégiées par la France

➔ La majorité des grands pays donateurs présente une structure d'intervention appuyée sur un programme d'appui au secteur médiatique ou d'assistance électorale avec un volet média et/ou observation électorale du secteur médiatique. Cet appui est généralement mis en œuvre par des opérateurs sélectionnés dans le cadre d'appels d'offres, par une agence de développement et/ou à travers le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ou l'Union européenne dans le cadre de programmes d'assistance électorale.

La coopération française se singularise par :

- un appui indirect massif à travers l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) : 85 à 90 % des moyens français dédiés à soutenir les processus électoraux sont confiés à cette institution ;
- le recours à une grande diversité d'instruments pour ses interventions directes : le fonds de

solidarité prioritaire (FSP) et le fonds de sortie de crise accordent le plus souvent des subventions directes aux opérateurs chargés de la mise en œuvre ; le fonds social de développement (FSD) est destiné aux associations locales ; des subventions sont accordées directement par l'ambassade dans le cadre des projets d'opérateurs médias ;

- la grande diversité des opérateurs français actifs dans le domaine, qu'ils soient subventionnés — Canal France international (CFI) et Radio France internationale (RFI) — ou non — École supérieure de journalisme (ESJ), Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET), Institut Panos, etc. ;
- un appui limité au secteur des médias par l'intermédiaire des programmes multibailleurs d'assistance électorale ;
- la capacité de mobiliser un réseau d'attachés audiovisuels régionaux (AAR) et une assistance technique de long terme.

La compétence partagée entre gouvernance démocratique et audiovisuel extérieur a des conséquences sur le mode de formulation des appuis :

- les trois projets géographiques étudiés ont été pilotés par le pôle audiovisuel du MAE. Ils sont caractérisés par un appui relativement indépendant de celui fourni aux autres acteurs du cycle électoral. Sur le terrain, ces projets sont suivis par le service de coopération et d'action culturelle (SCAC) dans le cadre de la politique culturelle, tandis que l'organisation des élections et l'analyse politique sont suivies par l'attaché chargé de la gouvernance. L'implication de la chancellerie dans ces projets est relativement limitée, alors que celle-ci représente la France aux réunions de bailleurs concernant l'appui aux commissions électorales indépendantes ;
- dans un autre contexte — Centrafrique —, le mode d'intervention était plus similaire à l'approche adoptée par la Commission européenne ou la coopération britannique : l'appui français aux médias était piloté par le pôle gouvernance démocratique et s'insérait dans une intervention multiacteurs, en complément d'appuis à la police et à la justice notamment.

2 - *Stratégie gouvernance de la coopération française*. Paris, ministère des Affaires étrangères, DGCID/DPDEV, sous-direction de la gouvernance démocratique. Stratégie validée par le CICID le 5 décembre 2006.

2. ÉVALUER L'APPUI AUX MÉDIAS

2.1 Pourquoi cette évaluation ?

➔ L'évaluation de l'appui aux médias en période électorale en Afrique subsaharienne doit permettre, à partir des expériences menées en Guinée, au Burundi, en RDC et au Tchad, d'orienter les engagements du ministère des Affaires étrangères auprès des États qui connaîtront prochainement des échéances électorales. Il s'agit en particulier de :

- mettre en évidence les principaux enseignements qui permettront de renforcer la qualité de futurs programmes de la coopération française dans ce domaine ;
- proposer un ensemble de recommandations stratégiques et opérationnelles susceptibles d'aboutir à un *vade-mecum* de la coopération avec les médias en période électorale ;
- dégager des pistes de réflexion sur les moyens pour la France de renforcer les synergies entre bailleurs, notamment par la promotion de principes d'intervention communs.

L'exercice est motivé par les constats suivants :

- l'appui français aux médias en période électorale est jusqu'à présent marqué par une diversité d'interventions mais ne s'ancre pas toujours sur une approche programmatique. Le MAE souhaite évoluer vers ce type d'approche ;
- Les interventions françaises d'appui aux médias sont centrées sur les entreprises publiques ou privées du secteur médiatique, ainsi que sur l'instance de régulation. Il existe cependant une demande d'ouverture sur d'autres problématiques

de gouvernance démocratique : autorégulation, participation citoyenne, promotion des valeurs démocratiques, médias sociaux, etc. ;

- le dispositif français de terrain offre une capacité d'intervention de proximité et de veille. Cela constitue *a priori* une valeur ajoutée, qu'il est encore possible de renforcer ;
- les évolutions des modes de coopération (programmation multibailleurs, rôle grandissant de la Commission européenne) présentent des opportunités et des défis pour la coopération française comme pour ses opérateurs traditionnels.

2.2 Fixer le cadre d'analyse

➔ Peu de travaux ont essayé de fixer un cadre conceptuel ou de tirer les leçons des expériences passées de l'appui aux médias dans l'amélioration de la gouvernance démocratique, notamment pendant le processus électoral. À partir du schéma général du cycle électoral, approche de l'assistance électorale largement reconnue par la communauté internationale, les évaluateurs ont recensé les attentes et les modalités d'un appui intégré aux médias (avant, pendant et après l'échéance électorale).

Ce schéma, présenté à la page suivante, illustre l'intégration des dynamiques de gouvernance démocratique (objectif de moyen et long terme) et de fiabilisation du processus électoral (objectif de court terme).

