

Actes du colloque international  
26 et 27 avril 2012 - Tunis

# **Médias publics arabes et transitions démocratiques**



Institut de Presse  
et des Sciences de l'Information

Konrad-Adenauer-Stiftung

Unités de recherche « Médias et société », « Communication publique »  
et « Technologie de l'information et de la communication »

Actes du colloque international  
26 et 27 avril 2012 - Tunis

# **Médias publics arabes et transitions démocratiques**

Coordination  
**Hamida El Bour**

Tunis - 2013

### **Comité scientifique**

- Larbi CHOUIKHA, *Professeur universitaire, Président de l'unité de recherche « Médias et société » IPSI, Tunisie*
- Mohamed HAMDANE, *Professeur universitaire, Président de l'unité de recherche « Communication publique » IPSI, Tunisie*
- Jamel ZRAN, *Maître de conférences, Président de l'unité de recherche « Technologie de l'information et de la communication » IPSI, Tunisie*

### **Révision linguistique**

- Hind Soudani

# Table des matières

<b>Introduction</b> .....	7
<i>Dr. Hamida EL BOUR</i>	
<b>L'apport des observatoires des médias au jeu démocratique dans les pays en transition</b> .....	11
<i>Dr. Manuela MALCHIODI</i>	
<b>L'autorité de régulation des services des programmes audiovisuels en Roumanie entre pouvoir de décision et pouvoir de sanction</b> .....	23
<i>Dr Mirela LAZAR et Dr Viorica PAUS</i>	
<b>L'action des organes de régulation de la communication en faveur de l'émergence de médias de service public</b> .....	39
<i>Dr. Renaud DE LA BROSSE</i>	
<b>La réforme de l'audiovisuel les axes du débat</b> .....	49
<i>Dr. Mohamed HAMDANE</i>	
<b>Médias publics tunisiens et transition démocratique : Quelles perspectives d'avenir ?</b> .....	63
<i>Dr. Mohamed GONTARA</i>	
<b>L'Agence Tunis Afrique Presse : a-t-elle réalisé sa mutation vers un média de service public ?</b> .....	83
<i>Mouna MTIBAA</i>	
<b>Quelle redevabilité des médias tunisiens dans un contexte de liberté ?</b> .....	101
<i>Dr. Abdelkrim HIZAOUI</i>	
<b>Egyptian Media in Transition</b> .....	109
<i>Dr. Hamza MOHAMMED</i>	



# Introduction

**Dr. Hamida EL BOUR**

*Coordinatrice scientifique du colloque  
Institut de Presse et des Sciences de l'Information -  
Université de la Manouba - Tunisie*

Le processus de transition démocratique est une phase des grands défis. Défi de restructuration politique, défi de reconstruction institutionnelle et le grand défi serait peut être l'instauration d'un système pluraliste basé sur la garantie de la liberté d'expression et l'indépendance des médias.

Les médias, « supports servant les rivalités ou les affinités entre les groupes » (Maigret, 2004, p.239), et forum qui « permet d'instaurer la démocratie (Kovach, Rosenstiel, 2004, p.143) sont en fait les acteurs à même de garantir l'espace d'éclosion et d'expression de la diversité des idées et des orientations.

Dans les pays arabes qui se trouvent, aujourd'hui, en plein processus de transition démocratique, les médias et essentiellement les médias publics alimentent les débats sur leurs capacités réelles à être un support des démocraties naissantes ou des pièces d'achoppement à un processus encore fragile.

Les médias publics arabes ont été pendant longtemps confinés à un rôle de propagande au service des gouvernements et des partis au pouvoir. Au lendemain des révolutions arabes, ils ont été les premiers accusés de ne pas avoir servi les intérêts du public et d'avoir accepté d'être des outils de promotion pour les gouverneurs au détriment des gouvernés.<sup>(1)</sup>

---

(1) Voir le rapport final de l'Instance nationale de réforme de l'information et de la communication qui donne un aperçu détaillé dans son premier chapitre « le lourd héritage » des mécanismes mis en place pour soumettre les médias tunisiens au service de la propagande. Rapport final, INRIC, Tunis, Avril 2011.

En Tunisie, en Egypte, en Libye et dans plusieurs pays arabes qui ont vécu et qui vivent encore des soulèvements populaires contre les régimes politiques en place, les médias dits « officiels » ou « étatiques » sont acculés à changer en vue de devenir de véritables supports du processus de démocratisation. Dans un contexte démocratique garantissant la liberté de presse, les médias publics ne servent pas des intérêts particuliers mais assument pleinement leur fonction de service public dont la principale mission est de garantir le droit du public à l'information. L'exercice de cette fonction se fait sur la base du respect des règles éthiques et déontologiques, et de pratiques professionnelles qui bannissent les formes d'allégeance au gouvernement et aux partis au pouvoir.

Le présent ouvrage expose différentes approches développées par des chercheurs arabes et étrangers sur les modalités de mutation des médias publics arabes dans le contexte politique et médiatique post-révolution. Ces approches ont été discutées lors du colloque international organisé par l'Institut de Presse et des Sciences de l'Information et la fondation allemande Konrad Adenauer Stiftung, les 26 et 27 avril 2012 à Tunis sur le thème : « Médias publics arabes et transitions démocratiques ».

La problématique du colloque avait pour axe principal la garantie de l'indépendance et de l'impartialité des médias publics appelés à faire une véritable mutation pour endosser le nouveau statut de « support de l'expression démocratique », et faire l'expérience d'être des institutions de « service public » consacrant le droit du citoyen à l'information.

L'objectif du colloque était d'explorer les mécanismes, les conditions et les stratégies de cette mutation, d'évaluer, sur la base d'analyses comparatives, les éventuels écueils et les défis du passage vers le service public et de dresser, si besoin est, le bilan des étapes franchies au cours de ces derniers mois.

Certaines contributions ont d'emblé cherché à définir la notion de « média public », soit en la situant par rapport à la notion d'espace public dans le sens voulu par Jurgen Habermas, ou en proposant une grille d'indicateurs permettant entre autres d'évaluer le degré d'indépendance des médias publics.



A partir des expériences de pays ayant vécu des transitions démocratiques, la mutation des médias dits « étatiques » vers le service public nécessite des réformes juridiques, structurelles et organisationnelles.

Ce volet a été largement débattu à partir de différents diagnostics permettant de faire une lecture croisée des projets de réformes consentis par le pouvoir politique sous la pression du contexte régional et international.

Il est évident que « la nouvelle donne technologique » procure les possibilités aux individus et aux groupes d'aménager des espaces d'autonomie en dehors de tout contrôle étatique » (Chouikha, 2006, p. 558) et que le cyberspace a brisé « les frontières traditionnelles entre sources, médias et publics » (Hizaoui, 2012). Cette nouvelle configuration de l'espace médiatique globalisé est à l'origine des actions menées pour restructurer ou introduire des réformes de fond dans les champs médiatiques locaux.

Ceci étant, s'il est admis que le « flou juridique » qui caractérisait des années durant l'organisation et la gestion des médias publics, essentiellement audiovisuels permettait à l'administration publique de « garder le mainmise totale » sur le secteur (Chouikha, 2006, p.558), les tentatives de réformes actuelles ne sont pas totalement libérées de cet esprit de contrôle. Les chercheurs ayant étudié ce sujet relèvent, chacun de son côté, les restrictions et les limites des réformes engagées.

A partir de ce constat, la réflexion sur les formes de régulation possibles prend toute son importance dans la mesure où elle permet d'entrevoir des voies possibles de révision que les acteurs politiques sont tenus d'accepter. Les formules de régulation, pour le secteur audiovisuel, d'autorégulation pour la presse écrite, les textes de loi réglementant le secteur des médias, et l'apport d'institutions à l'instar des hauts conseils et des observatoires, ont été discutés. Dans le cas tunisien, la création de la Haute autorité de la communication audiovisuelle HAICA, le 3 mai 2013, après de longues négociations, et avec des prérogatives que d'aucuns estiment élargis, est en soi un champ d'exploration.

Les expériences des pays ayant déjà vécu une situation de transition démocratique montre la complexité de la tâche de ce genre de structures, mais elles

renseignent en même temps sur l'utilité des mécanismes qu'elles mettent en place pour organiser l'anarchie des chaînes de télévision.

La gestion et le management des médias est une question tout aussi cruciale dans la mutation des médias public. L'instauration d'un système managérial adapté à l'exigence de fournir une information au service du public sera l'un des défis des médias pendant la phase de transition démocratique.

## Références

- Chouikha Larbi, 2005-2006, «L'audiovisuel en Tunisie : Une libéralisation fondue dans le moule étatique» in <http://anneemaghreb.revues.org>
- HIZAOUI Abdelkrim, 2012, «*La médiations journalistique traditionnelle à l'épreuve des nouvelles médiations virtuelles*» in «*Les nouvelles sociabilité du Net en Méditerranée*» – Editions IRMC – Karthala, Paris
- KOVACH Bill, ROSENSTIEL Tom, 2004, *Principes du journalisme, ce que les journalistes doivent savoir, ce que le public doit exiger* , (Traduit de l'américain par Monique Berry) Nouveaux Horizons, Paris
- MAIGRET Eric, 2004, *Sociologie de la communication et des médias*, Armand Collin – Collection U- Sociologie – Paris
- Rapport Général de l'Instance Nationale de Réforme de l'Information et de la Communication - Tunis- Avril 2012

# L'apport des observatoires des médias au jeu démocratique dans les pays en transition

Dr. Manuela MALCHIODI

*Osservatorio di Pavia*

Le rôle joué par les observatoires des médias dans les sociétés démocratiques, ainsi que dans les sociétés en transition démocratique, ne pourrait se définir qu'en relation avec le rôle et le pouvoir des médias eux-mêmes. Ce qui demande une petite digression sur le pouvoir des médias.

## **En quoi le pouvoir des médias consiste-t-il ?**

Ne pouvant pas aborder vraiment cette question, derrière laquelle il y a de longues années d'études, de théories, de débats, on se limitera à une affirmation qui fait un certain consensus parmi les experts : l'influence des médias passe à travers la sélection et la diffusion d'informations et la définition de l'agenda du débat public. Certains aspects de la réalité gagnent le premier plan et d'autres sont laissés sur le fond, certains thèmes sont offerts à la discussion et d'autres ignorés, certains acteurs sociaux ont plus de visibilité et d'accès que d'autres. De cette manière, les médias peuvent imposer des priorités, favoriser ou marginaliser arguments et sujets sociaux et politiques et peuvent contribuer à renforcer ou au contraire délégitimer des opinions et des visions du monde. Sans vouloir exagérer le poids relatif des médias, par rapport à d'autres facteurs influençant les choix et les opinions des individus, il est indispensable d'être vigilants.

Ce qu'un observatoire peut faire c'est interroger la réalité médiatique à travers ses instruments de recherche, et réfléchir aux représentations de la réalité proposées par les médias, et – si on s'intéresse aux effets – à leurs influences sur la perception des citoyens.

Par exemple, l'Osservatorio di Pavia – l'institut où je travaille -, en coopération avec deux autres instituts de recherche s'occupant de sondages, a analysé les alarmes suscitées par les médias dans le domaine sanitaire ou sécuritaire. Les sentiments d'insécurité chez la population semblent tout à fait sensibles à la représentation médiatique. Ainsi, les craintes du corps social vis-à-vis de la criminalité étrangère ont quelque chose à voir avec la manière dont certains médias insistent sur le lien entre la criminalité et l'immigration, qui dépasse souvent la donnée réelle.

### **A l'avantage de qui s'exerce le pouvoir des médias ?**

Une image plutôt mythique des médias les voudrait indépendants et séparés des autres pouvoirs, voire prêts à surveiller leur action et à en dénoncer les abus. Elle les voudrait la voix des sans voix, au service des citoyens. Bien que des médias s'inspirant de ces principes existent, la réalité nous montre souvent des médias complices ou instruments d'autres pouvoirs, avec des risques pour la démocratie et le pluralisme.

Cela arrive dans les régimes autoritaires, où les médias sont généralement utilisés comme instruments de propagande du régime, simples prolongements du pouvoir exécutif ; il arrive aussi dans les pays démocratiques, où le risque le plus récurrent réside dans les concentrations de propriétés, par leurs influences sur les lignes éditoriales.

Dans ces circonstances, ce sont souvent les observatoires qui remplissent le rôle de vigilance, de critique et de tutelle des citoyens, rôle auquel les médias ont renoncé. Par exemple tout le monde a bien connu l'engagement de *Media Global Watch* – et des différents observatoires nationaux affiliés à ce mouvement – contre ce qu'ils appelaient la pensée unique soutenue par des médias de plus en plus concentrés dans les mains d'entreprises globales.

Pour rester dans le milieu tunisien, on peut rappeler l'activité de l'Observatoire tunisien des médias relevant d'un groupe d'associations de la société civile (ATFD, AFTURD, LTDH, SNJT, CNLT, OLPEC) qui, sous le régime de Ben Ali, a réalisé un monitoring des médias à l'occasion des élections de 2004 et 2009, en dénonçant l'emprise de l'ex-président sur l'information.

## Comment le pouvoir des médias peut-il être mis au service du processus de construction démocratique ?

Il y a un certain accord entre les experts sur la possibilité pour les médias de jouer le rôle d'acteurs dynamiques dans les transitions démocratiques, bien que nombre d'aspects de cet apport demeurent peu explorés (ce qui pourrait représenter un défi intéressant pour un observatoire sur les médias).

Si on essaye de simplifier et de fixer quelques points fondamentaux, sans vouloir être exhaustifs, les médias notamment publics - mais pas seulement - peuvent contribuer à la construction de la démocratie sur plusieurs plans, correspondants à leurs sphères d'activité essentielles :

1. Le plan de **l'information** : offrir aux citoyens une information complète, transparente et honnête, notamment sur les principaux enjeux sociaux, économiques et politiques les concernant, afin qu'ils puissent accomplir leurs choix et orienter leur agir social de manière consciente. Une mission importante du journalisme, c'est d'approfondir la connaissance de la réalité à travers les instruments de l'enquête, de vulgariser les notions complexes à l'avantage des couches moins instruites, de faire remonter jusqu'aux autorités les questions et les exigences de la population, etc.
2. Le plan de la **représentation du réel** : dessiner la diversité sociale dans sa richesse, assurer l'accès aux médias de tous les groupes sociaux, y compris les minorités et les groupes défavorisés, afin d'alimenter le dialogue social, le respect de l'autre, et une culture véritablement pluraliste. Dans les périodes électorales, il devient essentiel pour une compétition politique correcte de garantir une couverture équitable de toutes les forces en compétition.
3. Le plan de la **sensibilisation et de l'éducation civique** : impliquer les citoyens dans les objectifs collectifs et dans l'action civique ; leur donner les instruments pour comprendre la signification, les implications, le fonctionnement des procès sociaux et politiques cruciaux ; développer des campagnes sociales pour favoriser le comportement civique. Dans les périodes électorales, les médias peuvent jouer un rôle crucial dans la mobilisation et l'information de l'électorat.

4. Le plan de la **participation** : solliciter la participation des citoyens à la chose publique, en créant des arènes de débat, pour alimenter le dialogue entre les différentes composantes de la société.

Par ailleurs, pour que les médias puissent donner effectivement un apport positif dans ce sens, il faut que certaines conditions soient satisfaites :

1. Que les médias soient libres de s'exprimer et d'accomplir leur travail sans restrictions, que leurs droits soient respectés et leur libre accès à l'information assuré.
2. Que les médias soient pluriels et diversifiés, car la bonne et libre information ne fleurit pas dans le monopole.
3. Que les médias agissent avec professionnalisme et dans le respect de la déontologie, et qu'ils assument pleinement leur responsabilité sociale.

### **Le rôle des observatoires des médias et l'apport au jeu démocratique**

La tâche essentielle des observatoires des médias consiste à vérifier, à travers des méthodologies rigoureuses, si les conditions mentionnées ci-dessus sont satisfaites ; si les différents médias contribuent à l'affirmation et à la diffusion d'une culture démocratique, ou tout au contraire ils la freinent ; si les obstacles et les faiblesses qui ressortent découlent de défaillances des médias ou de conditions structurelles du paysage médiatique, ou de lacunes du cadre juridique. Pour cela le regard doit se poser toujours, en même temps, sur le contexte des médias et sur leur contenu. Ce dernier aspect peut demander de forts investissements de ressources techniques, humaines et financières. Une importance particulière revient au monitoring du pluralisme sociopolitique, qui est crucial, notamment durant les élections. Il s'agit d'une technique d'observation scientifique basée sur l'analyse du contenu et permettant d'analyser d'une manière objective et rigoureuse la couverture réservée à la campagne électorale et à ses acteurs. Les données permettent d'évaluer le degré avec lequel les médias, notamment publics, remplissent leur mission d'informer objectivement et complètement les électeurs, et ainsi participent, à leur niveau, à faire du scrutin des élections libres et équitables.

On peut essayer d'analyser de plus près l'apport d'un observatoire des médias au jeu démocratique, et de comprendre comment ses effets vertueux peuvent être amplifiés.

- C'est tout d'abord un apport de **connaissance et vigilance** : la disponibilité d'une structure professionnelle, de chercheurs formés aux méthodologies d'observation, d'un équipement technique de taille permet de surveiller systématiquement et scientifiquement le secteur médiatique, en vigilant sur son bon fonctionnement et en identifiant précisément les faiblesses ; il permet de veiller en même temps à la liberté et à la responsabilité des médias ; il permet de renouveler constamment les questions et, finalement, d'animer la réflexion sur un domaine d'utilité publique comme celui des médias.
- L'apport des observateurs des médias ne se limite pas, généralement, à la connaissance tout court, mais aspire à se traduire par des **formes d'action, avec des retombées positives sur le corps social et des effets vertueux sur le processus démocratique** :
  - **Divulgation** : créer des occasions pour que l'opinion publique se familiarise aux pratiques de la bonne information et pour qu'elle soit rassurée par l'existence d'un organe qui a, entre autres, l'objectif de la protéger contre les manipulations et l'information biaisée.  
À cette fin, un observatoire des médias peut organiser des rencontres avec les citoyens, ou diffuser les résultats de ses enquêtes à travers les principaux médias. Un exemple intéressant est fourni par l'OLPED (Observatoire de la liberté de la presse, de l'éthique et de la déontologie) de Côte d'Ivoire, qui, au cours de plusieurs années, a publié sur la presse et diffusé à la TV et à la radio les résultats de son monitoring quotidien, s'occupant d'enregistrer les infractions à la déontologie par un journalisme souvent agressif et sectaire.
  - **Formation/éducation** : souvent les observatoires mettent leur expérience ainsi que les résultats de leurs recherches au service de la formation des journalistes et opérateurs des médias, afin de les sensibiliser aux bonnes pratiques et d'en améliorer le professionnalisme. Nombre d'observatoires développent aussi des projets d'éducation aux médias dans les écoles, utiles pour former les nouvelles générations à une conception démocratique et pluraliste de l'information.  
Des expériences internationales intéressantes, auxquelles l'Osservatorio di Pavia a participé, réalisées en Afrique sub-saharienne - où les

radios associatives ont une grande importance mais risquent parfois d'alimenter les tensions ethniques - consistent à impliquer les observatoires des médias et les radios dans un même projet. L'observatoire, grâce à un monitoring initial, identifie les défaillances dans l'information, l'animation des débats, et en général dans les émissions ; dans une deuxième phase, il restitue ces résultats sous la forme de formation et sensibilisation à l'intention du personnel des radios ; la troisième étape comporte un nouveau monitoring pour évaluer les effets de la formation et l'opportunité de planifier de nouvelles interventions ponctuelles.

- **Conseil et stimule pour les institutions en charge des médias :** en particulier les instances de régulation et de contrôle. Grâce aux compétences acquises, ils peuvent aider les institutions à identifier les points faibles du paysage médiatique, qui demandent des réformes et des actions. Dans les périodes électorales, où des normes particulièrement rigides sont en vigueur et les médias sont soumis à une observation plus stricte, les observatoires peuvent exercer un rôle de médiation entre les institutions et les médias, pour faciliter la négociation des règles et la compréhension des critères appliqués par le monitoring. Normalement il ne revient pas aux observatoires des médias, même s'ils relèvent des institutions de régulation et de contrôle, la tâche d'appliquer les mises en gardes et les sanctions en cas de manquements. Cependant, ils fournissent aux institutions compétentes les informations nécessaires pour prendre ces mesures, qui sont très importantes afin d'assurer le respect des règles et la parité de traitement pour tous les médias, sur la base des responsabilités découlant de leur statut et des cahiers des charges.
- **Protection de la légalité et pression sur les médias et les autorités :** l'existence d'un observatoire des médias, et un bon usage de ses résultats, peuvent servir en tant que facteur de pression vis-à-vis des médias qui ne respectent pas les règles juridiques et professionnelles. Par ailleurs, la pression peut s'adresser aux autorités et aux institutions, lorsqu'elles sont responsables de lois, mesures, actions contraires à la liberté des médias. Il suffit de penser aux activités et initiatives d'organisations internationales comme Article 19, Reporters sans Frontières, International Freedom of Expression Exchange.



## Avantages et limites des différents Observatoires des médias

Il existe une typologie assez vaste d'observatoires des médias, qui agissent de manière différente sur la base de leur statut, de leur composition, de leur mission déclarée. Ici de suite, on présente quelques typologie « pure », tout en essayant de faire ressortir, pour chacune, les atouts et les limites.

### A. Observatoires liés aux organes de régulation des médias

Habituellement les organes de régulation des médias s'appuient sur des observatoires pour l'accomplissement de leurs tâches de contrôle. **Leur mission consiste essentiellement à vérifier le respect des règles en vigueur.**

- L'avantage de ces observatoires, qui sont généralement permanents et doté d'une couverture financière, c'est de pouvoir accomplir un monitoring constant et professionnel. Leur proximité des organes de régulation rend leur observation particulièrement efficace, se traduisant par la suite par des mesures de mise en garde et de sanction, mais aussi par des actions de formation ou, en tout cas, finalisées à améliorer les performances des médias et les conditions où ils évoluent.
- Par contre, leur faible autonomie par rapport à l'autorité de régulation peut engendrer des problèmes et appauvrir la qualité de leur travail lorsque cette dernière ne jouit pas d'une réelle indépendance par rapport au pouvoir (notamment exécutif), et/ou elle est infiltrée par la politique. Une autre limite qu'il arrive de constater : le contrôle du respect des règles, qui est au cœur de leur activité, finit parfois par la monopoliser, et d'autres aspects également importants de la production médiatique sont négligés.

En Tunisie, l'Unité de monitoring des médias de l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections (ISIE) mise en place pendant le processus électoral s'approchait de ce modèle, exception faite pour son caractère non permanent, dû à la nature même de l'ISIE. Ses membres ont été choisis parmi un nombre de candidatures relevant de différentes catégories, par la Haute Instance de Réalisation des Objectifs de la Révolution (HIROR), instance indépendante où presque tout le spectre politique tout comme les principales associations de la société civile étaient représentés, ce qui a contribué à son impartialité.

## **B. Observatoires issus de l'activité d'autorégulation des médias**

De nombreux observatoires sont créés au sein des associations de journalistes et opérateurs des médias, qui veillent au respect de la déontologie. En Tunisie, il existe, au sein du SNJT, un Observatoire de la déontologie.

Nombre d'expériences intéressantes et de bonne efficacité sont nées dans ce cadre. **Leur mission fondamentale est l'assainissement de la profession et la création de standard élevés de professionnalisme.**

- Leur avantage, c'est d'être composé par des professionnels des médias, qui en connaissent toute nuance et qui partagent le langage et les soucis. Parfois leur autorité est acceptée plus facilement par rapport à celle des organes extérieurs, étatiques, souvent perçus comme censeurs.
- Une limite évidente de ce type d'observatoires réside dans leur même composition : les observateurs coïncident avec les observés, et le conflit d'intérêt est inévitable. De plus, l'efficacité de l'autorégulation est liée au contexte culturel, et l'expérience démontre que dans certains pays elle n'a pas la même influence que dans d'autres. Finalement, le financement de ces observatoires se révèle parfois un facteur critique : dans des circonstances de pénurie de fonds et d'absence de financements publics, le choix est entre l'interruption de l'activité et l'exposition à l'influence de sociétés et d'entreprises privées.

## **C. Observatoires issus de la société civile**

De nombreuses expériences coexistent dans cette catégorie. Elles diffèrent quant à leur origine, aux objectifs, à la composition, à l'assise financière et aux sources de financement, aux compétences méthodologiques et techniques, à la durabilité.

On trouve l'observatoire improvisé et « artisanal », né pour suivre un moment ou événement particulier – d'habitude les élections – où la bonne volonté est souvent supérieure aux capacités réelles, ainsi que l'observatoire professionnel et permanent. On rencontre l'initiative surgie pour veiller au respect de la liberté d'expression, l'autre aspirant à protéger le public contre les différentes formes de manipulation (publicitaire, politique, etc.), et aussi des observatoires intéressés à la représentation des catégories sociales défavorisées (par exemple les femmes, les mineurs, les minorités ethniques).

D'habitude ces observatoires surgissent sous la poussée d'un engagement militant et expriment une volonté de changement inspirée de convictions particulières.

- Dans cette catégorie on rencontre des exemples très intéressants et dynamiques d'observatoires des médias, et leur existence est généralement souhaitable car elle arrive à ranimer le débat sur le rôle et les performances des médias, ainsi qu'à exprimer les exigences de groupes sociaux multiples, souvent marginalisés. Dans les pays non démocratiques, ils représentent souvent des formes de résistance à la répression des médias et à la pensée unique et font survivre une pensée critique sur les médias et sur leur usage politique.
- Par contre, les limites qu'on y retrouve le plus souvent sont : une carence de professionnalisme, une disponibilité de moyens limitée, une faible clarté et scientificité des projets, des partis pris et des présupposés idéologiques qui entachent parfois l'objectivité et la rigueur de la recherche. De plus, les résultats produits par ces observatoires sont parfois jugés peu fiables par les différents acteurs concernés (médias, institutions, partis, etc.), du fait d'un caractère partisan implicite présumé.

Un modèle positif dans cette catégorie c'est l'Observatoire tunisien des médias, coordonné en 2011 par l'Association Tunisienne des Femmes Démocrates (ATFD). Positif car il a fait preuve au fil des années d'efforts pour devenir un centre professionnel, il a acquis une certaine permanence en réalisant un monitoring des médias à chaque échéance électorale (2004, 2009, 2011), il a pu obtenir des financements lui permettant des projets ambitieux sans interférences, il a une composition variée (un certain nombre d'associations de nature différente) et un comité scientifique élargi qui donne autorité à ses résultats.

#### **D. Observatoires issus d'institutions culturelles et scientifiques**

Il s'agit généralement de centres d'études, pour la plupart créés au sein des Universités. Mais il s'agit aussi d'instituts de recherche privés. **Leur mission prévoit essentiellement la connaissance.**

- Leur atout principal est l'aptitude à être culturellement innovants, à l'avant-garde du point de vue méthodologique, et souvent caractérisés

par une richesse qui réside dans la multidisciplinarité des compétences mises en jeu et dans l'ampleur, la profondeur et la pertinence des projets de recherche. L'implication des étudiants dans les projets, avec ses retombées éducatives, est aussi un avantage significatif.

De plus, leur emplacement permet d'habitude la durabilité. Leur indépendance est généralement plus grande par rapport à d'autres types d'observatoires, mais cela dépend du contexte.

- Les limites peuvent consister, par contre, dans une faible efficacité pratique de leur activité de recherche. La qualité de leur travail est liée à l'importance qui lui est accordée par le milieu scientifique, aux stratégies des instituts, et aux investissements matériels, qui sont parfois limités.

À côté de ces catégories, il existe aussi des observatoires qui sont avant tout des entreprises oeuvrant dans le domaine de la recherche sur les médias et qui travaillent sur demande et par projet.

Celles qu'on vient de décrire, comme on l'a dit, ce sont des typologies pures. Il arrive de plus en plus souvent de rencontrer des formes hybrides, qui unissent des aspects et des composantes relevant des différentes catégories mentionnées, ou qui naissent à partir de synergies entre les différentes initiatives.

Nombre d'observatoires, par exemple, essaient d'inclure dans les comités de direction les représentants des médias, des institutions, les citoyens appartenants aux associations de la société civile, les membres d'instituts académiques. Dans d'autres cas, les institutions chargées de la régulation des médias s'appuient sur des observatoires extérieurs, dans l'accomplissement de leurs tâches de contrôle.

L'Osservatorio di Pavia représente justement une forme hybride, s'agissant :

- d'une société coopérative, donc une réalité économique (bien que non-profit) sur le marché de la recherche
- en lien étroit avec l'Université
- qui fait un monitoring permanent sur les chaînes télévisées du service public, lequel utilise ces données pour se corriger s'il le faut – dans le cadre d'une autorégulation - et qui est tenu de les remettre à la Commission parlementaire de vigilance sur la RAI

- qui accomplit des fonctions de vigilance pour le compte des organes de régulation des médias régionaux
- qui participe à des projets d'institutions internationales (UE, OSCE, etc.) d'observation ou d'assistance technique dans le domaine des médias
- qui offre souvent ses services (recherches, monitoring) aux différentes associations.

## Conclusion

Si on réfléchit à l'expérience tunisienne, l'observatoire institutionnel de l'ISIE en période électorale a certainement joué un rôle important pour la discipline des médias. Malheureusement son activité s'est achevée à la fin de la phase électorale, et la création de la HAICA, qui prévoit aussi une activité d'observation des médias, semble bouger trop doucement. Le monitoring de la société civile s'est conclu, lui aussi, et le rôle de l'observatoire de la déontologie du SNJT, qui devrait être stimulé, tout comme le travail et la réflexion sur l'autorégulation, ne cesse de paraître faible.

Par conséquent, un secteur en pleine évolution et débordant de problèmes a été délaissé par toute observation professionnelle, alors qu'il demanderait une attention systématique et constante. Il reste certainement le regard attentif d'organismes internationaux comme RSF et Article 19, dont la présence est importante, toutefois il serait souhaitable qu'une initiative structurée d'observation nationale gagne aussi sa place.

Quelle sorte d'observatoire serait conseillé dans le cas tunisien ? Celle-ci reste bien évidemment une question ouverte et une suggestion pour la réflexion. Personnellement, je suis en général favorable aux formes hybrides, avec une composante universitaire importante mais non exclusive.

Mais toute situation demande une évaluation spécifique : si on souhaite un observatoire en mesure d'offrir les meilleures garanties d'indépendance, il est nécessaire d'évaluer le contexte et ses centres de pouvoir et de contre-pouvoir.

La coexistence de plusieurs observatoires, avec leur différentes perspectives et compétences, est généralement positive, d'autant plus si on est dans un système en transition démocratique.

La Tunisie, un pays qui est en train de réformer un système médiatique épuisé par le régime de Ben Ali et encore plein d'incertitudes, pourrait s'avantager de l'existence de poids et contrepoids aussi dans le domaine de l'observation des médias.

## Références bibliographiques

- ARTICLE 19, *Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies*, London 1994
- Bentivegna Sara, *Mediare la realtà. Mass media, sistema politico e opinione pubblica*, Franco Angeli, 2002
- De La Brosse Renaud, «Quelques pistes de réflexion sur le rôle des Médias dans les transitions démocratiques», *Les Cahiers du Journalisme*, n. 10, printemps-été 2002, pp. 228-245
- *Guidelines on Media Analysis during Elections Observation Missions* (Prepared in co-operation between OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights, the Council of Europe's Venice Commission and Directorate General of Human Rights, and the European Commission), 2005
- Instance Supérieure Indépendante pour les élections, *Monitoring des médias en période électorale*, Juillet 2011
- Moussa Zio, *l'OLPED pionnier de l'autorégulation des médias en Afrique*, Fédération Internationale des Journalistes
- Osservatorio europeo sulla sicurezza, *L'insicurezza sociale ed economica in Italia e in Europa. Significati, immagine, realtà*, Rapporto annuale, Marzo 2012
- Ramonnet Ignacio, «Le cinquième pouvoir», *Le Monde diplomatique*, octobre 2003

# L'autorité de régulation des services des programmes audiovisuels en Roumanie entre pouvoir de décision et pouvoir de sanction

Dr Mirela LAZAR et Dr Viorica PAUS

*Université de Bucarest, Roumanie*

## **Introduction**

Le type d'institutions juridiques que sont les autorités administratives indépendantes est apparu en Roumanie avec l'adoption de la Constitution de 1991.

Phénomène relativement nouveau pour la société roumaine, ces structures de l'administration connaissent une double consécration juridique, tant par les dispositions constitutionnelles que par l'encadrement législatif. Le moment où elles sont créées est trop rapproché de la révolution de 1989 ce qui pourrait expliquer pourquoi le constituant a préféré un terme moins fort (« autonome ») pour qualifier des organismes qui, à première vue, semblent échapper au contrôle étatique (Girlesteanu, 2011, p.25). La notion d'autonomie « permet d'envisager à la fois un espace spécifique à la régulation sectorielle et aussi de situer le rapport à l'Etat comme un des enjeux, et non le seul, de l'effectivité de la régulation. (...) L'autonomie apparaît plus comme une gestion de la dépendance que comme la matérialisation d'une indépendance hypothétique » (Négrier, 1989, p. 95).