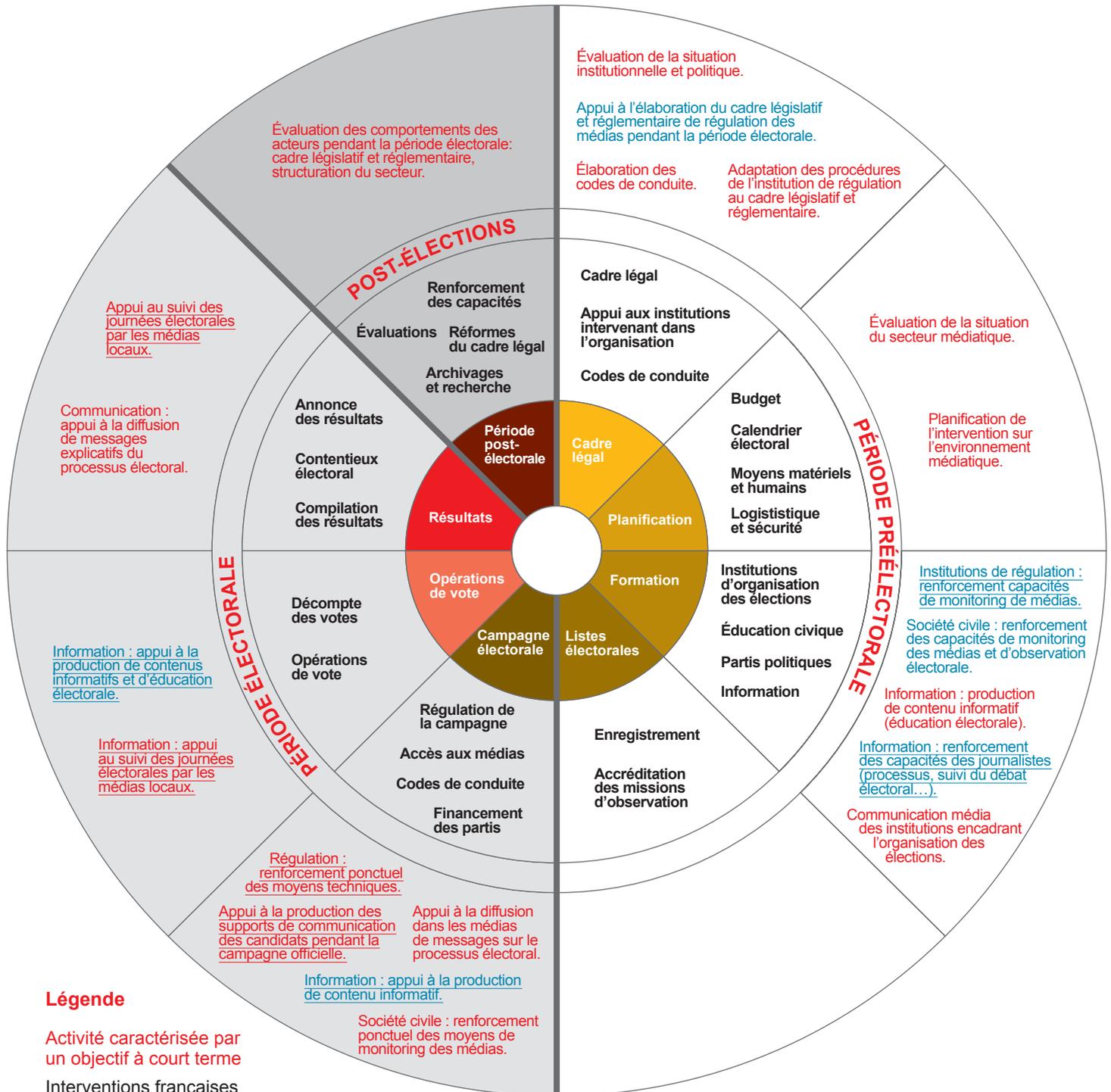
Il met également en relation les médias et les autres acteurs de l'élection (instance chargée de

l'organisation des élections, parlements, organisations de la société civile, partis politiques, système judiciaire et sécuritaire).

Il tient compte des spécificités des pays d'Afrique subsaharienne francophone, caractérisés par une situation d'extrême vulnérabilité des secteurs médiatiques.

Enfin, à la différence d'un schéma basé sur une culture anglo-saxonne de l'autorégulation (où la régulation des médias est essentiellement assise sur des procédures civiles), il met davantage en avant le rôle du régulateur public dans le suivi des contenus médiatiques, dont le mandat consiste notamment à garantir le respect de l'accès équitable aux médias en période électorale.

Appui aux médias durant le cycle électoral : schéma d'analyse



Légende

Activité caractérisée par un objectif à court terme

Interventions françaises

Activité à fort potentiel d'impact structurant

3. ÉVALUATION DES PROGRAMMES GÉOGRAPHIQUES

➔ L'étude s'appuie sur l'évaluation des interventions menées par la France de 2009 à aujourd'hui dans le cadre :

- du plan d'action commun d'appui aux médias (PACAM) pour les élections de 2010 au Burundi ;
- de l'accompagnement au processus électoral guinéen de 2010, mené au sein du FSP « Appui à la professionnalisation et à la structuration du secteur des médias » ;
- du sous-programme commun d'appui aux médias de RDC pour le cycle électoral 2011-2013.

Le jugement est précédé d'une analyse des caractéristiques communes ou spécifiques aux trois pays visités, concernant le contexte électoral de chaque intervention (et les défis particuliers qui en découlent en ce qui concerne les médias), la place des médias dans le paysage politique, les modes d'intervention retenus par la France, le type d'intervention et le moment de sa mise en œuvre dans le cycle électoral.

3.1 Pertinence, alignement, appropriation

3.1.1 La conception et les modes de mise en œuvre correspondent-ils aux politiques nationales (alignement), aux attentes (appropriation) et aux capacités des bénéficiaires (pertinence) ?

➔ L'analyse est décomposée selon les trois grands types d'interventions en faveur des médias en période électorale : la formation, l'appui institutionnel et l'appui à la production de contenus.

En matière de formation, l'analyse de la situation de départ, des attentes et des capacités des bénéficiaires n'est pas toujours formalisée. Ceci a plusieurs conséquences sur la formulation des activités. Ainsi, en matière de formation, faute de diagnostic systématique, l'offre proposée n'intègre pas toujours les particularités du cadre juridique local, les moyens techniques disponibles des médias partenaires apparaissent généralement surévalués, les contraintes propres à la profession en matière de salaire et de mobilité des effectifs ne sont pas toujours identifiées et la sélection des participants n'est pas toujours adéquate. En outre, le recours aux structures locales de formation reste limité. Dans certains

cas, les incertitudes autour du calendrier électoral et les retards ou les réductions des montants attendus pour financer les formations empêchent une planification idéale des sessions, qui ne sont en outre pas toujours coordonnées entre elles. Enfin, la formation n'est pas accompagnée d'un dialogue systématique avec les directions des différents médias concernés, susceptible de permettre l'application des compétences acquises.

Alors qu'elles sont censées être des autorités administratives indépendantes, les instances de régulation sont souvent très politisées, ce qui affecte leur crédibilité. Dans de telles situations, l'appropriation est généralement limitée car l'intervention se fonde sur les missions officielles de l'instance (garantir l'équilibre, encourager la neutralité, limiter les dérives des médias), alors que ses missions officieuses sont tout autres (entretenir une apparence minimale d'équilibre pour couvrir l'engagement partisan des médias publics, sanctionner les médias proches de l'opposition). Notons que l'absence de candidat sortant lors de l'élection présidentielle réduit généralement la mainmise d'un camp politique sur ces instances.

Les structures d'autorégulation présentent une faiblesse telle que chaque intervention crée une situation de dépendance sans perspective de survie de l'organisation en dehors de l'appui. Il est donc difficile de trouver les modalités adéquates pour professionnaliser des structures d'autorégulation fragiles sans les rendre trop dépendantes ni susciter d'activité opportuniste liée au moment des élections, sans possibilité de viabilité à terme.

Certaines institutions interagissent avec les médias dans le cadre électoral. L'intervention française dans ce cadre apparaît encore limitée :

- les actions d'information et de sensibilisation électorales menées par les commissions électorales indépendantes mettent souvent à contribution les médias. Ces actions sont appuyées par des bailleurs distincts, sans lien suffisant avec les acteurs chargés de l'accompagnement des médias ;
- les médias et les organisations de la société civile assurent ensemble le lien entre citoyens et

décideurs publics. Pour les médias, ce rôle est centré sur la fonction informative ; pour les organisations de la société civile, il contient une dimension de représentation et de contre-pouvoir dans le débat démocratique. Ces organisations ont cependant besoin des médias pour se faire entendre du grand public et des décideurs.

La France s'est engagée dans la production d'une large palette de contenus dans le cadre électoral. L'expérience montre l'importance d'une analyse du respect du cadre réglementaire en vigueur et l'attention à porter aux négociations appropriées avec les institutions publiques responsables :

- l'appui aux spots préenregistrés des candidats et des partis sous la supervision du régulateur dans le cadre de la campagne officielle constitue une nouveauté mise en place en 2011 en RDC ;
- les débats politiques préélectorales sont particulièrement sensibles et nécessitent une concertation préalable avec les autorités en charge du suivi de la campagne, afin de s'assurer que l'initiative soit bien comprise. Au Burundi, la suspension de la diffusion d'émissions de précampagne a abouti à une forme d'autocensure des promoteurs de l'émission dans l'espoir d'aboutir à un compromis ;
- nombre d'initiatives privilégient la réalisation du produit final plus que la réflexion sur le contenu de ce produit. Ainsi, dans le cadre des synergies entre médias³, l'attention portée au traitement éditorial et aux analyses a été négligée au profit de la mise en place logistique du déploiement des journalistes. Le professionnalisme prédomine dans les programmes d'information diffusés en synergie, mais chaque radio retrouve sa liberté éditoriale (et sa liberté de violer la déontologie professionnelle) lorsqu'elle reprend l'antenne entre les flashes d'information émis conjointement. Il semble donc important que les initiatives de formation et d'accompagnement ne se limitent pas au dispositif de la synergie et à ses acteurs, mais prennent également en compte le reste de la programmation des radios soutenues ;
- le concept des soirées électorales correspond aux attentes des bénéficiaires. Le mode de diffusion des résultats provisoires est un enjeu

3 - À travers la synergie, un collectif de médias peut ambitionner de réaliser une série d'objectifs que chacun ne pourrait atteindre seul : contrôler la régularité du processus électoral, faciliter la circulation de données alternatives permettant de confirmer les résultats publiés par la commission électorale indépendante, compenser les carences matérielles de chaque rédaction qui les confinent d'habitude à un périmètre assez restreint.

important ; il prend dans les pays concernés plusieurs jours (Burundi), voire plusieurs semaines (RDC), au cours desquelles les supputations et les interprétations erronées de résultats partiels peuvent générer de graves conséquences. Cet enjeu est central dans la crédibilisation du processus électoral et la limitation des violences.

3.1.2 Le choix des médias et des institutions soutenus est-il pertinent ?

➔ La diversification du paysage médiatique depuis 20 ans s'est accompagnée d'une évolution vers des appuis collectifs plutôt qu'individuels. L'appui ciblé permet de nouer une relation de proximité avec le partenaire, de l'amener à apporter sa contribution au projet, d'assurer un meilleur suivi à moyen terme, tandis que l'appui collectif permet d'appuyer des médias aux lignes éditoriales différentes et ainsi de surmonter les soupçons de proximité avec telle ou telle tendance politique.

Quel que soit le choix opéré, il importe qu'il soit argumenté. Cette argumentation manque dans la plupart des interventions françaises évaluées ; il est d'autant plus important dans le contexte d'une campagne électorale où certains médias sont au service de l'élection d'un candidat particulier. De même, dans des environnements où la régulation est très politisée, l'autorégulation mériterait d'être plus systématiquement appuyée afin de constituer l'un des contrepoids à la régulation publique institutionnelle. L'appui à l'autorégulation doit néanmoins être adapté aux contextes très spécifiques à chaque pays.

L'étendue de la capacité de diffusion des médias ciblés semble insuffisamment prise en compte dans le choix des médias à appuyer. Des montants importants sont mobilisés pour appuyer des émissions télévisées dans des pays où seule une minorité de foyers de la capitale accède à ce média. Or dans le cadre de la sensibilisation ou de l'information électorale, l'enjeu consiste bien à essayer de toucher le plus grand nombre de citoyens.

3.2 Cohérence

3.2.1 Comment les programmes prennent-ils en compte les activités des organisations non gouvernementales et des institutions nationales au processus électoral ?

➔ Les pays africains francophones ont adopté le modèle français d'une régulation forte des contenus diffusés par les médias dans le cadre de la campagne électorale. Ce modèle semble particulièrement adapté aux pays bénéficiant d'une assistance importante pour l'organisation d'un processus électoral. Dans un tel environnement, un système basé sur l'autorégulation et les procédures civiles a peu de chances d'être efficace si le discours politique dérape vers les appels à la haine, à la désobéissance civile ou à la violence. Le plus souvent, le système d'autorégulation y est plutôt pensé comme un contre-pouvoir à une institution de régulation fortement politisée. Ce modèle présente également l'avantage, a priori, d'une indépendance du régulateur par rapport au pouvoir politique.

Les stratégies gouvernementales d'appui aux médias sont rarement formalisées par les ministères en charge de la communication. Cependant, les promoteurs des interventions françaises tentent systématiquement d'établir des échanges avec le ministère en charge des médias pour s'assurer de la cohérence vis-à-vis des approches gouvernementales.

La cohérence avec l'action des organisations de la société civile défendant la liberté d'expression et de presse n'est pas systématiquement recherchée par la France. En comparaison de l'approche française, l'action multilatérale privilégie davantage le contre-pouvoir de la société civile dans les processus d'éducation électorale, d'observation électorale et de régulation du secteur médiatique.

Dans les processus électoraux étudiés, l'analyse des activités et de la stratégie de communication de l'institution d'organisation des élections n'a pas été effectuée lors de l'élaboration des interventions d'appui aux médias. Ceci entraîne une prise en compte trop limitée du cadre juridique régissant le processus électoral et affecte la négociation autour de la diffusion des contenus produits.

3.3 Efficacité

3.3.1 Dans quelle mesure les principaux objectifs des trois programmes géographiques ont-ils été atteints ?

RDC	Réussites	Faiblesses
Renforcement des capacités de l'instance de régulation	<ul style="list-style-type: none"> ■ La présence des commissions de vigilance et d'éthique électorale dans les médias a eu un effet apaisant dans les jours entourant le scrutin dans certaines provinces. ■ La production des émissions de la campagne officielle a un temps renforcé la crédibilité du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC). Ce crédit a cependant rapidement disparu en raison du manque d'indépendance du CSAC. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le déploiement de ces commissions en province a été trop tardif. ■ Il n'a pas été mené d'actions de renforcement des capacités du personnel de l'instance de régulation. ■ Il a manqué un dispositif de <i>monitoring</i> des médias qui aurait pu crédibiliser les actions de régulation du CSAC.
Information juste, équilibrée, pluraliste et tolérante	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les émissions de la campagne officielle ont permis l'exposition médiatique des petits candidats. ■ Ces émissions ont offert aux citoyens une information non partisane. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le président sortant n'a pas participé aux enregistrements des émissions de la campagne officielle. Son principal adversaire s'est fait représenter lors de l'enregistrement de l'émission. ■ Les décisions du CSAC ont montré un biais extrêmement important en faveur du président sortant et de sa majorité. ■ Le CSAC n'a pas pu s'imposer comme acteur principal de la régulation du secteur face au ministère de la Communication.
Dialogue médias-institutions	L'intervention française a permis un dialogue entre les acteurs des médias et le CSAC après la période électorale.	Ce dialogue n'a pas permis au CSAC de restaurer un crédit réduit à néant par la période électorale.