Vu la diversité de ces institutions en Roumanie, il est difficile d'en cerner un modèle unique d'organisation. « L'image générale de ces institutions juridiques est celle d'organismes dont la création a pour but l'exercice d'actions

soustraites aux influences politiques et aux pressions des différents intérêts économiques ou professionnels, dans certains domaines d'activités considérés comme « sensibles » et qui nécessitent une protection impartiale » (Girles-teanu, *op. cit.*, p.15).

Dans cet article, nous nous proposons d'analyser les pouvoirs spécifiques d'une de ces institutions, à savoir l'autorité roumaine de régulation des services des programmes audiovisuels (le CNA), entre garanties d'indépendance et limites d'action.

Nous empruntons à Yin (2003) la vision de la méthode de l'étude de cas entendue comme une stratégie de recherche « englobante » (*comprehensive*) incluant « une logique de conception (*design*), des techniques de collecte de données et des approches spécifiques en regard de leur analyse » (Yin, *op. cit.*, p. 14). Pour Yin, la recherche ne doit pas nécessairement utiliser comme éléments de preuve les observations directes ou participantes du phénomène étudié. A son sens, la prise en compte du « contexte » dans l'étude du phénomène (manifestation, développement) est particulièrement pertinente. Yin considère que l'étude de cas doit s'étayer sur une théorie plus ou moins élaborée qui oriente la conception de la recherche, la collecte des données et leur analyse.

Dans le sillage de Yin, nous abordons une étude de cas « illustrative » d'un cadre théorique, qui consiste à tester une hypothèse à partir d'un cas concret. Le but en sera « d'étendre et de généraliser des théories (généralisation analytique) et non pas d'énumérer des fréquences (généralisation statistique) (Yin, *op. cit.*, p. 10).

Partant de la prémisse que la crédibilité de l'autorité roumaine de régulation qui fait l'objet de notre étude se construit dans un exercice adéquat des pouvoirs qui lui sont conférés, nous faisons l'hypothèse que l'algorithme politique à l'origine de la nomination au Conseil National de l'Audiovisuel (CNA) est susceptible de vulnérabiliser ses membres et les positions qu'ils doivent adopter, par la mise en cause de leur crédibilité, malgré leur expertise et leur reddition des comptes (*accountability*).

Prenant appui sur une revue de littérature, dans un premier temps, nous essayerons d'appréhender le concept de régulation juridique dans ses conditions d'exercice au niveau des autorités administratives indépendantes (auto-



nomes) et de cerner la capacité d'action de celles-ci à travers le cumul des pouvoirs juridiques qui leur sont impartis.

Dans un deuxième temps, notre étude portera sur les garanties d'indépendance de la fonction de régulation, en base des textes législatifs roumains, lesquelles encadrent la capacité juridique et l'ensemble des pouvoirs du Conseil National de l'Audiovisuel. Nous évoquerons aussi les garanties d'indépendance organique régissant l'exercice du mandat de ses membres.

L'exercice de la fonction de régulation dans l'objectivité et la transparence réclame la soumission au principe général d'impartialité lequel relève davantage du comportement des membres. Nous procéderons, en troisième lieu, à une analyse du mode d'intervention du CNA entre 2009 et 2012 et des situations de pression politique et médiatique de nature à toucher ses membres lorsque le pouvoir de sanction est en cause.

## **I- Revue de littérature**

### **1- Le concept de régulation juridique**

Des multiples sens possibles du concept de régulation juridique nous retons celui qui en fait l'indicateur des transformations du « droit » dans les sociétés contemporaines, consécutives à la crise de l'Etat providence et au défi de la globalisation (Chevallier, 2001). Cet « autre droit » (de régulation) serait caractérisé « par son adaptation au concret, son rapprochement des individus, son adéquation au contexte des sociétés qu'il prétend régir » (Timsit, 1996, p. 375). Il devient pragmatique et flexible, un « droit négocié » (Chevallier, *art. précité*, p. 834) résultat d'une délibération collective, encadrant la pratique des acteurs sociaux, orientant leur comportement, favorisant leur autodiscipline, « avant d'en arriver à l'énoncé de normes contraignantes » (Autin, 1995, p. 43).

Dépassant un schéma moniste, d'autres ordres juridiques que celui étatique émergent à différents niveaux (local, national, régional, etc.). En se segmentant en deçà de l'Etat, la régulation provient de foyers multiples, dont des organismes dotés d'une capacité d'action autonome. Participant du mouvement d'autonomisation (favorisé par la pression communautaire), les autorités administratives indépendantes (autonomes) sont investies d'une fonction de régulation « sectorielle », laquelle « justifie le cumul à leur profit de pou-

voirs juridiques habituellement dissociés (réglementation, décision, contrôle, sanction) » (Chevallier, *art. précité*, p. 840). La diversité de la configuration juridique de ces organismes témoigne d'une définition « large » du terme d'« autorité », allant de l'attribution d'un réel pouvoir de réglementation (le noyau dur) jusqu'à un « pouvoir d'influence » ou une « magistrature morale » (Gentot, 1991).

Dans l'exercice de leurs compétences spécifiques, ces autorités interviennent sur le terrain des trois pouvoirs traditionnels : exécutif (à travers la prise de décisions, de mesures ayant force réglementaire), législatif (à travers le pouvoir d'avis ou de recommandation sur des projets de loi concernant leur secteur) et judiciaire (par le pouvoir d'investigation et de sanction). Le risque existe que ces autorités échappent à tout contrôle et dépassent leurs compétences. C'est pourquoi, de fortes garanties procédurales doivent accompagner ces pouvoirs, notamment celui de sanction. « Il est donc nécessaire que la régulation incombe à des instances « neutres » et « objectives », non seulement dégagées de tout lien d'allégeance à l'égard des gouvernants mais aussi déconnectées du reste de l'appareil, et de ce fait capables de définir les conditions d'un « juste équilibre » entre les intérêts sociaux de toute nature, intérêts publics compris » (Chevallier, *art. précité*, p. 839).

## **2- Pouvoir réglementaire et pouvoir de sanction**

L'octroi aux autorités administratives indépendantes (autonomes) de ces deux types de pouvoirs est fait par le législateur dans des limites très strictes.

Le pouvoir réglementaire est un pouvoir d'application des lois qui doit s'exercer dans le respect des lois et des autres réglementations, donc un pouvoir « limité et subordonné » (Gentot, *op. cit.*). « La spécificité de ce type de pouvoir reconnu par le législateur aux autorités indépendantes réside dans le fait que celles-ci pourront seulement organiser l'exécution de la loi et exécuter la loi, disposant ainsi d'un pouvoir de nature administrative, n'ayant pas la capacité de légiférer » (Girlesteanu, *op. cit.*, p. 60). Edicter des règlements, prendre des décisions, de caractère individuel ou normatif, relève de ce pouvoir.

Conférer un pouvoir de sanction à une autorité administrative (et non à une autorité juridictionnelle) ne manque pas de susciter des interrogations. La première serait liée à l'atteinte au principe de la séparation des pouvoirs (l'au-

torité dispose de la faculté de sanctionner le non respect des règles qu'elle édicte et exécute). Néanmoins, le cadre constitutionnel exige la présence d'un contrôle juridictionnel serré. Des garanties procédurales et de fond sont prévues, notamment pour sauvegarder les droits et les libertés constitutionnellement garanties.

Si les autorités administratives indépendantes (autonomes) sont largement dotées d'un tel pouvoir, « cela tient au fait que la sanction est, elle aussi, un outil efficace de régulation. (...) Cela tient au fait que la sanction n'est pas tellement un mécanisme ex post de rétribution des fautes, mais plutôt un mécanisme d'information et d'incitation. Ainsi, les prescriptions des Autorités administratives indépendantes ne sont crédibles que si elles disposent du pouvoir de les sanctionner. » (Rapport Gélard, 2006, chapitre IV, section 8).

## **2- Le CNA – la revendication de l'effectivité de l'indépendance et l'exercice des pouvoirs**

L'émancipation de ces organismes administratifs est « obtenue par l'octroi de garanties d'indépendance organiques, résultant des conditions de désignation des membres et des règles fixées pour l'exercice de leur mandat, et fonctionnelles, résultant de l'absence de tout lien de dépendance hiérarchique ou de tutelle » (Chevallier, *art. précité*, p. 840). Il convient de souligner que l'indépendance de ces autorités « indépendantes » à l'égard des pouvoirs publics n'est que relative, alors même qu'elles agissent au nom et pour le compte de l'Etat. Elles doivent néanmoins justifier « de leur efficacité, de leur compétence et du bon usage qu'elles font de leurs pouvoirs au regard des missions que le Parlement leur a confiées. » (Rapport Gélard, 2006, bilan). Il demeure que ces autorités revendiquent un fonctionnement transparent, accompagné d'une plus grande reddition des comptes. Dans un contexte de démocratie procédurale, les « manières de faire » sont davantage visées par les exigences juridiques.

Plus d'effectivité donnée aux garanties de la collégialité (mode d'organisation) et de la motivation des décisions, à côté de garanties « informelles » (qui ne se décrètent pas), telles la compétence, la réputation, la crédibilité, accroît la légitimité des autorités et la fiabilité de leur fonction de régulation.

## 1- Transparence de la régulation

Les autorités administratives autonomes, « instituées par la loi organique » (art. 117, alinéa 3, Constitution de la Roumanie, 1991<sup>(1)</sup>), sont placées, selon les dispositions constitutionnelles roumaines, dans le cadre des structures de l'Administration publique centrale, laquelle est subordonnée au Gouvernement (pouvoir de commandement et de contrôle) et, par ce prisme, au Parlement. Les mêmes dispositions constitutionnelles (art 116, alinéa 2) excluent la subordination administrative hiérarchique de ces institutions face au Gouvernement : « D'autres organes de spécialité peuvent s'organiser dans la subordination du Gouvernement ou des ministères, *ou en tant qu'autorités administratives autonomes* ». Ces autorités ont la personnalité juridique.

L'un des premiers domaines à être pris en charge par une autorité administrative autonome a été l'audiovisuel, en 1992. Le Conseil National de l'Audiovisuel (CNA) a été qualifié par le législateur d'« autorité publique autonome sous contrôle parlementaire » (art. 10, alinéa 1, Loi de l'audiovisuel, 2011<sup>(2)</sup>). Conformément à la Loi de l'audiovisuel, cette autorité est « le garant de l'intérêt public dans le domaine de la communication visuelle » (*idem*).

Aux termes de l'article 10, alinéa 3, de cette loi, le CNA se voit confier de multiples missions, parmi lesquelles : assurer le respect de l'expression pluraliste des idées et des opinions, la protection de la dignité de la personne humaine et du droit à l'image, la protection des mineurs ; veiller à la protection de la culture nationale et de la langue roumaine, tout comme de la culture et des langues des minorités nationales ; encourager les fournisseurs de services de médias audiovisuels assurer des conditions permettant de rendre les programmes accessibles aux personnes souffrant d'un handicap visuel ou auditif ; promouvoir la transparence de l'activité propre et celle de l'organisation, du fonctionnement et du financement des médias audiovisuels ; surveiller les services de médias audiovisuels, y compris ceux à la demande, dans le respect des dispositions légales en la matière ; encourager la libre concurrence pour préserver le pluralisme et la diversité culturelle, etc.

---

(1) La Constitution de la Roumanie, approuvée par référendum national le 8 décembre 1991, a été modifiée et complétée par la Loi de révision no 429/2003, approuvée par le référendum national du 18-19 octobre 2003. La Constitution actuelle est entrée en vigueur le 29 octobre 2003 (publiée dans « Monitorul Oficial », le Journal Officiel de Roumanie, 1ère Partie, n° 758 du 29 octobre 2003).

(2) La Loi de l'audiovisuel n° 504/2002, version consolidée, entrée en vigueur au 28 février 2011.

Afin de protéger la liberté de communication, le Conseil National de l'Audiovisuel est tenu de saisir les autorités compétentes de l'existence de pratiques restrictives de concurrence, de l'abus de position dominante et de concentrations économiques, ou de toute autre violation des dispositions légales qui ne relèvent pas de ses compétences (art. 10, alinéa 6, Loi de l'audiovisuel, 2011).

#### ***a- Interventions de l'autorité de régulation entre 2009 et 2012***

Le CNA dispose de pouvoirs étendus de réglementation, d'investigation, de contrôle, de sanction, d'autorisation, de recommandation et d'avis.

Le pouvoir réglementaire est considéré comme l'un des plus importants. Le CNA édicte des décisions normatives en vue d'assurer l'information correcte de l'opinion publique, l'équidistance et le pluralisme politique, des politiques antidiscriminatoires concernant la race, le sexe, la nationalité, la religion, etc. (art. 17, alinéas 2-7, Loi de l'audiovisuel, 2011).

Au niveau de la législation secondaire, en 2009, vu l'agenda public riche en événements politiques, l'activité de réglementation du CNA s'est focalisée sur les textes de trois Décisions portant sur : les élections des europarlementaires roumains (Décision no 391/26.03.2009 pour l'application dans l'audiovisuel de la Loi no 33 du 16.01.2007/ version complétée / sur l'organisation des élections pour le Parlement européen) ; l'élection du Président de la Roumanie (Décision no 853 du 29.09.2009 pour l'application dans l'audiovisuel de la Loi no 370 du 20.09.2004/ version complétée / sur l'élection du Président de la Roumanie) ; le Référendum national du 22 novembre (Décision no 911 du 27.10.2009, en application du Décret no 1507 du 22.10.2009 sur l'organisation d'un référendum national). La nouveauté de l'activité réglementaire du CNA a été de définir un cadre cohérent d'approche et de développement, dans les programmes de radio et de télévision, des deux événements qui se sont déroulés simultanément : le Référendum et l'élection du Président de la République.

En 2010, les décisions du CNA ont porté sur : le déroulement, par l'intermédiaire des services des programmes audiovisuels, de la campagne électorale pour les élections parlementaires partiales ; la modification du « Code de réglementation du contenu audiovisuel » ; la mise en place de la procédure

d'attribution, de modification et de prolongation de la validité des licences, ainsi que des conditions pour la diffusion des programmes locaux. Le projet de modification du « Code de réglementation du contenu audiovisuel » a visé notamment son harmonisation avec la nouvelle Directive des Services Médias Audiovisuels et d'autres documents de l'Union européenne relatifs à l'audiovisuel, à savoir, règlements et directives connexes (Rapport d'activité du CNA pour 2010<sup>(1)</sup>).

En 2011, compte tenu de la responsabilité qui lui revient d'encourager la co-réglementation et l'autoréglementation dans l'audiovisuel, conformément à la Loi de l'audiovisuel no 504/2002, modifiée et complétée, et vu les exigences de la Directive des Services Médias Audiovisuels du Parlement européen et Conseil de l'UE, le CNA a édicté la Décision no 286 du 14.07.2011 relative à la publication des « Codes de conduite professionnelle » adoptés par les fournisseurs des services médias audiovisuels.

En 2012, le Conseil a adopté un projet de Décision sur les principes et les règles de déroulement, par l'intermédiaire des postes de radios et des chaînes de télévision, de la campagne électorale pour l'élection des autorités administratives publiques locales.

Le CNA met en jeu, aussi effectivement, son pouvoir de sanction. Les actes à caractère normatif édictés par le Conseil peuvent être contestés devant l'Instance de contentieux administratif. L'existence de voies de recours efficace témoigne d'un système de régulation de qualité.

Pour le non-respect de l'avis de transmission, le CNA a infligé en 2009, aux fournisseurs des services des programmes CATV, 145 sanctions, dont 99 sommations et 46 amendes (Rapport d'activité du CNA pour 2009<sup>(2)</sup>).

En 2010, le Conseil a appliqué aux fournisseurs des services et aux radiodiffuseurs 388 sanctions pour le non-respect de la législation dans le domaine de l'audiovisuel, dont 232 sommations, 142 amendes et 14 autres décisions de sanctions ; par exemple, pour le non-respect des dispositions relatives à la protection des mineurs – 62 sommations, 41 amendes; pour le non-respect des dispositions relatives à la protection de la dignité humaine – 27 somma-

---

(1) <http://www.cna.ro/Raport-anual-2010.html>, consulté le 9 mars 2012

(2) <http://www.cna.ro/Raport-anual-2009.html>, consulté le 9 mars 2012

tions, 41 amendes; pour le non-respect des dispositions relatives à l'information correcte et au pluralisme – 22 sommations, 22 amendes; pour le non-respect des dispositions relatives au parrainage, à la publicité et au téléachat – 43 sommations, 18 amendes (Rapport d'activité du CNA pour 2010<sup>(1)</sup>).