Guinée	Réussites	Faiblesses
Amélioration du professionnalisme des journalistes	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pour appuyer les synergies radio, RFI a mené des formations dans le cadre d'un projet financé par la Commission européenne. La qualité du traitement de l'information pendant les synergies a été bonne. ■ Le lien direct des journalistes avec la cellule de communication de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) a facilité un traitement objectif des questions liées à l'organisation des élections, ce qui a facilité la crédibilisation du processus électoral. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cet appui n'a pas eu d'impact sur le traitement de l'information en dehors des synergies, les médias étant extrêmement politisés et sujets à dérive ethniciste entre les deux tours.
Renforcement des capacités de l'instance de régulation	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'absence de candidat sortant a rendu moins central son rôle d'arbitre de la campagne électorale. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'intervention française n'a pas renforcé un Conseil national de la communication (CNC) qui avait fait preuve de partialité.
Information juste, équilibrée, pluraliste et tolérante	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les synergies radio ont constitué une bulle d'information équilibrée dans un climat extrêmement tendu. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les journalistes se sont radicalisés entre les deux tours de l'élection présidentielle, mettant la question ethnique au centre du débat politique.
Dialogue médias-institutions	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le lien direct des journalistes avec la cellule de communication de la CENI a facilité la crédibilisation du processus électoral. ■ La Maison de la presse a catalysé les échanges d'information entre journalistes, partis politiques et société civile. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les partis de la coalition au pouvoir s'appuient moins souvent sur la Maison de la presse que les partis d'opposition.

Burundi	Réussites	Faiblesses
Amélioration du professionnalisme des journalistes	<ul style="list-style-type: none"> ■ Émulation dans le cadre du <i>pool</i> de journalistes. ■ Pilotage de la rédaction de la synergie par des structures nationales. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Formations trop ponctuelles pour améliorer durablement le traitement journalistique. ■ Faiblesse du contenu éditorial en synergie.
Renforcement des capacités de l'instance de régulation	<ul style="list-style-type: none"> ■ Équipements adéquats pour accomplir les tâches de <i>monitoring</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ CNC extrêmement politisé et partisan, facteur de blocage et de tension avec le milieu professionnel. ■ Peu d'appropriation des formations reçues par le CNC.
Information juste, équilibrée, pluraliste et tolérante	<ul style="list-style-type: none"> ■ Effet apaisant de la synergie. ■ La CENI a pu utiliser la synergie des médias pour toutes ses communications. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Effet limité de la charte déontologique signée par les médias impliqués (des signataires de cette charte ont été rappelés à l'ordre).
Dialogue médias-institutions		<ul style="list-style-type: none"> ■ Plusieurs moments de tension entre médias et CNC, médias et ministère de l'Intérieur. ■ Nouvelle loi sur la presse jugée rétrograde par les professionnels du secteur, justifiant la nécessité d'un dialogue politique sur le long terme.

3.3.2 Dans le cas des programmes au Burundi et en Guinée, quelle appréciation peut-on porter sur l'effort de synergie entre les médias, sa réalité, son impact sur les médias eux-mêmes ?

➔ Les résultats attendus des synergies des radios sont :

- une offre d'information neutre et fiable, une limitation de la violence politique dans un contexte instable ;
- un renforcement de la crédibilité et une fiabilisation du processus électoral par une observation électorale renforcée grâce au déploiement de journalistes, dans un contexte de travail rendu

neutre par la mutualisation des moyens d'une grande partie des médias locaux.

Ces deux objectifs ont globalement été atteints au Burundi et en Guinée. Bien que l'intégration des médias publics dans les synergies reste difficile, celles-ci ont montré une appropriation forte par les acteurs locaux. Les synergies sont utilisées par les organisations professionnelles en dehors des périodes électorales dans ces pays. L'approche dispose d'une forte crédibilité auprès des auditeurs.

La synergie garde sa pertinence dans un contexte de boycottage électoral : au Burundi, alors que la plupart des partis de l'opposition se retireraient du cycle électoral, une équipe a suivi le candidat à l'élection présidentielle, tandis que l'attitude de l'opposition qui appelait au boycottage des scrutins était également suivie.

Les ressources étant limitées, des priorités doivent nécessairement être définies en matière de formation (focalisation sur l'observation ou sur l'analyse politique), d'allocation de matériel (besoins matériels ponctuels ou structurants), d'intensité du déploiement des journalistes (couverture la plus large pour identifier tout risque de fraude, ou couverture allégée appuyée sur un réseau d'observateurs locaux). Or le niveau de priorité accordé à l'une ou l'autre dimension n'apparaît pas toujours de façon explicite dans les documents de programme.

Ceci explique, au Burundi par exemple, une certaine confusion des rôles des médias dans la couverture des scrutins, entre d'une part un rôle d'observateur électoral et d'autre part un rôle d'analyste politique. Les journalistes formés ont été insuffisamment préparés à interpréter et à traiter l'information. Ce type d'acquisition demande du temps ; l'action à travers la *pool*/journalistique a constitué un bon compromis entre renforcement structurel et appui ponctuel dans le cadre électoral.

Toujours au Burundi, le déploiement des journalistes en 2010 a été critiqué par les médias nationaux pour avoir été moins dense que lors des échéances de 2005. L'étendue du déploiement apparaissait importante aux yeux des médias dans un contexte de fortes suspicions et de tensions électorales ; les acteurs médiatiques se positionnaient avant tout comme observateurs du bon déroulement du processus électoral. Une piste consisterait à renforcer l'interaction entre journalistes sur le terrain et observateurs électoraux mandatés durant le jour du scrutin.

3.4 Efficience

3.4.1 La conception et les modes de mise en œuvre du programme étaient-ils les plus appropriés pour l'atteinte des résultats ?

➔ L'intervention dans les pays en situation de fragilité demande un investissement significatif, une certaine continuité, ainsi qu'une grande flexibilité :

- il s'agit de maintenir une présence dans la durée, afin de permettre un impact sur la professionnalisation et la structuration du secteur, certaines

des compétences utiles en période électorale ne s'acquérant qu'à travers un processus long ;

- une flexibilité des actions est nécessaire, pour que celles-ci évoluent avec le contexte d'intervention. La formulation des projets doit prévoir des options de modification souples du cadre logique et une capacité de pilotage flexible des actions, avec notamment une latitude au niveau de l'affectation sur les lignes budgétaires.

La combinaison d'un FSP, d'un fonds de sortie de crise et de crédits de coopération permet en théorie d'optimiser les atouts respectifs de ces instruments, en combinant la prévisibilité et l'aspect pluriannuel du FSP (utile à une démarche de structuration de secteur à moyen terme), la gestion allégée du fonds de sortie de crise (pour un investissement massif et flexible durant l'échéance électorale) et le financement d'actions complémentaires ponctuelles sous la forme de crédits de coopération. Dans les faits, le recours à deux fonds successifs pour un même pays n'est pas encouragé par Paris : une redéfinition de cette position pourrait être envisagée. Il faut également rappeler que l'allocation du fonds de sortie de crise ne présente aucune prévisibilité pour le poste diplomatique, qui doit suivre un processus relevant du *lobbying* vers Paris pour en bénéficier.

Dans certains pays, l'essentiel des activités à mener durant la période électorale devait être financé sous un fonds commun géré par le PNUD. Sur le plan opérationnel, les procédures de mobilisation des ressources des bailleurs propres au PNUD ont conduit à une mise à disposition insuffisante ou hors délai du fonds commun. Ces procédures propres au PNUD s'avèrent mal adaptées à la réalisation d'activités ponctuelles échelonnées dans un délai extrêmement court. En outre, l'appui spécifique aux médias y est en compétition avec des actions dites essentielles à la tenue des élections (déploiement des bureaux de vote, sécurité...). Dans ce contexte, l'allocation de ressources vers le secteur médiatique n'est jamais considérée comme une priorité.

Le recours par la France aux *pools* d'experts ou de formateurs locaux est assez réduit. Dans une optique de renforcement durable des capacités, ou pour « décoder » certaines décisions et prises de position des autorités en période électorale, le recours à cette expertise mériterait d'être approfondi. Notons que l'expertise africaine francophone dans le secteur des médias demeure aujourd'hui dispersée et ne jouit pas d'un espace d'exposition collectif.

3.5 Durabilité et impact

3.5.1 Dans quelle mesure peut-on considérer que les actions mises en place ont un caractère pérenne au-delà des périodes électorales et immédiatement postélectorales ?

➔ La durabilité des effets n'est pas nécessairement un objectif en matière d'appui aux médias lors d'un processus électoral : l'implication des bailleurs dans un processus électoral est souvent proportionnelle au risque de conflit et de violences politiques. L'appui aux médias fait alors partie d'une stratégie de limitation du pouvoir d'incitation à la violence des messages véhiculés dans les médias. Ces objectifs sont éloignés de la recherche d'effets durables sur la pratique professionnelle des journalistes ou sur la consolidation des entreprises médiatiques.

L'accent est souvent mis, par souci d'efficacité, sur une neutralité du journaliste. Or, comme partout dans le monde, le journaliste n'a pas vocation à être neutre : son travail s'inscrit dans la ligne éditoriale du média et il est marqué par son environnement idéologique. Étant donné la forte politisation de médias africains, liée souvent à des régimes de propriété et à des réseaux de parrainage que l'aide extérieure est impuissante à désamorcer, les modules de formation doivent mieux prendre en compte le contexte local et veiller à former les journalistes afin qu'ils développent les réflexes de la profession, même en s'inscrivant dans la ligne politique de leur organe.

Les conditions de durabilité des effets ne sont pas réunies lors de formations de court terme réalisées dans le cadre strict d'un appui aux médias pendant le processus électoral. Un changement de comportement professionnel des journalistes, des techniciens et des cadres d'entreprises médiatiques ne peut s'obtenir qu'au travers de cycles de formation de moyen terme, reposant sur une certaine continuité et une coordination des différents contenus.

La contrainte de viabilité financière des médias appuyés demeure également une faiblesse importante pour la durabilité des effets des appuis.

En matière d'appui institutionnel, l'exemple de la Maison de la presse guinéenne montre le rôle de pilier d'une telle structure, ayant facilité de façon durable les relations entre décideurs et

journalistes, qui bénéficient à présent d'un meilleur accès à l'information.

L'appui aux institutions de régulation présente une durabilité extrêmement fragile, du fait de la forte politisation de ces structures.

Les appuis aux instances d'autorégulation sont généralement ponctuels et liés au processus électoral ; la recherche d'effet durable n'est pas la priorité de ce type d'appui.

3.5.2 Quel a été l'impact des interventions sur la tenue des élections ?

➔ La perception des hommes politiques et des électeurs quant au rôle des médias dépend en grande partie du déroulement du processus et de sa crédibilité. Les médias congolais ont ainsi été perçus comme des vecteurs de propagande mettant en péril la paix civile, tandis qu'on les jugeait relativement responsables dans le cas guinéen, malgré la dérive ethniciste du débat politique au second tour.

Cependant, le rôle de certains médias dans la limitation d'une dérive violente du processus électoral est également souligné :

- grâce à la mise en place de synergies (Burundi, Guinée, certaines provinces de la RDC) ;
- dans la pratique éditoriale de certains médias s'efforçant de tenir des conduites professionnelles malgré leur proximité avec un parti politique ;
- par la présence d'un média neutre appuyé par la communauté internationale (Radio Okapi, la radio de la mission des Nations unies pour la stabilisation en RDC — MONUSCO).

4. CFI, OPÉRATEUR DE LA COOPÉRATION AVEC LES MÉDIAS

4.1 Le mandat confié par le MAE

➔ L'appui du MAE à Canal France international (CFI), opérateur de la coopération audiovisuelle française, s'inscrit dans un objectif de solidarité à l'égard des pays en développement. CFI est à ce titre acteur de la diversité culturelle et de la démocratisation des pays du Sud par la modernisation de leurs médias.

Dans les pays bénéficiaires de l'aide publique au développement et dans certains pays émergents, le MAE a confié à CFI la mission de mettre en œuvre une politique d'appui au développement et aux efforts de modernisation des médias publics et privés, et plus généralement du secteur audiovisuel. Le contrat d'objectifs (CO) qui lie le MAE et CFI pour la période 2011-2013 précise les objectifs, les moyens alloués, ainsi que le calendrier d'exécution de CFI pour la mise en œuvre des objectifs fixés par le MAE. Deux objectifs du CO s'inscrivent dans le champ de la présente évaluation :

- objectif n° 4 : appuyer les processus de bonne gouvernance et de démocratisation à travers les médias. Sur le plan opérationnel, il s'agit d'appuyer la professionnalisation des journalistes, la couverture des élections, le développement de médias indépendants et le renforcement des institutions de régulation ;
- objectif n° 9 : contribuer, sous l'égide du MAE, à la coordination des efforts des opérateurs français, publics et privés, dans le domaine de l'appui au développement des médias du Sud.

Sur le plan opérationnel, il s'agit d'appuyer la professionnalisation des journalistes, la couverture des élections, le développement de médias indépendants et le renforcement des institutions de régulation. En outre, CFI a progressivement intégré un appui aux télévisions privées, alors que ses partenaires traditionnels étaient les télévisions publiques.

4.2 L'action de coordination de CFI

➔ En octobre 2011, le MAE a confié à CFI le mandat de coordination des activités de coopération des opérateurs de l'audiovisuel public français (télévision, radio, Internet) afin que ces interventions soient concertées ou traitées par l'opérateur le plus adapté. Dans ce cadre, CFI est mandaté pour assurer une circulation des informations entre les médias du Sud, les ambassades, les bailleurs de fonds et les opérateurs publics français du secteur.