En 2011, le CNA a infligé 249 sanctions, dont 112 amendes et 137 sommations (par exemple, 16 sommations, 30 amendes pour le non-respect des dispositions relatives à la protection des mineurs ; 28 sommations, 45 amendes pour le non-respect des dispositions sur à la protection de la dignité humaine; 14 sommations, 30 amendes pour le non-respect des dispositions relatives à l'information correcte et au pluralisme)<sup>(2)</sup>.

Du 1<sup>er</sup> janvier au 31 mars 2012, ont été appliquées 75 sanctions, respectivement 40 sommations et 31 amendes<sup>(3)</sup>. Le principe général appliqué est le non-cumul des sanctions pécuniaires et des sanctions pénales pour les mêmes faits.

Sur un nombre relativement réduit d'actions de réclamations (à savoir 226) déposées en justice à la suite des Décisions de sanction que le CNA a appliquées dans la période janvier 2005 - mars 2012, le Conseil a gagné 90,94% des procès intentés, « preuve que nos mesures sont bonnes et légales », selon le président du CNA. 4,03% seulement des réclamations en ont été admises, soit 12 au total<sup>(4)</sup>.

Le CNA explique, dans des séances publiques (organisées deux fois par semaine), les décisions qui ont été prises (par vote ouvert - un « oui » ou un « non » - à la majorité de 6 voix), citant les réglementations et les critères juridiques spécifiques, renvoyant à des décisions antérieures. Cela accroît la prévisibilité du régulateur, ce qui traduit la qualité de la régulation. Le Conseil publie ses décisions de sanction sur son site Web et les décisions normatives dans le Journal Officiel de Roumanie, 1ère Partie, ce qui renforce l'effectivité de la reddition des comptes. « Par cette obligation de raisonnement explicite, l'Autorité donne à voir sa compétence technique à saisir correctement une

(1) <http://www.cna.ro/Raport-anual-2010.html>, consulté le 9 mars 2012

(2) <http://www.cna.ro/Situa-ie-privind-sanc-iunile,4714.html>, consulté le 9 mars 2012

(3) <http://www.dailybusiness.ro/stiri-media-marketing/cati-bani-strange-cna-din-amenzi-topul-celor-mai-sanctionate-televiziuni-75349/>, consulté le 3 avril 2012

(4) <http://www.cna.ro/Situa-ia-litigiilor-dintre-CNA-si,4969.html>, consulté le 26 mars 2012

question, et l'adéquation de la compétence (juridique, économique, industrielle, etc.) avec le type de décision à prendre. » (Rapport Gélard, 2006, chapitre IX, section 19).

## **2- Indépendance organique et indépendance fonctionnelle**

La composition de cette autorité collégiale qu'est le CNA est prévue par l'article 11, alinéa 1 de la Loi de l'audiovisuel. Les 11 membres du Conseil sont nommés par le Parlement, à la suite de l'approbation, en majorité relative, des candidatures : 3 membres sont proposés par le Sénat, 3 proposés par la Chambre des Députés, 3 proposés par le Gouvernement et 2 proposés par le Président de la Roumanie (cf. art.11, alinéa 1, Loi de l'audiovisuel, 2011).

Bien que les membres du Conseil soient « les garants de l'intérêt public » et « ne représentent pas l'autorité les ayant proposés » (art. 11, alinéa 6, Loi de l'audiovisuel, 2011), le mode de désignation (en fonction de l'orientation politique des instances qui les proposent) implique une certaine politisation de la composition du CNA.

Les mandats sont de 6 ans et décalés dans le temps. Les membres du Conseil peuvent être révoqués, par le Parlement, en cas d'incapacité d'accomplir leurs fonctions, incapacité qui se prolongerait plus de 6 mois, et en cas de condamnation pénale (art. 13, alinéa 1, Loi de l'audiovisuel, 2011).

Les garanties d'indépendance visent aussi les conditions d'incompatibilité « de fonction » (à l'exception de la fonction universitaire et de la fonction parlementaire, sous peine de mettre les membres en conflits d'intérêt) et « patrimoniale » (les actifs) (art. 12, alinéas 2, 3, 4, Loi de l'audiovisuel, 2011).

L'indépendance de cette autorité, la transparence de son fonctionnement doivent se donner à voir. Le « Règlement d'organisation et de fonctionnement du CNA<sup>(1)</sup> » rend compte de l'autonomie organisationnelle : organisation des services, règles de procédure, modalités de délibération, etc. Le « Code de conduite et d'éthique du personnel du CNA » comprend trois chapitres de « Dispositions » obligatoires s'appliquant aux fonctionnaires publics, au personnel sous contrat et à l'auditeur interne. La panoplie des principes qui doivent guider la conduite des fonctionnaires publics fait rappel à la conscience morale du sens de la responsabilité, à la conscience civique : la « suprématie

(1) [http://www.cna.ro/IMG/pdf/ROF\\_130111.pdf](http://www.cna.ro/IMG/pdf/ROF_130111.pdf), consulté le 19 mars 2012



de la Constitution et de la loi », la « primauté de l'intérêt public », l'« égalité de traitement des citoyens devant les autorités et les institutions publiques », le « professionnalisme », l'« impartialité et l'indépendance », l'« intégrité morale », l'« honnêteté », l'« ouverture et la transparence ». L'« intégrité », l'« indépendance et l'objectivité », la « confidentialité », la « compétence professionnelle », la « neutralité politique » sont les principes fondamentaux que doivent respecter les auditeurs internes du Conseil. L'un des objectifs déclaré de ce code est d'« informer le public sur la conduite professionnelle à laquelle il est en droit de s'attendre de la part des fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions publiques »<sup>(1)</sup>.

Le CNA publie un « Rapport annuel » qui est analysé dans les commissions parlementaires de spécialité, et aussi, sur la demande de ces commissions, d'autres rapports d'activité faisant connaître son action, ce qui participe aussi de la reddition des comptes.

Le Conseil dispose d'autonomie budgétaire et bénéficie, au-delà des fonds qui lui sont alloués du budget de l'État, de revenus propres extrabudgétaires.

### **3- L'autorité de régulation de l'audiovisuel – entre pressions politiques et médiatiques et suspicions de politisation**

Le 1er mars 2012, le Conseil National de l'Audiovisuel a organisé une conférence de presse lors de laquelle quatre de ses membres ont expliqué pourquoi le Conseil avait retardé la prise d'une sanction à l'égard d'une chaîne de télévision privée : « Il s'agit de fortes pressions. Je ne peux comprendre pourquoi nous sommes attaqués, menacés, soumis au chantage, offensés. Moi personnellement, j'ai été menacée de mort », a déclaré une membre<sup>(2)</sup>. Et le vice-président du Conseil a ajouté : « Antena 3 (la chaîne privée en question – n. n.) a choisi de diffuser des informations incorrectes à l'adresse du CNA et de ceux qui sommes présents à cette conférence de presse ».

Les mêmes quatre membres adressaient, le 9 mars 2012, une lettre officielle au Parlement roumain où ils dénonçaient « des pressions politiques s'exerçant sur le CNA, autorité autonome placée sous contrôle parlementaire » et demandaient l'audition devant les Commissions de la culture, des

(1) [http://www.cna.ro/IMG/pdf/COD\\_DE\\_CONDUITA\\_ETICA.pdf](http://www.cna.ro/IMG/pdf/COD_DE_CONDUITA_ETICA.pdf), consulté le 19 mars 2012

(2) <http://www.paginademedia.ro/2012/03/conferinta-de-presa-pe-cazul-gadea-narcisa-iorga-am-fost-amenintata-cu-moartea/>, consulté le 1er mars 2012

arts et des médias du Parlement. Ils considéraient que les faits étaient « de nature à influencer le vote des membres du Conseil, ce qui contrevient de manière flagrante aux lois de l'Etat et, en égale mesure, à l'intérêt public » et ils faisaient un appel au Parlement « de soutenir le CNA dans sa mission d'appliquer les dispositions légales »<sup>(1)</sup>. Le jour d'avant, un des membres du Conseil avait présenté sa démission en dénonçant « un climat de pression permanente dans lequel est obligée de travailler cette institution, un climat de non-respect des règles, d'hypocrisie et de falsification systématique des principes les plus élémentaires, d'une mauvaise foi monumentale et de grave pollution de l'espace public »<sup>(2)</sup>. « Je prévois », avait-il écrit dans sa lettre de démission, « une campagne électorale (pour les parlementaires – *n. n.*) d'une férocité sans précédent pendant laquelle l'application de la loi risque de paraître un crime aux yeux de trop de gens qui croient que «la fin justifie les moyens» ».

La presse a commencé à s'interroger sur l'évolution de l'équilibre des forces au sein du CNA, suite à la lutte entre le Parti Démocrate Libéral - PDL - (au pouvoir à ce moment) et le Parti Social Démocrate - PSD - (en opposition) pour la nomination de deux membres titulaires et d'un membre suppléant. Selon le quotidien Jurnalul National du 7 mars 2012, « suite au vote du Parlement, du 28 février, qui a validé deux membres titulaires et un suppléant dans le CNA, le Pouvoir (en place à ce moment – *n. n.*) détient la majorité au Conseil, avec 6 voix (à savoir, les titulaires proposés par le Parti Démocrate Libéral et l'Union Démocratique des Magyars de Roumanie dans la coalition au pouvoir, le Gouvernement et le Président – *n. n.*) sur le total de 11 mandats. (...) « En ce moment, le PSD s'est vu prendre une place, ce qui a modifié la majorité au CNA », a expliqué Mircea Dusa (le leader du groupe parlementaire du PSD dans la Chambre des Députés – *n. n.*). Le PSD a accusé le PDL de subordonner le CNA, institution ayant un rôle extrêmement important dans la campagne électorale et qui, en ce moment, est contrôlée par le Pouvoir en place.<sup>(3)</sup> »

(1) [http://economie.hotnews.ro/stiri-media\\_publicitate-11706491-patru-membrii-cna-acuza-intr-scri-soare-adresata-parlamentului-presiuni-politice.htm](http://economie.hotnews.ro/stiri-media_publicitate-11706491-patru-membrii-cna-acuza-intr-scri-soare-adresata-parlamentului-presiuni-politice.htm), consulté le 9 mars 2012

(2) <http://www.paginademedie.ro/2012/03/dan-grigore-demisioneaza-din-cna-prevad-o-campanie-electorala-de-o-ferocitate-fara-precedent/#more-42485>, consulté le 9 mars 2012

(3) <http://www.jurnalul.ro/media/puterea-se-invarie-de-inca-un-loc-in-cna-dan-grigore-a-demisionat-print-606437.htm>, consulté le 9 mars 2012

Le 6 mars 2012, les partis d'opposition (le Parti Social Démocrate et le Parti National Libéral) ont contesté à la Cour Constitutionnelle la nomination des nouveaux membres au CNA, mais la Cour a rejeté la contestation.

Dans une interview accordée, le 26 mars 2012, aux journalistes du portail d'informations Hotnews, le vice-président du CNA soulignait quelques aspects importants de l'activité de cette autorité de régulation, dont le mécanisme du vote. « Le CNA, précisait-il, est un organisme collectif, dont les décisions, y compris celles de sanction, sont prises à la majorité des 6 voix sur au minimum 8 membres présents, et chacun agit et pense comme bon lui semble.<sup>(1)</sup> ». Interrogé sur la capacité institutionnelle du Conseil, le vice-président déplorait les difficultés rencontrées : « Derrière une séance du CNA, il y a des gens qui travaillent du matin au soir, il y a une Direction de monitoring qui n'a que 20 employés ; nous parlons d'un serveur informatique usé, d'équipements techniques obsolètes, d'un CNA ayant traversé, lui aussi, une période de crise et qui s'est vu obliger, à cause des rigueurs budgétaires, de licencier 30 employés sur les 160 à une époque. Toute analyse objective, honnête, tout mécontentement des journalistes ou du public devraient en tenir compte dans une certaine mesure. »

Un projet de modification de la Loi de l'audiovisuel déposé, en mars 2012, au Sénat de la Roumanie a profité aux membres du Conseil National de l'Audiovisuel pour proposer un amendement, à savoir la dépolitisation du CNA. Le 13 mars 2012, la présidente de la Commission de la culture à la Chambre des Députés reprochait aux membres du Conseil d'avoir donné des sanctions en fonction des intérêts politiques. « Les sanctions données par le CNA ont été le résultat d'un vote qui, à mon avis, a été politisé, car, malheureusement, une préoccupation se manifeste chez certains membres de sanctionner certaines chaînes de télévision et chez d'autres membres de sanctionner d'autres chaînes. Jusqu'à infliger des sanctions, le devoir du CNA était de mettre l'accent sur la prévention pour ne pas arriver à cette dégénérescence de l'espace audiovisuel »<sup>(2)</sup>, soulignait-elle. Y était évoquée l'importance des interventions *ex ante*, plutôt que *ex post*, de l'autorité de régulation de l'audiovisuel.

(1) [http://economie.hotnews.ro/stiri-media\\_publicitate-11843273-audio-video-ioan-onisei-cna-nu-sunt-multumit-amenzile-mici-care-post-generalist-poate-recupera-2-3-calupuri-publicitate-datoria-jurnalisticor-implicase-asanarea-audiovizualului.htm](http://economie.hotnews.ro/stiri-media_publicitate-11843273-audio-video-ioan-onisei-cna-nu-sunt-multumit-amenzile-mici-care-post-generalist-poate-recupera-2-3-calupuri-publicitate-datoria-jurnalisticor-implicase-asanarea-audiovizualului.htm), consulté le 26 mars 2012

(2) <http://www.revista22.ro/cna-cere-parlamentului-depolitizarea-consiliului-13791.html>, consulté le 15 mars 2012.

## Conclusion

L'autorité de régulation des services des programmes audiovisuels en Roumanie (CNA) a un fondement légal et un fondement constitutionnel. La première conséquence normative qui en découle est la non-subordination de cette autorité aux organes de l'administration publique centrale.

Notre étude de cas a exposé les garanties d'indépendance que cette autorité revendique au niveau de son fonctionnement : des garanties d'indépendance organiques, des garanties d'indépendance fonctionnelles, des garanties de la collégialité et de la motivation des décisions et des garanties « informelles » (par exemple, les garanties de compétence technique). En même temps, cette étude a montré que, malgré la transparence de l'usage des pouvoirs que le CNA s'efforce d'imposer, ce qui constitue un enjeu essentiel de la reconnaissance même de la légitimité de ces pouvoirs, la politisation de la nomination des membres du Conseil prête à un discours de suspicion sur son magistère moral et à une vulnérabilité de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions à l'égard des pressions politiques. Le besoin de crédibilité et de neutralité justifie des exigences au niveau de l'action publique de cette autorité. Le Parlement sous le contrôle duquel elle est placée cette autorité de régulation est appelé, à l'avis même de certains membres du Conseil, à jouer un rôle central dans l'effectivité de la reddition de comptes par le CNA. Il s'agirait alors de technocratiser son contrôle du Conseil et d'y associer des personnalités ayant de la légitimité et des compétences diverses sans couleur politique.

## Références

- Autin, Jean-Louis (1995), « L'usage de la régulation en droit public », in Michel MIALLE (sous la dir.), *La régulation entre droit et politique*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », p. 43-55.
- Chevallier, Jacques (2001), « La régulation juridique en question », in *Droit & Société*, n° 49, p. 827-846. [en ligne] consulté le 19 mars 2012, <http://www.reds.msh-paris.fr/publications/revue/html/ds049/ds049-07.htm>
- Gentot, Michel (1991), *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs-Politique.
- Girlesteanu, George (2011), *Autoritati administrative autonome*, Bucuresti, Universul Juridic.
- Office parlementaire d'évaluation de la législation (2006), « Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié » Par M. Patrice Gélard, Sénateur. N° 3166 Assemblée Nationale, n° 404 Sénat. Tome 2. [en ligne] consulté le 19 mars 2012, <http://www.senat.fr/rap/r05-404-2/r05-404-20.html>
- Négrier, Emmanuel (1989), « Audiovisuel : la régulation sans l'Etat », in *Quaderni*, vol. 7, n° 7, p. 91-100.
- Timsit, Gérard (1996), « Les deux corps du droit : essai sur la notion de régulation », in *Revue française d'administration publique*, n° 78, p. 375-394.
- Yin, Robert K. (2003), *Case Study Research: Design and Methods* (3rd ed.), Thousand Oaks, London, Sage Publications.