Au moment de la publication de cette évaluation, les modalités opérationnelles de cette coordination sont en cours de définition. CFI propose les réponses suivantes :

- des réunions associant les principaux acteurs publics français de la coopération médias pour échanger autour des priorités stratégiques de l'action diplomatique française et des actions de coopération internationales menées dans ce secteur ; CFI en assure le secrétariat. Elles ont une portée générale ;

- CFI a progressivement développé des conventions-cadre auprès des principaux opérateurs français du secteur (France Télévision, INA, Arte France, Fondation AFP) afin de définir les modalités de la participation de ces opérateurs au partage d'expertise avec les professionnels des médias du Sud ;
- un outil Internet d'échange d'informations a été lancé en 2012. Il est en priorité ouvert aux opérateurs publics français ainsi qu'aux ambassades et il sera également destiné aux structures privées ou associatives qui participent à la coopération avec les médias du Sud en sollicitant un cofinancement public. Cette plateforme Internet pourrait être un support intéressant de partage entre opérateurs français. Il faudra encore pour cela définir de façon précise, pour chaque structure ciblée, le type d'attente vis-à-vis d'un tel outil. Ces attentes ne sont pas toutes du même type ; ne pas les spécifier pourrait conduire à rendre l'outil démesurément exigeant par rapport à l'ampleur des informations demandées, ce qui risque rapidement de démobiliser les fournisseurs d'information.

4.3 L'appui de CFI au processus électoral

➔ Les moyens dédiés par CFI à l'appui aux processus électoraux représentent encore un poids réduit dans sa palette d'activités (7 % du nombre total de jours d'expertise et 7 % des budgets gérés par CFI en Afrique de 2009 à 2011). Les échanges auprès de l'équipe de CFI ont permis de recenser six interventions menées en appui aux processus électoraux en Afrique subsaharienne depuis 2009. Cette typologie d'intervention est traditionnellement orientée vers la formation et la production :

- formation de journalistes sur les techniques de reportage propres à la couverture des élections, l'interview politique, le traitement d'une campagne ;
- formation de *managers* pour ajuster la grille des programmes, coordonner les équipes et gérer les équilibres en période électorale ;
- formation et production relatives aux émissions spéciales de soirée électorale.

Ce champ s'élargit progressivement à :

- la coordination de la fabrication des émissions télévisées de la campagne officielle des élections (RDC, présidentielle 2011) ;
- la mise en place de séminaires de préparation de l'élection à destination des journalistes (Mali, présidentielle 2012).

CFI met en avant une approche « pragmatique » de l'appui aux médias en période électorale, c'est-à-dire ancrée sur l'expérience passée dans le pays et auprès des membres nationaux de son réseau. CFI se refuse à définir un carcan qui affecterait la flexibilité des approches en fonction du contexte local.

L'approche stratégique développée hors Afrique est plus avancée, notamment dans la zone méditerranéenne : au-delà des activités ponctuelles, CFI y met en place des espaces de réflexion et d'échange sur l'appui aux médias en période électorale. Malgré l'absence de formalisation de la stratégie, les retours d'expérience récoltés durant les missions font état du professionnalisme des experts mobilisés par CFI en Afrique subsaharienne. Néanmoins, cette absence de stratégie écrite pèse sur la capacité à définir et à suivre les effets et donc à tirer correctement les leçons des interventions.

La réflexion stratégique plus avancée dans la zone méditerranéenne s'est accompagnée en 2011 d'un volume d'intervention sans commune mesure avec celui mobilisé en Afrique subsaharienne. Un appui massif a en particulier été fourni aux élections de 2011 en Tunisie.

4.4 L'efficacité et la durabilité des interventions de CFI

➔ Les interventions de CFI se sont déroulées conformément à ce qui était attendu au Tchad (formation du personnel de Télé Tchad), au Burundi (formation préparatoire à la tenue de débats de société télévisés) et en RDC (formation et accompagnement technique de la production d'émissions permettant le débat électoral). Dans les trois cas, l'intervention de CFI a dû être reconfigurée par rapport aux ambitions initiales, du fait d'aléas liés au financement des programmes plus vastes au sein desquels ces formations étaient intégrées.

Les résultats à court terme des activités confiées à CFI ont été atteints. Bien que le degré de satisfaction immédiat des participants ne soit pas systématiquement renseigné, les journalistes rencontrés estiment avoir acquis de nouvelles compétences ; plusieurs valorisent le caractère pratique de formations menées dans des situations de production concrètes. L'impact de l'appui sur la qualité effective des émissions produites durant la période électorale est difficile à apprécier, faute de collecte et d'archivage des productions.

Le cas tchadien soulève la difficulté d'assurer la durabilité des compétences acquises à l'intérieur des médias auxquels appartiennent les journalistes formés : circulation importante des ressources humaines, manque de mécanismes internes de transmission, défaillances dans les processus initiaux de sélection des participants sont autant de facteurs limitatifs.

4.5 L'efficacité des interventions de CFI

→ En comparaison de ses autres champs d'activités, l'appui de CFI aux processus électoraux s'appuie peu sur l'expertise technique du Sud. CFI le justifie par le manque de compétences disponibles pour des activités de cette nature, mais également par le fait que l'implication d'expertise locale dans un contexte électoral peut poser des difficultés de positionnement, voire d'indépendance. Néanmoins, l'appui de CFI ne porte pas uniquement sur la dimension éditoriale, mais également sur l'aspect technique, pour lequel l'indépendance pèse moins. Sur cette dimension également, le recours aux formateurs locaux est limité, malgré le fait que CFI dispose d'un réseau sur place qui pourrait lui permettre d'identifier les personnes compétentes.

4.6 L'apprentissage au sein de CFI

→ L'appui de CFI aux processus électoraux suit un cycle commun à l'ensemble de ses interventions en Afrique subsaharienne. Cette procédure est en grande partie informelle, ce qui est revendiqué par CFI, qui ne souhaite pas enfermer les interventions dans des approches stéréotypées

et indifférentes aux contextes locaux. Néanmoins, l'approche pose plusieurs questions.

L'absence de formalisation des documents clés du cycle de projet fait reposer la connaissance sur les individus chargés de la mise en place de l'intervention, plutôt que sur l'institution. Une force de CFI réside dans sa capacité à mobiliser un groupe restreint et récurrent d'experts. Ceci compense en partie l'absence de formalisation des outils de suivi, mais amplifie également le caractère individuel plutôt qu'institutionnel des connaissances acquises.

CFI se refuse à « stéréotyper » ses approches et justifie ainsi le fait de ne pas définir d'approche « clés en main ». Néanmoins, plusieurs des activités menées sont de même nature (modules de formation, production médiatique accompagnée) et devraient permettre, avec l'expérience, d'ajuster les approches, quel que soit le contexte. Une feuille de route appuyée sur les expériences passées permettrait certainement d'éviter de reproduire certaines faiblesses identifiées, par exemple au Tchad en matière de formation.