# L'action des organes de régulation de la communication en faveur de l'émergence de médias de service public

Dr. Renaud DE LA BROSSE

*Université Linné, Suède*

## **Introduction : médias au service de l'Etat versus médias au service du public ?**

L'histoire politique du siècle passé et de ce 21<sup>ème</sup> siècle naissant, nous amène à constater, quel que soit le régime considéré, que les gouvernants ont toujours eu tendance à considérer les médias « publics » ou « parapublics » comme étant « leurs » médias, leur « chose » en quelque sorte...

Certes, la conception que les politiques en ont, de même que l'usage qu'ils peuvent être amenés à en faire, est en fonction de la nature de chaque régime. Ils pourraient ainsi, d'un côté, œuvrer à la propagande guerrière, aider à la perpétuation d'un rapport de force, à asseoir une domination ou à gommer les particularismes locaux ou régionaux, participer à l'unification forcée de diverses communautés culturelles, linguistiques, etc. - de telles pratiques révélant assurément les liens de sujétion médiatique existant vis-à-vis de pouvoirs autoritaire et/ou totalitaire. D'un autre côté, ils contribueraient à asseoir la légitimité d'un pouvoir nouvellement issu des urnes, à expliquer la politique que ce dernier entend mener, à servir de relais aux politiques de communication d'utilité nationale, à sensibiliser la population à des grandes causes d'intérêt public, etc. - traduisant de la sorte la volonté propre aux régimes démocratiques, ou en voie de démocratisation, d'exercer une véritable tutelle sur ces médias, plus que sur tout autres.

Quelle peut donc être, d'un point de vue légal et/ou politique, la justification à cette situation de sujétion et/ou de tutelle vis-à-vis des pouvoirs en place ? Sans doute puise-t-elle ses racines dans le fait que, d'une part, ces médias sont considérés, de jure ou de facto, comme « leur » propriété - si l'on consent à admettre que leur financement, par les deniers publics, contribue à les ranger dans la catégorie des « biens » appartenant à l'Etat. Elle découle par ailleurs avec certitude de la croyance - non démentie quoique non établie scientifiquement - des politiques au pouvoir des médias sur le public. Et donc à l'impérieuse nécessité politique de « contrôler » ceux-ci afin de mieux orienter les débats sur les enjeux de société et influencer sur les opinions et comportements qu'adopteront les publics destinataires...

Mais au fait, qui ces médias sont-ils censés servir ? Qu'ils soient, selon les contextes et les cas considérés, placés sous la coupe d'un commissaire à la propagande ou à l'idéologie, sous les ordres d'un ministre de l'information et/ou de la communication ou d'une Direction ministérielle en charge des médias, les médias audiovisuels - et parfois écrits - relevant du secteur paraétatique/parapublic, ne sont qu'exceptionnellement placés au service du public au sens large (et des publics particuliers qui composent celui-ci).

La logique voudrait que l'inverse prévale, eu égard au fait que les impôts et autres taxes que les citoyens versent à l'Etat permettent de les faire fonctionner et de rémunérer ceux qui les animent. En lieu et place, des exemples issus d'époques et de pays différents l'on amplement confirmé, les médias d'Etat servent le plus souvent un homme, un parti, une nomenklatura, une oligarchie, une ethnie, un clan, un gouvernement, etc. au détriment d'un public composé de l'ensemble des citoyens d'une société donnée.

Pourtant, un tel contrôle politique et une telle tutelle administrative ne sont-ils pas totalement dépassés aujourd'hui ? Cette question paraît pour le moins légitime, et nécessite sans doute d'être débattue tant dans les cercles médiatiques et de la société civile que chez les responsables politiques eux-mêmes. N'est-il pas en effet anachronique, à l'heure où les nouvelles technologies de l'information et de la communication révolutionnent notre rapport aux médias, de maintenir un contrôle politique du pouvoir central doublé d'une tutelle administrative sur les médias du secteur public ? Ne peut-on envisager un autre mode de gouvernance pour des médias dont la mission de



service public apparaît essentielle ? Les modes de nomination politiques des responsables des dits médias, le chantage financier si souvent exercé à l'encontre de ces derniers par leurs autorités de tutelle, le recul des obligations de service public, la concurrence contrenature engagée avec les médias privés, etc. ne doivent-ils pas nous amener collectivement à repenser les schémas existants ?

Autrement dit, comment couper le « cordon ombilical » qui, trop souvent encore aujourd'hui, nuit à la définition de missions de caractère véritablement publique, à la production d'informations de nature qualitative et utile pour le plus grand nombre ou encore à la visibilité en même temps qu'à l'existence des différents courants d'idées et des diverses communautés culturelles composant toute société ? L'Etat, le gouvernement ne sont pas toujours, c'est un euphémisme, les meilleurs garants de la nécessaire neutralité qui doit caractériser les médias de service public. Parmi les *scenarii* alternatifs à cette situation qui ne satisfait in fine que les responsables politiques en place, il y a la solution consistant à confier à un arbitre neutre la gouvernance du paysage médiatique public.

Ce rôle peut être attribué à l'organe de régulation des médias, a fortiori parce que sa vocation première est de garantir la liberté de communication et que sa principale mission est de veiller à ce que celle-ci profite au plus grand nombre. Ce choix alternatif suppose bien entendu, en amont, la garantie de la neutralité et de l'indépendance du régulateur, vis-à-vis de tout pouvoir quel qu'il soit. C'est là la condition à une gouvernance transparente et efficiente de médias, dont la caractéristique première est d'être le bien de tous (II).

Mais avant de voir en quoi et comment le choix du régulateur peut s'avérer judicieux, il faut au préalable examiner le rôle si particulier dévolu à ces médias publics et rappeler les valeurs sur lesquelles ils doivent fonder leur action (I).

## **I. Valeurs et missions des médias de service public**

Le Conseil de l'Europe a rappelé en février 2012 la mission essentielle des médias publics dans une société démocratique, consistant à « soutenir des objectifs d'intérêt général tels que le progrès social, la sensibilisation du public aux processus démocratiques, la compréhension interculturelle et l'in-

tégration dans la société, en s'appuyant sur un éventail diversifié de contenus de haute qualité »<sup>(1)</sup>. Et de préciser plus en avant : « en tant que source importante d'informations impartiales et d'opinions politiques variées, ils doivent rester indépendants de toute ingérence politique ou économique et respecter des critères rédactionnels élevés d'impartialité, d'objectivité et de probité »<sup>(2)</sup>.

Pour qu'un tel objectif général puisse être atteint, il va de soi que quelques conditions doivent néanmoins être réunies a minima, dont notamment :

- la vigilance constante du public, la transparence et l'obligation de rendre des comptes ;
- l'indépendance éditoriale ;
- une adaptation des missions au contexte évolutif, en particulier celui des nouvelles technologies de l'information et de la communication favorisant l'interactivité<sup>(3)</sup> ;
- un financement adéquat et sans contreparties<sup>(4)</sup>.

L'intérêt incontestable des travaux et des réflexions menés par le Conseil en la matière tient au fait qu'il introduit par ailleurs l'exigence de bonne gouvernance. Un système de gouvernance efficace des médias de service public doit en effet prévaloir, au bénéfice du plus grand nombre. Outre la transparence concernant les procédures de nomination et la composition des conseils de direction des médias de service public, le Conseil de l'Europe préconise que cette bonne gouvernance englobe en outre<sup>(5)</sup> :

---

(1) Cf. *Déclaration du Comité des Ministres sur la gouvernance des médias de service public*, adoptée par le Comité des Ministres le 15 février 2012, lors de la 1134e réunion des Délégués des Ministres, Strasbourg, p.1.

(2) *Idem*.

(3) Sur les moyens utilisables par les médias de service public d'interagir avec les citoyens, cf. « *Les stratégies des médias de service public visant à promouvoir une plus large participation démocratique des individus. Recueil de bonnes pratiques* », Rapport préparé par le Groupe de spécialistes sur les médias de service public dans la société de l'information (MC-S-PSM), novembre 2008, Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques, Conseil de l'Europe, Strasbourg, juin 2009, pp.12-16.

(4) Même en Europe, le cadre en matière de financement et de contrôle des offres des médias publics ne protège pas totalement des immixtions des pouvoirs publics. Christian M. Bron considère ainsi qu'« *il ne faut pas perdre de vue que la fixation des moyens financiers, la définition de leur mode d'utilisation, ainsi que le contrôle de la gestion économique des radiodiffuseurs, n'autorisent en aucun cas l'ingérence dans l'autonomie des programmes* »... Cf. « *Le financement et le contrôle des offres des radiodiffuseurs de service public* », in *Iris plus*, 2010-4, p.28.

(5) Cf. articles 10 à 13 de la *Déclaration du Comité des Ministres sur la gouvernance des médias de service public*, du 15 février 2012, p.2.

- « le cadre juridique par lequel l'Etat assure un juste équilibre entre l'indépendance des médias de service public et leur obligation de rendre des comptes » ;
- « les réglementations et les pratiques par lesquelles les médias de service public garantissent que leurs processus et leur culture sont les plus appropriés pour conduire leur mission et servir au mieux l'intérêt public » ;
- « un dialogue actif et constructif avec un plus large éventail de parties prenantes incluant de nouveaux degrés d'interaction, d'implication et de participation », dont la société civile et le public au sens large.

A cet égard, certains spécialistes estiment que les médias de service public joueraient ou devraient jouer un rôle clef dans le bon fonctionnement de la sphère publique, et, par voie de conséquence, dans le processus de discussion démocratique portant sur des questions et enjeux intéressant la société dans son ensemble : « dans les sociétés pluralistes et diverses, les médias ont un rôle important dans la formation et la médiation de la sphère publique. Le rôle des médias de service public est essentiellement de faire en sorte que cette sphère fonctionne et se développe dans de bonnes conditions. La sphère publique se nourrit de la communication et des débats axés sur des questions, des événements et des processus d'intérêt commun. L'avenir des médias de service public exige que l'institution devienne un partenaire efficace du public qu'ils servent. Il s'agit là d'un élément central de l'élargissement de la participation des individus et des collectivités dans la démocratie contemporaine. Pour les médias de service public, le public doit être composé de citoyens et de consommateurs qui doivent être traités comme des partenaires actifs et non des sujets passifs »<sup>(1)</sup>.

La question du nécessaire niveau d'indépendance des médias de service public par rapport à l'Etat doit être résolue en fonction des contextes nationaux. Elle peut l'être d'autant plus facilement si c'est à un organisme indépendant, en charge de la régulation du secteur de la communication au sens large, qu'est confiée la surveillance de la conformité de leur action avec les missions de service public à eux attribuées. Idéalement, cette obligation de rendre des comptes ne doit pas être exclusive et devrait également concerner

---

(1) Cf. « *Les stratégies des médias de service public visant à promouvoir une plus large participation démocratique des individus. Recueil de bonnes pratiques* », *op.cit.* p. 7.

d'autres parties, telles que le public organisé (associations de défense des consommateurs des médias, etc.) ou les organismes professionnels d'autorégulation.

## **II. Médias de service public et régulation**

Dans une société démocratique ou aspirant à le devenir, le public doit avoir à sa disposition des contenus médiatiques de qualité, qui puissent véritablement l'éclairer et l'aider à comprendre son environnement au sens large.

Un consensus prévaut selon lequel seul un service public audiovisuel paraît être à même d'offrir à l'ensemble des usagers un service universel apportant des informations de base, ainsi que des programmes dans les domaines de la culture, de l'éducation ou encore du divertissement.

Cet objectif suppose la production et la diffusion de contenus pluralistes - à destination d'un large public tout en n'omettant pas les minorités nationales, et œuvrant en faveur de la tolérance et de la compréhension réciproque entre les différentes composantes de la société. D'où l'impérieuse nécessité de contenus valorisant tout à la fois le patrimoine culturel commun à toutes les composantes de la société, mais aussi de programmes promouvant les patrimoines spécifiques à telle ou telle population, région, etc. De ce point de vue, les médias publics ont théoriquement un rôle original à jouer, qui plus est dans un contexte de libéralisation de la sphère politique. Il en va de même pour le régulateur, qui peut être amené à poser les conditions à remplir pour qu'émerge un service public de communication qui en soit capable et doté des moyens minima nécessaires.

En fixant des exigences en terme d'équilibre et de qualité des contenus, en érigeant la neutralité comme principe intangible dans les informations et les commentaires, le régulateur - dès lors que les conditions de son indépendance sont garanties - peut pousser à la naissance de médias au service du public (dans son unité mais aussi sa diversité), avec pour objectif d'éclairer celui-ci, en lui offrant les clefs qui lui permettront de jouer activement son rôle citoyen.

Parallèlement, le régulateur doit pouvoir, en faisant montre de persuasion et de courage, convaincre les pouvoirs publics d'accepter de couper le lien ombilical qui les lie encore dans bien des cas aux médias d'Etats, pour en

faire des médias de service public dotés d'une autonomie réelle. Or, c'est là une tâche particulièrement ardue en période de transition démocratique, tant la conviction est répandue que ces médias doivent tout bonnement être au service du gouvernement, quand ils ne sont pas considérés purement et simplement comme leur porte-parole, situation a priori incompatible avec l'esprit d'un régime politique libéral.

Quelle est précisément la situation en Afrique ?

Les instances de régulation des médias récemment créées (entre le début des années 1990 et fin des années 2000) sont apparues à quelques-uns comme un outil parmi d'autres pouvant participer de cette autonomisation et de cette responsabilisation nécessaires des médias publics. A quelques rares exceptions près, ces quelques visionnaires n'ont cependant pas été suivis, dans un contexte de transition démocratique où les mentalités des acteurs politiques n'étaient sans doute pas mûres pour une telle « guerre de libération ».

Le fait est que la désignation des responsables des médias publics ou bien la fixation des cahiers des charges de ces mêmes médias ne font pas encore partie des attributions de la grande majorité des autorités de régulation. Ce sont pourtant là des attributions de nature démocratique, qui sont revendiquées par celles-ci. En ce sens, elles peuvent être considérées comme des missions en devenir, des attributions de « 3<sup>ème</sup> génération ».

Ces missions en devenir constituent pour les régulateurs un enjeu d'avenir étant donné la place particulière dévolue aux médias publics sur le continent. En dépit de leurs difficultés et de leurs lacunes, ils restent en effet ceux capables d'atteindre l'ensemble des populations vivant sur le territoire national et disposent malgré tout des journalistes parmi les mieux formés<sup>(1)</sup>.

Les instances de régulation de la communication qui interviennent directement ou indirectement dans la nomination des responsables des médias publics se comptent sur les doigts de la main, ou peu s'en faut (Bénin, Ghana).

En résumé, le rôle des régulateurs dans le processus de nomination des responsables des médias publics reste donc très marginal (Burkina Faso, le Burundi, le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire, la Guinée, la Guinée Bissau, le Mali, la Mauritanie, la République Démocratique du Congo, le Sénégal, etc.).

---

(1) Cf. Thierry Perret, *Le temps des journalistes. L'invention de la presse en Afrique francophone*, Paris, Karthala (« Tropiques »), 2005, 318 p.

L'adoption de cahiers des charges et de missions des médias publics revêt également une importance non négligeable en démocratie. Notamment parce que cette réglementation peut permettre « d'assurer un meilleur accès des citoyens à l'information en ce sens que la règle des 3/3 ainsi que l'exercice des droits de réponse et de réplique, aspects fondamentaux du droit du citoyen à l'information (...), sont mieux respectés dans leur mise en œuvre ».

- La question de la nomination des responsables des médias publics, particulièrement, concentre toute l'attention des autorités de régulation qui, lorsqu'on le leur demande, à l'instar du Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel du Sénégal, du Conseil Supérieur de la Liberté de Communication du Congo, du Conseil National de la Communication du Cameroun ou encore du Conseil National de la Communication de Guinée, souhaitent, pour ne pas dire revendiquent, à l'avenir exercer cette attribution.

A cet égard, du point de vue de certains responsables d'instances africaines, sans même parler des instances européennes, l'évolution récente du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel français, qui ne nomme plus dorénavant les responsables des chaînes publiques, suscite un sentiment d'incompréhension mêlé d'inquiétude.

- Les cahiers des charges constituent des garanties en matière de pluralisme et d'objectivité de l'information dans le secteur médiatique public. Certaines instances de régulation sont totalement exclues aussi bien de la fixation ou de la définition des cahiers des charges de ces médias publics que du contrôle de leur respect par ces derniers (Mali, Cameroun, Guinée, Mozambique, Mauritanie ou encore Guinée Bissau...)

Tout en étant tenus à l'écart de la fixation des cahiers des charges des médias publics, des régulateurs sont néanmoins chargés de veiller au respect du contenu des dits cahiers des charges (Burkina Faso, Sénégal, Burundi, Gabon, Bénin à travers sa mission de veille de la qualité et de la diversité des programmes). D'autres (Rwanda ou Congo) sans être eux non plus explicitement chargés de veiller au respect des cahiers des charges, ont mission de veiller au pluralisme, à la qualité, à la diversité de la production et de la créativité au sein des médias.

## Conclusion

L'absence de cahier des charges, le fait que la loi ne prévoit pas explicitement le rôle du régulateur dans la fixation et/ou le contrôle de ceux-ci, n'équivalent pas une condamnation à l'inaction et à la résignation. Par la rigueur de son travail, la justesse de ses actions et la prise en compte de l'intérêt général, le régulateur se construit au quotidien un respect et une crédibilité aux yeux de professionnels (des secteurs public et privé) qui, en retour, lui reconnaîtront une autorité morale face à laquelle ils pourront difficilement ne pas se soumettre en cas d'injonctions de sa part.

Pour que les organes de régulation s'imposent aux médias publics, non pas en vertu de la loi seule mais aussi et surtout de leur autorité morale, et de leur force de persuasion, ceux-ci n'ont d'autre choix que de se montrer efficaces et performants dans la conduite de leurs actions.

C'est là un enjeu auquel il faut répondre au jour le jour, au risque, dans le cas contraire, de perpétuer pour longtemps encore une situation, décrite par Idimama Kotoudi, de déséquilibre démocratique et d'inégalité entre secteurs public et privé : « les médias publics ont précédé la régulation et ils semblent s'en affranchir par conséquent. La parfaite illustration de cet état de fait est que la plupart des lois sur la régulation des médias ont prévu des cahiers des charges et des missions pour les radios et les télévisions privées, qui doivent strictement s'y conformer sous peine de sanctions pouvant aller jusqu'au retrait de l'autorisation. Il n'y a rien de tel pour les médias publics. En créant ce vide, les gouvernements qui ont élaboré les lois ouvrent ainsi la voie à l'utilisation abusive par eux-mêmes des médias publics, qui par ailleurs sont restés statutairement sous le contrôle des ministres de l'information. L'absence de cahiers des charges et des missions pour les médias publics a aussi pour conséquence la jouissance par ces derniers d'une sorte d'impunité pour les fautes qu'ils pourraient commettre. En outre », conclue-t-il, « l'initiative laissée aux ministres de l'information dans ce domaine aliène gravement l'indépendance proclamée des journalistes des médias d'Etat »<sup>(1)</sup>.

---

(1) Cf. *Les organes de régulation des médias en Afrique de l'Ouest : Etat des lieux et perspectives*, Institut Panos Afrique de l'Ouest, Dakar, janvier 2006.  
Consultable à l'adresse [http://www.panos-ao.org/ipao/IMG/Organes\\_de\\_regulation\\_des\\_medias.pdf](http://www.panos-ao.org/ipao/IMG/Organes_de_regulation_des_medias.pdf)

## **Bibliographie indicative**

- Adjovi, Emmanuel, *Les instances de régulation en Afrique de l'Ouest : le cas du Bénin*, Paris, Karthala, 2003.
- De la Brosse, Renaud, *La régulation des médias dans un contexte de transition et de consolidation démocratiques : le cas de l'Afrique subsaharienne*, Mémoire d'Habilitation à Diriger les Recherches, Université de Strasbourg, 2009.
- De la Brosse, Renaud, *La Régulation des médias dans l'espace francophone : Bilan et Perspectives*, Paris, Organisation Internationale de la Francophonie, 2009.
- Guyot, Jean-Claude, Tiao, Luc-Adolphe, *La régulation des médias : principes, fondements, objectifs et méthodes*, Paris, Institut Panos Paris, 2007.
- Kotoudi, Idimama, *Les organes de régulation des médias en Afrique de l'Ouest*, Dakar, Institut Panos Afrique de l'Ouest, 2006.



# La réforme de l'audiovisuel

## les axes du débat

Dr. Mohamed HAMDANE

*Institut de Presse et des Sciences de l'Information, Tunisie*

La révolution du 14 janvier 2011 a engendré la remise en cause d'un régime politique autoritaire mais également la remise en cause de l'arsenal médiatique qui a contribué à la légitimation et au renforcement de ce régime. Le secteur audiovisuel attire ainsi l'intérêt de tous et suscite le plus de polémiques quant à son nouveau statut dans une Tunisie démocratique. Un climat de tension accompagne spécialement le fonctionnement des médias audiovisuels, des accusations sont adressées spécialement à l'audiovisuel de la part du gouvernement, des partis politiques qui s'estiment lésés, de la société civile dont une partie a fini par camper devant le siège de la télévision nationale. Mais la tension est observable aussi au sein de la télévision nationale et des négociations sont entamées pour réviser l'organisation de l'Etablissement de la Télévision Nationale et un débat a été engagé autour des attributions de son conseil d'administration et des modalités de nomination de son Président et des directeurs de chaînes.

### **I – La création d'une instance de régulation de l'audiovisuel : un débat sur la composition et les compétences**

Conscient de l'enjeu que représentent les médias dans l'instauration de la démocratie, le gouvernement transitoire qui a dirigé le pays après le 14 janvier a créé l'Instance Nationale de Réforme de l'Information et de la Communication (INRIC) et lui a confié la tâche d'assurer la réforme du secteur. Deux décret-lois ont été adoptés grâce à cette instance : le décret loi N° 115 du 2 novembre 2011 portant refonte du code de la presse, et le décret loi N° 116

portant la même date relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et à la création d'une Haute Instance Indépendante de la Communication Audiovisuelle (HAICA). Après l'organisation des élections de la nouvelle assemblée constituante et l'installation d'un nouveau gouvernement transitoire issu de cette assemblée le problème de la mise en vigueur des textes juridiques cités reste posé. Si le nouveau code de la presse a permis la floraison de plusieurs périodiques et a garanti une certaine liberté d'expression au sein de la presse écrite, la HAICA n'a pas encore vu le jour. Et l'INRIC considère que la défaillance de cette instance contribue à la crise actuelle de l'audiovisuel. D'autres parties adressent des critiques acerbes contre cette instance et réclament la révision du décret loi 116.

Quel est l'apport effectif de ce texte et dans quelle mesure il peut assurer la liberté d'expression audiovisuelle ? Et quels sont d'autre part les reproches qu'on adresse à ce texte et qui pourraient expliquer son gel actuellement ?

### **1- Apports du décret loi 116**

Le souci principal qui a guidé à l'adoption de ce texte était de dégager les médias audiovisuels publics et privés de l'emprise des pouvoirs publics. Le moyen le plus approprié a été de créer une autorité de régulation indépendante, la HAICA, chargée d'organiser, de contrôler le fonctionnement du secteur audiovisuel et de garantir sa liberté et son impartialité, à l'instar des organismes similaires qui existent dans les pays démocratiques..

Cette instance répond au niveau de sa composition et de son organisation aux normes d'indépendance reconnues sur le plan international. Le décret loi assure cette indépendance grâce à la collégialité de l'instance, à la désignation démocratique de ses membres, à leur représentativité des différentes parties concernées par l'audiovisuel, à la durée limitée de leur mandats. Cette indépendance est également garantie par l'inamovibilité des membres.

La HAICA répond aussi au niveau de ses missions aux objectifs de garantie de liberté d'expression, de pluralisme, et de neutralité dans la régulation des médias. Le décret loi 116 accorde à cette instance des attributions qui étaient monopolisées auparavant par le pouvoir politique. La HAICA dispose d'un pouvoir de décision effectif pour délivrer les autorisations d'exploitation des entreprises audiovisuelles privées, pour élaborer les différents textes d'orga-

nisation du secteur, pour contrôler le fonctionnement des entreprises et le contenu de leurs productions audiovisuelles, et pour sanctionner les violations de la réglementation. Cette autorité de régulation dispose aussi d'un pouvoir consultatif pour nommer les présidents des établissements audiovisuels publics, élaborer et proposer la législation audiovisuelle. Grâce à cette instance, le secteur échappe désormais à l'emprise de l'Etat et garantit sa liberté. Mais malgré ses apports évidents, le décret N° 116 soulève des critiques à plusieurs niveaux : au niveau du contexte de son élaboration, au niveau de l'organisation de la HAICA et au niveau de ses attributions.

## **2- Le contexte d'élaboration du décret loi**

Les reproches adressés à ce texte émanent des acteurs politiques qui souhaiteraient garder leur mainmise sur le secteur, des promoteurs des entreprises audiovisuelles privées qui souhaiteraient défendre leurs intérêts économiques et des professionnels de l'audiovisuel qui souhaiteraient avoir un rôle plus important dans la gestion du secteur. Mais leurs critiques ne manquent pas de pertinence.

Concernant les conditions d'élaboration du décret loi, on signale que le texte a été conçu par une instance (l'INRIC) désignée, non élue et non représentative nécessairement de tous les acteurs de l'audiovisuel. Le texte a été discuté et adopté par la Haute Instance de Défense des Objectifs de la Révolution elle-même non élue et sans consultation des patrons de l'audiovisuel. Le texte a été promulgué par un pouvoir politique transitoire et sans légitimité populaire d'une manière jugée précipitée, quelques semaines avant les élections de l'assemblée constituante et son remplacement par un autre pouvoir issu de ces élections.

Les auteurs du projet ont été jugés imprégnés de modèles occidentaux et adopté une démarche d'imitation de la législation française. La HAICA ne diffère pas beaucoup dans son organisation et dans ses attributions du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel en France. La séparation entre un code de la presse écrite et une réglementation de l'audiovisuel peut se justifier dans le contexte de l'évolution des médias des pays occidentaux. Mais dans un contexte de révolution et à l'heure de la convergence des médias, de l'essor de l'internet et du journalisme électronique la création d'une autorité de régulation de l'audiovisuel paraît insuffisante. L'Etat gère des entreprises de presse écrite(La

Presse- Essabah) et l'agence Tunis Afrique Presse que la réglementation ignore. Il n'y a pas par conséquent une vision globale de la politique de l'information dans son ensemble.

Enfin le contexte transitoire de l'adoption du texte rend sa mise en vigueur polémique. Le décret loi attribue au Président de la république des attributions qui lui ont été retirées par l'assemblée constituante dans la nouvelle organisation provisoire des pouvoirs publics. Au cours de l'élaboration de la nouvelle constitution, l'assemblée constituante a abouti à une autre vision de la politique de l'information et a prévu la création d'une autorité de régulation qui bénéficierait du statut d'une instance constitutionnelle à l'instar de certaines expériences européennes (en Allemagne et en Autriche...)

### **3- L'organisation de la HAICA**

D'autres réserves ont été formulées quant à la composition et l'organisation de la HAICA. Un premier problème peut être soulevé quant à la nature juridique de cette instance. En vertu du décret loi 116, il s'agit d'un organisme ayant la personnalité juridique et l'autonomie financière mais il ne s'agit pas d'un établissement public soumis à la tutelle de l'Etat. Il peut être qualifié comme c'est le cas du C.S.A. français d'autorité administrative indépendante. Mais la loi française de 1986 ne confère pas au CSA la personnalité juridique. La nature juridique de l'instance pourrait soulever des problèmes quant à ses rapports avec l'Etat et les acteurs de l'audiovisuel.

La composition de la HAICA est dominée dans sa représentativité par les syndicats professionnels : Sur les 9 membres qui la composent, un seul membre, le Président de l'instance est désigné par le chef de l'Etat, 2 membres sont désignés par le pouvoir législatif, les 6 autres membres sont proposés par les structures professionnelles les plus représentatives y compris les deux magistrats prévus dans le textes. Sans être une instance d'autorégulation les structures professionnelles sont largement représentées au détriment des pouvoirs publics élus par le peuple et au détriment d'autres composantes de la société civile concernée par le secteur audiovisuel. Si en France le CSA est constitué de personnalités désignées par le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, les instances de régulation de l'audiovisuel en Allemagne représentent à raison des deux tiers la société civile, dans ses composantes professionnelles certes mais également artistiques, religieuses et éducationnelles.

#### 4- Les larges attributions de la HAICA

Ce sont surtout les larges attributions de la HAICA qui suscitent le plus de craintes et la polémique. Le texte instituant cette instance n'a pas été précédé d'une loi réglementant l'audiovisuel et qu'elle serait chargée d'appliquer comme c'est le cas de la loi du 30 septembre 1986 sur la liberté de la communication en France. L'instance tunisienne de contrôle des élections instituée elle aussi après la révolution avait une loi préalable à appliquer. Le décret loi N° 116 a été conçu comme un texte réglementant la liberté de la communication audiovisuelle mais il n'a posé que des principes très généraux dans ce sens et il s'est surtout focalisé sur la détermination du statut détaillé de la HAICA, et il a confié à cette instance des attributions réglementaires très larges. C'est à la HAICA que revient la mission d'établir les cahiers des charges relatifs à l'exploitation des entreprises audiovisuelles, d'établir les règles de déontologie publicitaire, d'établir les critères « législatifs » et techniques des études d'audience (article 16 du décret loi). La HAICA intervient aussi pour établir les règles relatives aux campagnes électorales par les moyens audiovisuels (article 44). Elle intervient pour élaborer la réglementation relative à la production et à la diffusion des émissions audiovisuelles au cours de ces campagnes (article 33), ce qui peut engendrer des contradictions avec la réglementation électorale en vigueur et entraîner des conflits avec les autres instances chargées du contrôle des élections. Ces attributions très étendues dépassent normalement le cadre des compétences d'une autorité administrative et empiètent sur les compétences du pouvoir législatif et réglementaire.

En tant qu'autorité administrative, la HAICA dispose de compétences non moins étendues. Elle est chargée essentiellement de délivrer les licences d'exploitation aux entreprises audiovisuelles privées. Elle cumule cette mission avec le contrôle du fonctionnement des chaînes audiovisuelles publiques alors que les deux secteurs sont soumis dans certains pays à des autorités de régulation différentes. Ses attributions ne se limitent pas à l'octroi des autorisations de création des entreprises audiovisuelles mais elle assure aussi le contrôle de leur fonctionnement et même du contenu de leurs programmes. Elle veille notamment au respect de la déontologie du contenu des programmes et de la publicité audiovisuels, au respect de la vie privée et à la protection de l'enfance.

Ce sont surtout les attributions judiciaires étendues de la HAICA qui soulèvent le plus de critiques. Le décret N° 116 attribue en effet à cette instance le pouvoir de trancher les conflits engendrés par l'exploitation et le fonctionnement des entreprises audiovisuelles. En plus du pouvoir d'enquête sur place et sur pièce dont elle dispose grâce à un corps de contrôleurs mis à son service, la HAICA dispose des pouvoirs d'adresser des avertissements aux entreprises audiovisuelles, d'arrêter la production ou la diffusion de certaines émissions, de réduire la durée des autorisations d'exploitation, de suspendre temporairement ces autorisations et même de les retirer définitivement. La HAICA dispose par ailleurs d'un pouvoir de sanctions pécuniaires qui peuvent atteindre 50 mille dinars. Elle dispose d'un pouvoir de saisie et de réquisition des équipements. Le décret No 116 prévoit certes des règles très minutieuses pour mettre en application ces sanctions, pour garantir le droit à la défense, pour assurer les recours judiciaires contre ces sanctions au niveau de l'appel. Mais ces attributions sortent du cadre normal attribué à ce genre d'autorités administratives même si elles sont indépendantes. Si on ajoute à ces compétences de sanctions, celles de légifération, celles de contrôle, celle d'émettre un avis conforme pour la désignation des présidents des chaînes audiovisuelles publiques, on s'aperçoit d'une concentration excessive des pouvoirs attribués à la même autorité. Le statut de la HAICA, en contradiction avec le principe de séparation des pouvoirs pourrait engendrer le détournement de pouvoirs.

## **II- Le problème de la privatisation des médias audiovisuels publics**

L'annonce par certains leaders du parti Ennahdha, au pouvoir, de leur volonté de privatisation des médias publics en 2012 a suscité un autre grand débat public sur l'opportunité d'une telle orientation. L'élite tunisienne qui a toujours milité pour le désengagement de l'Etat du secteur des médias pour les libérer de son emprise se trouve aujourd'hui dans une position de défense de ces mêmes médias publics. Historiquement, L'Etat tunisien a été le promoteur du premier journal et de la première imprimerie dans le pays. Après l'indépendance, il a tenu à prendre en main les principaux médias du pays (agence TAP, radio, télévision) et à racheter le principal quotidien du pays, le journal La Presse. Pendant plus de 50 ans l'Etat a été le principal patron de médias, le principal employeur de journalistes et il s'est assuré par conséquent sa main-

mise presque totale sur le secteur. C'est ce qui justifiait l'appel par l'élite à la désétatisation des médias. Qu'est ce qui justifie ce revirement ? Et que cache Ennahdha derrière sa nouvelle prise de position à l'égard des médias publics ?