Les informations produites par le système de suivi perdent en qualité à mesure que l'on avance dans la chaîne des effets (moyens → activités → réalisations → résultats → impacts). La convention d'objectifs entre CFI et le MAE constitue un catalyseur important sur le type d'information renseigné par CFI : les indicateurs associés à chaque objectif de la convention font l'objet d'un renseignement rigoureux. Néanmoins, ce type de données n'informe pas sur la qualité des services offerts par CFI, mais uniquement sur son volume de prestations. La capacité d'en déduire une information utile à l'ajustement des activités est donc limitée. Le système actuel devrait être accompagné d'un outil d'évaluation des activités, avec un objectif formatif (améliorer le contenu des interventions sur la base de l'analyse de pertinence, de cohérence et de performance des activités). Il faudra pour cela formaliser la stratégie et le système de suivi des réalisations et des résultats, et encourager à la coproduction par CFI et ses mandataires de données d'impact sur les productions et les formations.

5. COORDINATION AVEC LES AUTRES BAILLEURS

5.1 Effort de coordination mené par la France

➔ En RDC, un programme pluriannuel et multibailleurs d'appui à la structuration du secteur préexistait à l'appui français dans le cadre électoral ; cet appui a été intégré comme une sous-composante au programme général. L'exemple congolais montre que l'inscription d'un appui ponctuel aux médias en période électorale au sein de structures de concertation préexistantes a permis :

- d'accroître la légitimité de ces structures, perçues par les autorités, par les autres bailleurs impliqués dans l'appui global au cycle électoral et par les acteurs du secteur comme le point d'entrée unique auprès duquel interagir ;
- de réduire les risques de duplication des efforts et de démultiplication des instances de concertation ;
- de renforcer le poids de bailleurs parlant d'une seule voix dans le dialogue politique — souvent tendu — avec les autorités en période électorale.

Au Burundi, où une telle structure était inexistante, la France a promu un espace de mise en cohérence de plusieurs initiatives, disposant chacune d'un statut contractuel propre. Lorsque la France a souhaité y compléter son appui ponctuel en période électorale par un appui structurant à

moyen terme, elle a mené un effort utile pour institutionnaliser ce lieu d'échanges et y inclure l'ensemble des bailleurs.

Structurer un lieu de concertation n'implique pas d'y faire transiter tous les financements. Au contraire, dans un contexte de tension entre gouvernement et médias, où ces derniers constituent l'un des derniers contre-pouvoirs, un instrument de financement unique de type fonds commun peut accroître les risques de blocages de la part du gouvernement, l'ensemble de l'aide étant liée aux mêmes conditionnalités et octroyée par un même canal. Dans ce contexte, malgré sa moindre efficacité (multiplication des conventions bilatérales), une coordination informelle est probablement l'approche la plus adaptée.

Ce qui a certainement manqué aux cadres de concertation de l'appui aux médias dans les trois pays visités, c'est une interaction avec l'appui au cycle électoral dans son ensemble.

5.2 Moyens mobilisés pour la coordination

➔ Au Burundi comme en Guinée, la France a mobilisé une assistance technique de long terme dont les compétences techniques en matière audiovisuelle sont reconnues par l'ensemble des acteurs. En RDC, au sein du groupe de concertation

des bailleurs, seule la France dispose d'un expert du secteur au niveau politique en la personne de son attaché audiovisuel régional.

Dans un contexte de soutien à l'instance de régulation pendant le cycle électoral, le positionnement de l'assistance technique revêt une grande importance, particulièrement si cette institution est considérée comme partielle par les acteurs politiques et du secteur des médias. Ce positionnement doit être apprécié au regard de la très forte association de cet appui à l'image donnée par l'organisation.

Plusieurs exemples de complémentarité entre instruments français et ceux d'autres bailleurs ont été identifiés. La mobilisation relativement rapide des crédits de coopération et la flexibilité des instruments français ont permis de compléter ou d'assurer le relais entre les financements d'autres bailleurs.

5.3 Retour pour la France : positionnement de l'expertise française, visibilité, influence

5.3.1 Renforcement du positionnement de l'expertise française

➔ L'intensité de l'implication des opérateurs français varie dans les pays visités :

- au Burundi, RFI, CFI et l'ESJ ont apporté un appui technique ponctuel généralement apprécié par ses bénéficiaires, mais qui n'a pas eu l'influence stratégique d'organisations non gouvernementales internationales spécialisées sur la thématique ;
- le GRET et RFI ont quant à eux joué ce rôle moteur, respectivement au Tchad et en Guinée. France expertise internationale, agence du MAE, est en RDC l'opérateur des trois bailleurs au sein du programme interbailleurs.

Le travail actuellement mené par CFI en termes de coordination des opérateurs français permettra d'enclencher un premier niveau de coordination, par la connaissance des activités de chacun. Pour atteindre l'échelon suivant — voir CFI coordonner l'activité des acteurs français sur le terrain en période électorale —, un travail important doit encore être mené.

5.3.2 Visibilité et/ou influence des interventions françaises

➔ Les visites de terrain ont pointé le difficile équilibre d'une visibilité qui doit à la fois être perçue par les autres bailleurs comme légitime au regard des compétences techniques proposées, proportionnelle aux moyens engagés, et équitable vis-à-vis de l'offre d'opérateurs alternatifs.

Si la France souhaite maintenir une influence dans le cadre d'un engagement à moyen terme pour le secteur, les messages reçus des bailleurs vont dans le sens d'une meilleure cohérence entre engagement financier et *leadership*.

L'interaction entre assistants techniques et postes diplomatiques mérite également réflexion. Les assistants techniques sont sous la seule autorité de l'ambassade de France, or dans un cadre multibailleurs, la pratique devra évoluer. Dans d'autres contextes (programme interbailleurs en RDC, assistants techniques financés par l'Union européenne), l'assistant technique est sous l'autorité de l'instance locale qui l'héberge et éventuellement au groupe des bailleurs actifs dans le secteur.

Du point de vue des autres bailleurs, la non-mise en concurrence des opérateurs pour les actions financées par le poste diplomatique (fléchage des fonds sur les opérateurs français CFI, RFI, ESJ, CSA...) peut restreindre l'attractivité d'une coordination sous pilotage français. Voir la France coordonner les bailleurs du secteur, est-ce se voir imposer de travailler avec les opérateurs français ? L'expertise de fond de ces opérateurs français justifie qu'on fasse appel à eux, mais cette confiance pourrait être légitimée par une demande de suivi des activités qui soit au niveau des attentes vis-à-vis d'opérateurs alternatifs.

6. RECOM- MANDATIONS

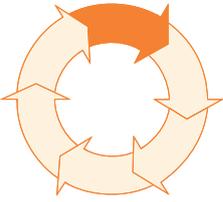
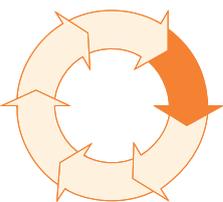
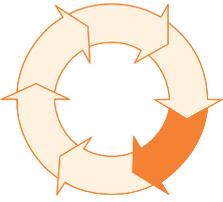
➔ L'appui à la couverture médiatique du scrutin vise trois objectifs :

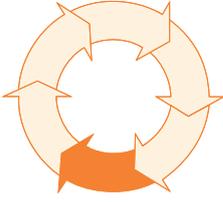
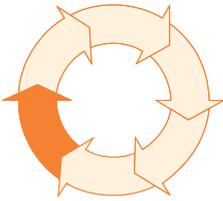
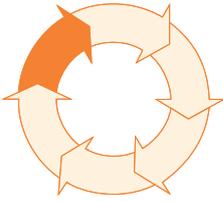
- offrir une information suffisante au citoyen pour que son choix électoral soit posé en connaissance de cause ;
- garantir le pluralisme à travers la visibilité octroyée aux différentes forces en présence ;
- crédibiliser le processus électoral à travers la circulation d'une information fiable permettant aux citoyens de se convaincre de la transparence du scrutin.