### **1- La privatisation des médias publics, une manœuvre politique ?**

L'opposition à la privatisation des médias dépasse le cadre d'une polémique politique entre parti au pouvoir et opposition. Elle reflète surtout des craintes de fond. L'histoire des médias en Tunisie et dans divers pays arabes a démontré que cette privatisation a constitué dans la majorité des cas un moyen détourné pour garantir l'hégémonie de l'Etat sur ces médias. Au début de l'indépendance du pays, le statut de la TAP a permis à certains particuliers d'être associés au capital de l'agence pour lui donner une image d'indépendance et de liberté. Le statut de la SNIPE (La Presse) reflétait la même démarche et poursuivait les mêmes objectifs. Mais cette association des privés au capital des deux entreprises était dérisoire ce qui a rendu cette implication des particuliers plus que formelle.

Dans le secteur audiovisuel le pouvoir politique était réticent pendant des décennies à associer les privés. Sous la pression d'un nouveau contexte international et technologique qui remet en cause la souveraineté de l'Etat sur la circulation de l'information, le pouvoir a fini par accepter l'association des privés dans la gestion des médias audiovisuels. A l'image de ce qui a été fait dans certains pays du Golfe et d'autres pays arabes les médias audiovisuels étaient confiés à des parents ou à des hommes d'affaires au service du pouvoir. Sous le régime de Ben Ali, les principales stations de radio et de télévision étaient confiées à ses proches. Le journal Assabah a été également racheté par Sakhr El Matri.

Dans le secteur numérique qui revêt une dimension mondiale, le pouvoir était obligé de donner à l'Agence Tunisienne de l'Internet le statut d'une société commerciale privée et on sait combien cette nature privée n'était que formelle et combien cette agence a exercé sa censure sur les sites web dans le pays. Ainsi l'expérience de la Tunisie en matière de privatisation des médias n'a engendré qu'une fausse privatisation.

L'opposition actuelle contre la privatisation des médias publics pourrait refléter une crainte que le parti Ennahdha dissimule par cette manœuvre poli-

tique sa volonté de contrôler les médias publics par le biais d'hommes d'affaires qui lui sont acquis. Mécontents de l'insoumission des journalistes et de leur volonté d'assurer leur indépendance, les militants islamistes ont organisé des campagnes orchestrées, des manifestations et un sit in devant le siège de la télévision pour dénigrer les journalistes en général et porter atteinte aux journalistes des médias publics en particulier. Le discours sur la privatisation des médias s'insère dans ce contexte de critiques formulées contre les médias publics et leurs journalistes.

## **2- Les médias privés tunisiens, un modèle à suivre ?**

Reste à savoir si l'association des privés dans la gestion des médias publics pourrait assurer plus d'indépendance et de dynamique dans ce secteur. Il est évident que les médias publics poursuivent une mission de service public et s'engagent dans des productions médiatiques culturelles, éducatives, religieuses et scientifiques qui nécessitent beaucoup de moyens et qui ne sont pas nécessairement rentables. Les médias publics sont appelés à sauvegarder le patrimoine artistique, musical et littéraire national, à promouvoir la création intellectuelle et artistique, et à défendre la pureté de la langue arabe, indépendamment des considérations lucratives.

La privatisation des médias publics suscite ainsi des craintes quant à leur insertion dans une logique marchande qui ne prend pas en considération cette mission culturelle vouée aux médias publics. Soumis à la logique de l'audience et de l'audimat pour attirer les annonceurs et garantir le maximum de recettes publicitaires, ces médias pourraient être amenés à utiliser une langue populaire franco arabe et à diffuser un contenu massifié, standardisé qui plait au goût du grand public : des clips de vedettes de la chanson orientale ou occidentale, des feuillets importés. L'information virerait au sensationnel et à la provocation des polémiques et des conflits. L'appel du parti Ennahdha à la privatisation des médias publics semble en contradiction avec leur programme politique attaché à ancrer le citoyen tunisien dans sa culture arabo musulmane. La privatisation implique l'insertion dans le marché commercial mondialisé qui ne reconnaît pas les identités.

Les craintes spécifiques des journalistes sont liées à leur statut futur dans ces médias privatisés. Leur expérience avec certains patrons de médias privés



démontre que ceux-ci font fi aux statuts de la profession, ne respectent ni les droits moraux, ni les droits pécuniers des journalistes. La logique marchande de ces patrons les amène à exploiter les journalistes.

Loin de promouvoir les médias publics, ni de leur garantir l'indépendance, la privatisation les dégage apparemment des pressions du pouvoir politique pour les soumettre à des pressions plus contraignantes, celles de l'argent.

### **III – Régulation de l'audiovisuel ou régulation de tous les médias ?**

Au lieu de promulguer le décret loi 116 sur la régulation de l'audiovisuel, l'Assemblée Nationale Constituante s'est orientée dans une autre direction : Elle a élaboré un projet de régulation de tout le secteur des médias et intégré le projet au sein même de la constitution. Les articles de la constitution relatifs à l'instance indépendante de l'information ont suscité une polémique entre les initiateurs de cette instance d'une part et le Syndicat National des Journalistes Tunisiens d'autre part. Celui-ci maintient son attachement à la mise en vigueur du décret loi 116 relatif à la Haute Autorité de l'Information et de la Communication Audiovisuelle (HAICA). Il émet des réserves quant à l'opportunité de donner à cette instance un statut constitutionnel, et quant à son élargissement pour englober tous les secteurs de l'information. Il conteste surtout la composition de l'instance constitutionnelle qui va être élue d'après le projet proposé par le pouvoir législatif sans participation aucune de la part des professionnels de l'information. Ces craintes de soumission de l'instance aux directives du pouvoir politique sont certes légitimes et le risque de manipulation de l'instance par les forces politiques en présence est probable alors que la révolution a eu le grand mérite de consolider le grand acquis de la liberté d'expression. Mais les réserves formulées par le SNJT méritent d'être revisitées pour les évaluer et proposer quelques solutions permettant de dépasser les divergences existantes.

L'application du décret loi 116 relatif à la HAICA peut constituer certes une solution urgente pour combler le vide juridique grave dans le domaine de l'audiovisuel. Mais ce décret loi, une fois transformé en loi, peut être à tout moment revu par le pouvoir législatif qui va être élu et il n'est pas certain qu'il sera révisé par une autorité politique pour lui accorder plus de pouvoir et d'indépendance. Intégrer l'instance de l'information au sein même de la

constitution représente l'un des grands acquis de la révolution à côté de l'ISIE. Accorder à cette instance une place dans la constitution constitue une reconnaissance claire et irréversible de l'information et des médias en tant que quatrième pouvoir. Et il est plus difficile de reviser la constitution et de revenir sur cet acquis important. Plusieurs autres pays africains qui ont passé par la même transition démocratique que la notre ont tenu à inscrire cet acquis dans leurs constitutions.

### **1- Un débat sur les prérogatives**

Quant à la controverse relative aux prérogatives de l'instance indépendante de l'information et au domaine de régulation couvert par cette instance, le SNJT estime que celle-ci doit se limiter dans sa mission au domaine de l'audiovisuel à l'image des pratiques courantes dans les pays occidentaux démocratiques. Le secteur de la presse écrite est autorégulé dans ces pays par la profession dans le cadre de conseils de presse et on peut s'en inspirer pour créer un conseil similaire. Cette proposition peut être effectivement envisageable et défendable. Mais elle occulte le statut exclusivement privé des entreprises de presse écrite dans les pays occidentaux démocratiques qui nous servent de référence. Elle occulte aussi le secteur de la presse électronique qui souffre d'une grande anarchie. En Tunisie, l'Etat a historiquement une place prédominante dans tous les secteurs de l'information. A la suite de son long monopole de l'audiovisuel, l'Etat assure la gestion des deux établissements publics de la radio et de la télévision tunisiennes. Après la révolution il est associé à la gestion d'Attunissya tv, des radios Shems FM et Azzitouna. En plus de l'audiovisuel, l'Etat gère l'agence nationale de presse TAP. Il gère dans le domaine de la presse écrite la SNIPE (avec ses deux quotidiens La Presse et Assahafa) ainsi que Dar Assabah (avec ses deux quotidiens Assabah et le Temps ainsi que son site web Assabah news). Si on estime qu'une autorité de régulation contrôle et régule les médias privés elle est aussi la garante de l'indépendance des médias publics audiovisuels, écrits et électroniques. D'ailleurs la profession a tant milité pour revendiquer l'indépendance de Dar La Presse, de l'agence TAP et surtout de Dar Assabah. Réserver le domaine de compétence de l'instance à l'audiovisuel uniquement risquerait de menacer l'indépendance des secteurs des médias écrits et électroniques publics. Il est donc plus qu'avantageux d'associer l'instance de l'information dans ces

secteurs pour garantir l'indépendance de tous les médias publics. Le modèle occidental n'est pas toujours adaptable à notre contexte et à l'histoire spécifique de nos médias. Au contraire, on peut être innovant et servir de modèle pour ces pays. L'instance de l'information pourrait prévoir dans son organigramme des départements spécifiques pour réguler les différents secteurs : audiovisuel, écrit et électronique.

L'instance de l'information pourrait-elle se transformer en un ministère de l'information, comme le craint le SNJT ? Cette crainte est plus que légitime si le pouvoir législatif a le monopole exclusif de nomination des membres de l'instance en fonction des forces politiques en présence. Mais il faut reconnaître d'autre part que cette instance n'est pas un organe d'autorégulation pour qu'elle soit dominée dans sa composition par les représentants de la profession. Le secteur est certes un domaine intellectuel dans lequel la liberté de l'information et de l'expression sont primordiales. C'est aussi un secteur économique soumis aux règles d'une concurrence sauvage et si les médias échappent au pouvoir politique ils peuvent être soumis au pouvoir plus dangereux de l'argent. C'est une industrie déterminée aussi par les progrès technologiques du numérique et de la télécommunication bien dans l'audiovisuel que la presse écrite et électronique. C'est également un secteur de souveraineté culturelle appelé à défendre la culture nationale, sa langue et ses croyances. C'est également un produit destiné à un public qui doit être défendu contre la manipulation et la désinformation. Le monde des médias revêt plusieurs dimensions et implique plusieurs acteurs. Il est donc important d'impliquer ces différents acteurs dans la mission de l'instance de l'information à côté des professionnels de l'information et des pouvoirs publics exécutif, législatif et judiciaire.

## **2- Un débat sur les structures**

Pour assurer l'indépendance effective de l'instance de l'information, on peut s'inspirer du compromis trouvé par les membres de l'ANC pour constituer l'ISIE et assurer l'indépendance et la transparence des élections. Le pouvoir législatif élu par le peuple pourrait avoir un pouvoir de nomination mais ce pouvoir ne doit pas être discrétionnaire. Les différents acteurs peuvent être associés dans cette mission en proposant des candidats soumis à l'approbation du pouvoir législatif. A côté des représentants de la profession prévus par

le décret loi 116, d'autres acteurs peuvent désigner des candidats pour faire partie de l'instance : le Président de la République, le Chef du gouvernement, la Chambre du Peuple, le Conseil Supérieur de la Magistrature, l'ISIE (intéressée par la neutralité politique des médias), le Conseil de la Concurrence (chargé de veiller à la libre concurrence notamment dans les entreprises médiatiques), l'instance de régulation des télécommunications, et les organisations de la société civile défendant la culture et l'éducation nationales ainsi que les consommateurs. La diversification des intervenants dans la proposition des membres de l'instance pourrait constituer une garantie pour l'indépendance de celle-ci. Et les craintes du SNJT seraient certainement moins grandes.

Reste à signaler que la mise en vigueur de la HAICA ou la création de l'instance indépendante de l'information ne constituent pas une fin en soi. L'ISIE ne peut pas fonctionner sans code électoral qu'elle est chargée de le mettre en application. Les instances de régulation de l'information ne peuvent pas fonctionner non plus en l'absence d'une loi. Une tâche encore plus importante attend le législateur durant les années à venir : combler le vide juridique flagrant dans le domaine des médias et donner une assise juridique aux décisions de l'instance de régulation.

### **Conclusion : Les débats occultés**

En conclusion on peut estimer que le principe de création d'une autorité indépendante de régulation constitue un acquis dans la voie de la démocratie. La HAICA doit exister et doit commencer à fonctionner mais son statut mérite d'être révisé et élargi aux autres médias pour lui assurer le plus de chances de garantir la liberté et la promotion du secteur de l'information et de la communication en Tunisie.

Malgré l'importance des débats soulevés, le secteur de l'audiovisuel souffre encore d'un grand vide juridique. Le débat qui a été entamé concerne les aspects structurels et institutionnels relatifs à l'audiovisuels. D'autres problèmes non moins importants mériteraient le débat. En effet on a pensé jusqu'à présent aux institutions qui vont réguler l'audiovisuel mais on n'a pas réfléchi sur l'assise juridique qui permettrait à ces institutions de fonctionner. Un autre débat va être mené autour de la loi de la communication audiovisuelle qui va fixer les conditions de création des stations de radio et de télévision privées et qui va déterminer leurs conditions de fonctionnement. Des cahiers de charges

vont se baser sur cette loi pour permettre à l'instance de régulation d'être créée sur une assise légale claire.

Le débat le plus important à soulever concerne la dimension économique et financière de l'audiovisuel. On a pensé à libérer l'audiovisuel du joug du pouvoir politique mais on n'a pas réfléchi jusqu'à présent aux sources de financement de l'audiovisuel qui sont importantes et qui risquent de soumettre la liberté de l'audiovisuel à la pression du pouvoir de l'argent et de celui des partis politiques dominants. D'ailleurs certaines chaînes de télévision privées qui ont été autorisées à fonctionner n'ont pas vu le jour par manque de moyens. D'autres chaînes (comme TWT) ont disparu. D'autres chaînes de radios et télévision (comme Al hiwar Attounsi) connaissent des difficultés financières et risquent de disparaître. Il est donc important de réfléchir sur dimension financière de l'audiovisuel pour garantir une liberté et une croissance effectives de la communication audiovisuelle.

## Bibliographie

- Barrouhi Abdelaziz, 2009 : «Audiovisuel : restructuration en chaîne», in *Jeune Afrique*, 15 avril.
- Chauveau Agnès, 1997 : *L'audiovisuel en liberté ? Histoire de la Haute Autorité*, Paris : Presses de Sciences-Po.
- Debbasch Charles, 1995 : *Droit de l'audiovisuel*, Collection Dalloz, 4<sup>e</sup> édition.
- Hamdane Mohamed, 1989 : *Le droit de l'Information en Tunisie*, Edition CNUDST, Tunis, 413 p.
- Hamdane Mohamed, 1992 : «Naissance difficile d'un nouveau droit en Tunisie : le droit de l'audiovisuel», in *R.T.C.* n° 22, pp. 27-36.
- Chouikha Larbi, 2005-2006 : «L'audiovisuel en Tunisie : une libéralisation fondue dans le moule Etatique», in *L'Année du Maghreb*, CNRS, p. 549-558
- SMATI Nozha : «La configuration audiovisuelle tunisienne entre monopolarisation et libéralisation du secteur», in <http://www.entrelacs.fr>, Date de mise en ligne : 26 avril 2009
- «Tunisie : Réglementation de l'audiovisuel» ; in [www.article19.org/.../tunisie](http://www.article19.org/.../tunisie)
- محمد حمدان : «مدخل إلى قانون الإعلام والاتصال في تونس»، نشر معهد الصحافة وعلوم الإخبار، تونس 1996، 509 ص.
- محمد حمدان : «التشريعات الاعلامية في تونس : نصوص أساسية» نشر معهد الصحافة وعلوم الإخبار، تونس 2005، 196 ص.

# Médias publics tunisiens et transition démocratique : Quelles perspectives d'avenir ?

Dr. Mohamed GONTARA

*Institut de Presse et des Sciences de l'Information, Tunisie*

## 1- En guise d'introduction

Les médias dits publics sont, en Tunisie, depuis le 14 janvier 2011 - date de la fuite de l'ancien président de la République Zine El Abidine Ben Ali, de la chute de son régime et de l'avènement de la révolution tunisienne - au centre d'un débat aussi bien houleux que passionné.

On ne compte plus les débats centrés sur le rôle de ces médias et sur leur devenir après les changements opérés dans la société tunisienne le 14 janvier 2011 et notamment avec la quête d'une démocratisation du pays et de la mise en place d'un statut de la citoyenneté.