Un appui efficace à la réalisation de ces objectifs demande une inscription dans le long terme. Il s'agit de modifier durablement les perceptions, les capacités et les pratiques des acteurs concernés avec pour horizon l'échéance électorale.

Les médias s'intègrent en outre dans un cadre plus global, mobilisant un large spectre d'acteurs – instance de gestion des élections, parlements, organisations de la société civile, partis politiques, système judiciaire et sécuritaire — dont les objectifs sont parfois contradictoires, interdépendants et s'influencent mutuellement. Mettre l'accent sur ces liens entre médias et autres acteurs de l'élection est également crucial. Le changement politique et social est porté par l'action conjointe des réformateurs au sein de chaque groupe, et de militants dans les zones d'interaction entre ces groupes.

Concrètement, s'inscrire dans le long terme et en interaction avec les autres acteurs de l'élection conduit à privilégier une approche dans le cadre du cycle électoral : l'appui aux processus électoraux et l'assistance aux médias en période électorale sont conçus de manière cyclique, d'une échéance à l'autre.

Moment du cycle électoral	Actions à entreprendre
<p>A. Entre deux scrutins</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Diagnostic du dispositif électoral institutionnel (commission électorale indépendante, code électoral, partis politiques...); ■ diagnostic du secteur et des principaux acteurs des médias (instance de régulation, entreprises médiatiques, organisations professionnelles); ■ étude des textes réglementant l'implication des médias dans le processus électoral; ■ identification des stratégies et des programmes mis en œuvre par les bailleurs et les opérateurs impliqués dans un soutien structurant (moyen et long terme) aux médias dans le pays; ■ évaluation du précédent processus électoral afin de déterminer les éléments stratégiques d'un renforcement du secteur médiatique entre deux élections.
<p>B. Phase préélectorale</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Renforcement des capacités matérielles des médias; ■ renforcement des capacités des professionnels des médias (formations); ■ appui à la production de contenus (sensibilisation et présentation des modalités du processus électoral, production conjointe de type synergie ou débat politique); ■ renforcement des capacités techniques et juridiques de l'instance de régulation des médias; ■ accompagnement de la révision/élaboration du cadre légal et réglementaire des médias pendant le processus électoral; ■ renforcement des capacités de l'autorégulation (sensibilisation de ses membres, médiation et règlement des litiges); ■ accompagnement des organisations de la société civile menant des activités liées aux médias; ■ renforcement des dispositifs d'échange entre commission électorale indépendante, médias et instance de régulation; ■ accompagnement des processus d'adoption de codes de bonne conduite.
<p>C. Campagne électorale</p> 	<p>Appui technique et matériel :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ aux projets de production conjointe; ■ à l'instance de régulation pour la réalisation de ses missions de production médiatique durant la campagne officielle et pour l'exécution du monitoring des médias spécifique à la campagne; ■ à l'organe d'autorégulation pour la période électorale; ■ aux organisations professionnelles des médias impliquées dans le processus électoral.

Moment du cycle électoral	Actions à entreprendre
<p>D. Jours de scrutin</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Appui à la couverture journalistique du scrutin ; ■ appui technique et matériel à l'organisation d'une soirée électorale ; ■ appui à la circulation de l'information entre les observateurs de la société civile et les médias ; ■ appui à la circulation vers les médias de l'information publique diffusée par la commission électorale indépendante ; ■ appui aux structures de monitoring : diffusion immédiate des éventuelles mesures d'urgence ; ■ appui aux structures de <i>monitoring</i> des médias et aux organisations de la société civile impliquées dans l'observation électorale.
<p>E. De la proclamation des résultats provisoires aux résultats définitifs</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Appui technique et matériel à la couverture de la diffusion des résultats par les médias publics et privés ; ■ suivi du contentieux judiciaire entre la proclamation des résultats provisoires et définitifs.
<p>F. Après le scrutin</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Appui à la réalisation d'un rapport détaillé sur le comportement des médias par les différents centres de monitoring ; ■ évaluation de l'ensemble des initiatives d'appui aux médias durant la période électorale ; ■ évaluation spécifique du fonctionnement de la régulation des médias durant la période électorale ; ■ appui à la réalisation d'un bilan détaillé sur la couverture médiatique du scrutin ; ■ identification d'actions de moyen et long terme.

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AAR	Attaché audiovisuel régional
AEC	Sous-direction de l'audiovisuel extérieur et des technologies de communication du ministère des Affaires étrangères
AFP	Agence France presse
CENI	Commission électorale nationale indépendante
CFI	Canal France international
CFR	Direction de la politique culturelle et du français du ministère des Affaires étrangères
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CNC	Conseil national de la communication
CO	Contrat d'objectifs
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
CSAC	Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DPDEV	Direction des politiques de développement
ECODEV	Direction de l'économie globale et des stratégies du développement du ministère des Affaires étrangères
ESJ	École supérieure de journalisme
FSD	Fonds social de développement
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
GRET	Groupe de recherche et d'échanges technologiques
INA	Institut national de l'audiovisuel
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MGD	Mission de la gouvernance démocratique du ministère des Affaires étrangères
OIF	Organisation internationale de la Francophonie
PACAM	Plan d'action commun d'appui aux médias
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RDC	République démocratique du Congo
REFRAM	Réseau francophone des régulateurs des médias
RFI	Radio France internationale
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SEE	Société d'études et d'évaluation



Le ministère des Affaires étrangères a souhaité évaluer trois importants programmes d'appui aux médias en période électorale au Tchad, au Burundi, en Guinée et en RDC. Cette évaluation relève que l'appui de la communauté internationale à l'organisation du processus électoral est crucial dans les États fragiles ou en situation postconflit.

La coopération française présente deux singularités majeures qui consistent à appuyer le secteur des médias en période électorale par l'intermédiaire d'instruments spécifiques et à mobiliser un réseau d'experts de long terme ainsi qu'un opérateur dédié.

L'évaluation de l'appui français aux médias en période électorale en Afrique subsaharienne a pour finalité de dresser un bilan et des recommandations afin d'orienter les engagements des bailleurs auprès des États qui connaîtront prochainement des échéances électorales.

Elle vise à renforcer de futurs programmes de la coopération française dans ce domaine en Afrique subsaharienne et dans d'autres régions ainsi qu'à renforcer les synergies entre la France et la communauté internationale, notamment par la promotion de principes d'intervention communs.

Ministère des Affaires étrangères
Direction générale de la mondialisation,
du développement et des partenariats
Service des programmes et du réseau / Pôle évaluation

27, rue de la Convention
CS 91533
75732 Paris Cedex 15

www.diplomatie.gouv.fr