Par ailleurs aussi bien les partis de la Troïka<sup>(1)</sup>, qui gouvernent la Tunisie depuis l'élection des membres de la Constituante, le 23 octobre 2011, que les partis de l'opposition et de la société civile critiquent les médias publics, et surtout la télévision nationale publique, sur la manière dont ils traitent l'actualité.

En témoigne le communiqué publié par la Présidence de la République, en date du 2 mars 2012, au sujet de « la rétention de l'information » pratiquée par le Comité de rédaction du journal télévisé d'« Al Watanya 1 » (la première chaîne de la TT (la Télévision Tunisienne)) au sujet de la visite du (second) Président de la république par intérim, Mohamed Moncef Marzouki, au gou-

---

(1) Trois partis politiques ont constitué la « Troïka ». Il s'agit du mouvement Ennahdah (89 députés), du Congrès pour la République (29 députés) et du Front Démocratique pour le Travail et les Libertés (20 députés).

vernorat de Seliana et à la délégation de Makthar<sup>(1)</sup> ainsi que le sit-in organisé, du 20 mars au 25 avril 2012, devant le bâtiment accueillant la TT, le service public de télévision, pour appeler à « une épuration du secteur de l'information »<sup>(2)</sup>. Celle-ci a atteint des proportions dangereuses avec le recours à la violence physique. Les journalistes de cette chaîne affirment, pour leur part, avoir été victimes d'actions de « harcèlement, de menaces, d'intimidation et d'insultes »<sup>(3)</sup>.

Le Président d'« Al Arridâa Achâabya » (La pétition populaire), Hechmi Hamdi, dont le mouvement compte 26 représentants à la Constituante, et qui constitue, de ce fait, la troisième force politique en Tunisie, a attaqué, par ailleurs, l'Agence Tunis Afrique Presse (TAP), le 13 novembre 2011, pour sa « partialité » exigeant qu'elle lui offre un droit de réponse au sujet d'une affaire qui l'opposait à l'ancien (premier) Président de la République par intérim, Foued M'bazâa, qui a, selon ses dires « exclu son mouvement » d'une réunion tenue au Palais présidentiel avec les représentants des partis élus à la Constituante du 23 octobre 2011<sup>(4)</sup>.

Ce débat ne peut étonner dans la mesure où les médias et notamment les médias dits publics ont toujours joué, depuis l'indépendance de la Tunisie, un rôle jugé négatif qui s'est souvent limité à la « légitimation du pouvoir politique »<sup>(5)</sup>.

Les médias dits publics n'étaient pas en réalité des médias publics selon le statut que l'on reconnaît à ces médias dans les pays démocratiques. Mais

---

(1) Voir le contenu du texte du communiqué dans la page 7 du quotidien arabophone tunisien « Le Maghreb » du 3 mars 2012.

(2) Voir l'article publié par le site de presse électronique Webmanagercenter : « Tunisie: Quand l'assainissement de la Télévision publique devient l'un des objectifs de la révolution » Lien: <http://www.webmanagercenter.com/management/article-117473-tunisie-quand-l-assainissement-de-la-television-publique-devient-l-un-des-objectifs-de-la-revolution>.

(3) Ibid.

(4) Voir, à ce propos, la vidéo diffusée par le journal électronique Tunisie numérique : Lien : <file:///C:/Users/ahmed/Desktop/Tunisie%20actualit%C3%A9s%20-%20Vid%C3%A9o%20Mohamed%20Hachemi%20Hamdi%20%C3%A9vinc%C3%A9,%20exige%20des%20excuses,%20menace%20et%20lance%20un%20ultimatum%20!.htm>

(5) Nous avons utilisé ce concept, en 1977, dans un mémoire de recherche soutenu à l'Institut de Presse et des Sciences de l'Information de Tunis, en 1977, pour signifier le rôle d'une bande dessinée publiée dans les colonnes du magazine « Dialogue » du PSD (Parti Socialiste Destourien) dans la politique de propagande politique (Mohamed Gontara, « Echaâf, une bande dessinées tunisienne : essai d'analyse de contenu, mémoire de fin d'études en journalisme, Tunis : IPSI, Juin 1977, 85 pages).



des « médias gouvernementaux » ou « d'Etat » obéissant au doigt et à l'œil aux gouvernants. Ils étaient dans une dépendance totale de l'exécutif. La différence est du reste de taille entre les médias publics et les médias d'Etat ou gouvernementaux, même si des ressemblances existent entre ces deux types de médias concernant leur financement ; celui-ci étant assuré, pour l'essentiel, ou en majeure partie, par les deniers publics<sup>(1)</sup>.

Mais qu'est-ce qu'un média et qu'est-ce qu'un média public ? Ces deux termes, appellations ou encore vocables, se doivent d'être définis au préalable d'autant plus que nous les utilisons souvent dans cet article.

Le professeur Francis Balle montre dans son « Que sais-je ? » « Les médias », combien le terme média peut avoir de significations. Ainsi les médias sont à la fois « des techniques, des entreprises, des formes d'expression et des domaines d'activité »<sup>(2)</sup>. Dans cet article et chaque fois que nous utilisons le mot média c'est pour désigner un organe d'information, qu'il soit écrit, audiovisuel ou encore électronique.

C'est pourquoi nous avons éliminé du champ de notre analyse deux structures publiques sur les six qui constituent le champ médiatique public tunisien. Ces institutions constituent, du reste, des structures de soutien aux médias et non des médias à proprement dit. Il s'agit du Centre de Documentation Nationale (CDN) et du Centre Africain de Perfectionnement des Journalistes et des Communicateurs (CAPJC). Le premier est un centre de documentation de presse ; le second est, comme son nom l'indique, un établissement chargé de la formation permanente des journalistes et des communicateurs<sup>(3)</sup>.

Comment définir maintenant les médias publics ? Ces médias, appelés également « médias du service public », se distinguent généralement des autres médias par un ensemble de caractéristiques dont notamment la couverture du territoire national, le mode de financement, le mode de désignation

---

(1) Voir Najar Ridha, « La crise du service public dans l'audiovisuel dans le monde arabe et son avenir », *La revue des radios arabes*, année 2011, n° 2, pp. 7 à 15.

(2) Balle Francis, *Les médias*, Paris : Presses Universitaires de France, Série « Que sais-je ? », 2004, p.3.

(3) Le CDN et le CAPJC sont au même titre que la Télévision Tunisienne, la Radio Tunisienne (les deux structures de l'audiovisuel public), l'Agence Tunis Afrique Presse et la SNIPE (Société Nouvelle d'Impression, de Presse et d'édition), qui édite les quotidiens « La Presse de Tunisie » et « Assahafa », des organismes du secteur des médias placés sous la tutelle du Premier ministre. Tous figurent dans la liste des organismes publics (voir le site du Premier ministre : [www.pm-gov.tn](http://www.pm-gov.tn)). Nous ne retiendrons pour notre analyse que les quatre derniers.

de leurs dirigeants et des principales instances de prise de décision et par leur cahier des charges, c'est-à-dire les missions qu'ils accomplissent<sup>(1)</sup>.

L'expérience montre, en effet, dans de nombreux pays démocratiques, que ces médias couvrent par leur diffusion la totalité du territoire national. Ils sont, également, financés par les deniers publics. Leurs dirigeants sont désignés par des organes de régulation créés à cet effet ou par le gouvernement. Leur tutelle est celle d'un ministère, donc, du gouvernement. Quant à leur cahier des charges, il se veut l'expression de la diversité et de la pluralité des opinions et des goûts.<sup>(2)</sup>

Il est difficile pour l'heure de dire si les médias dits publics tunisiens, placés sous la tutelle du Premier ministre, sont des médias publics ou encore des médias gouvernementaux. Ces médias vivent, comme nous le verrons plus loin dans notre analyse, une véritable mutation.

Tout porte, toutefois, à croire que, avec les actions engagées au sein des rédactions de ces médias, et sur lesquelles nous reviendrons plus loin, et les réformes annoncées pour aussi bien la presse écrite que pour l'audiovisuel - notamment dans les décret-lois du 2 novembre 2011 relatifs à « La liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition » (Décret-loi 115) et à « La liberté de la communication audio-visuelle et à la création de la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle (HAICA) » (Décret-loi 116) - ces médias devront épouser le statut de médias publics selon l'acception admise dans les pays démocratique.<sup>(3)</sup>

Le débat concernant les médias publics en Tunisie est, toutefois, force est de le constater, à forte connotation politique et professionnelle. Les principales questions évoquées tournent autour de l'indépendance des médias publics par rapport au gouvernement, aux partis politiques et aux autres groupes organisés de la société ainsi qu'au tour du degré de professionnalisme des acteurs de ces médias et notamment les journalistes.

---

(1) Najjar Ridha, La crise du service public dans l'audiovisuel dans le monde arabe et son avenir... Op. Cit. pp. 7 et 8.

(2) Ibid.

(3) Décret-lois du 2 novembre 2011 relatifs à « La liberté de la presse, de l'impression et de l'édition » (Décret-loi 115) et à « La liberté de la communication audiovisuelle et à la création de la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle » (Décret-loi 116), Tunis : Journal Officiel de la République Tunisienne, n° 84, pp. 2559 à 2574.

Il n'y a qu'à lire les comptes rendus de la presse écrite relatifs aux différentes rencontres organisées sur le vécu et le devenir des médias publics et les commentaires que suscitent ces rencontres pour se rendre compte que certaines thématiques dominent ce débat comme ceux de la réforme du Code la presse d'avril 1975, la création d'un statut pour le secteur de l'audiovisuel, la révision de la pratique journalistique dans le sens de l'adoption de nouveaux genres journalistiques comme l'investigation, le respect de l'éthique et de la déontologie journalistiques et l'indépendance des rédactions par rapport à tous les pouvoirs dont ceux de la direction des médias du Premier ministre.

Le débat concernant les médias publics n'a porté d'une manière générale que rarement sur des aspects économiques. A peine si l'économique est-il évoqué quand il s'est agi de parler des conditions de travail des journalistes, de leurs émoluments, des mesures d'audience des médias audiovisuels ou encore de la restructuration de l'audiovisuel public et notamment de sa privatisation.

Quoi qu'il en soit, l'économique n'a pas, aussi bien auprès des professionnels que dans l'opinion, le même écho que l'on rencontre concernant les aspects politiques et professionnels. Pourtant les aspects économiques conditionnent, comme nous allons le voir, en grande partie, le développement des médias de service public et notamment les mutations - qui se doivent d'être dessinées - les concernant.

A ce juste propos, une des approches intéressantes de l'analyse des médias publics tunisiens consiste à s'inscrire dans le schéma défendu par la professeure Nadine Toussaint : « Qui paye quoi ? pour qui et avec quels moyens ? ». Cette approche n'exclut pas, selon la professeure Nadine Toussaint, le schéma d'information énoncé par le sociologue américain Harold Lasswell duquel il s'inspire : « Qui dit quoi, par quel canal, à qui et avec quel effet ? » Nadine Toussaint estime, à ce sujet, que « pas plus que l'air ou l'eau, l'information n'est pas un bien gratuit et cela quel que soit le système idéologique qui règne dans un pays et qui régent la structure et l'organisation des moyens d'information »<sup>(1)</sup>.

---

(1) Toussaint Nadine, *L'économie de l'information*, Presses Universitaires de France, série « Que sais-je ? », Paris : 1978, p 4.

Le principal propos de cette intervention est précisément d'engager une réflexion économique sur les médias publics en Tunisie. Notre travail s'intéresse, dans ce cadre, à deux aspects essentiels : le financement, l'organisation et le fonctionnement des médias publics.

Il est utile de faire remarquer, et ce avant même d'entamer cette analyse et de présenter une grille de lecture de la dimension économique des médias publics, que la réalité décrite est celle des médias tunisiens en général. Manipulés pour être au service de la « légitimation du pouvoir politique », les médias n'ont pas connu, de ce fait, une évolution significative tant au niveau de leur mode de gestion que de leur contenu. Du fait notamment que les pouvoirs publics n'ont pas accordé au secteur médiatique tout autre mission que celle d'être un outil de propagande. Les pouvoirs publics ont voulu, selon toute vraisemblance, maintenir les médias dans un état d'asservissement.

## **2- Des médias sous perfusion ?**

Les quatre médias publics tunisiens couvrent des modes de financement différents: le budget de l'Etat, la contribution directe des citoyens, la publicité, les revenus de la vente de leurs produits ainsi que d'autres sources de revenus moins importantes comme celles provenant des SMS (pour l'audiovisuel) et les dons.

L'Agence TAP est financée essentiellement par les abonnements (14%) et la subvention servie par le budget de l'Etat pour équilibrer son financement (86%).<sup>(1)</sup>

La RT (La Radio Tunisienne) est financée grâce à la publicité, la redevance Radio-TV, payée par la facture de la STEG (Société Tunisienne d'Electricité et de Gaz), et grâce à la subvention servie par le budget de l'Etat pour équilibrer également son financement. La part de cette dernière serait, en 2010, de loin la plus importante puisqu'elle serait de l'ordre de 46%. La redevance serait à hauteur de 43%. La publicité occuperait le troisième rang avec 11%.<sup>(2)</sup>

(1) Voir les résultats financiers de la TAP pour l'exercice 2010 publié dans le Journal Officiel de la République Tunisienne des Annonces légales, réglementaires et judiciaires du 29 septembre 2011, n° 117, p. 5559. Les produits d'exploitation de la TAP sont présentés comme suit : 1 325 881 dinars (revenus) et 8 287 054 (autres produits d'exploitation : la subvention d'équilibre servie par le budget de l'Etat plus les crédits d'équipement).

(2) Chiffres donnés par la direction. La RT n'a pas encore publié ses états financiers au Journal Officiel de la République Tunisienne. Les montants de ses revenus seraient comme suit pour 2010: revenus provenant de la publicité (3 millions de dinars), Redevance Radio (13 millions de dinars) et subvention d'équilibre servie par le budget de l'Etat (14 millions de dinars).

La TT (la Télévision Tunisienne) se financerait, pour l'exercice 2010, comme suit : 44% par la redevance Radio-Tv, 28% par la subvention d'équilibre et 28% par la publicité.<sup>(1)</sup>

Le financement évoqué plus haut ne prend pas en considération, pour l'audiovisuel public, les investissements dits d'équipement ; ces derniers continuent d'être assurés directement par le budget de l'Etat (le Titre 2). Celui-ci est, pour l'année 2012, à hauteur de 3 610 000 dinars pour la télévision publique et 2 730 000 dinars pour la radio publique.<sup>(2)</sup>

La SNIPE (Société Nouvelle d'Impression, de Presse et d'Edition), qui édite les quotidiens de langue française « La Presse de Tunisie » et arabophone « Assahafa », vit une réalité différente. Celle-ci, qui est du reste, à l'instar de la TAP, une entreprise publique et non un EPNA (Etablissement Public à Caractère Non Administratif) comme le sont la Radio Tunisienne et la Télévision Tunisienne est financée par la publicité, les produits de ses ventes (ventes au numéro et abonnements) et par les travaux réalisés par son imprimerie, notamment l'impression de journaux au profit de tiers et les travaux dits de ville ainsi que par la vente d'anciens journaux et du vieux papier journal.

La publicité constitue le principal poste de ses revenus (entre 65 et 67%), suivie par celui des ventes des journaux (entre 26 et 27%). Le reste des revenus totalise entre 6 et 9%<sup>(3)</sup>.

Aucun de ces médias publics ne semble avoir réellement une bonne santé financière. L'Agence TAP, la RT et la TT, comme nous l'avons vu, ne survivent que grâce à la subvention d'équilibre servie par l'Etat. Pour ce qui est de la SNIPE, l'entreprise ne coûte pas un millime au budget de l'Etat et au contribuable tunisien. Mais même si elle dégage un résultat positif net de son exercice (118 533 dinars en 2009 et de 142 133 dinars en 2010)<sup>(4)</sup>, elle semble traîner un boulet qui s'appelle le quotidien « Assahafa ».

---

(1) Najar Ridha, « La crise du service public dans l'audiovisuel dans le monde arabe et son avenir... » Op. Cit. p. 13. Les montants des revenus de la TT seraient comme suit : publicité (14 millions de dinars), dotation d'équilibre (14 millions de dinars) et Redevance Tv (22 millions de dinars).

(2) Voir la Loi des Finances pour l'année 2012, JORT, n° 1, du 3 janvier 2012, p.22.

(3) Chiffres obtenus auprès de la direction.

(4) Voir les comptes de l'entreprise SNIPE (Bilan, Etat des résultats et Flux de Trésorerie) publiés à la page 13 de l'édition du journal « La Presse de Tunisie » du 24 octobre 2011.

L'ancien PDG de la SNIPE, M. H'mida Ben Romdhane (2011-2012), estime que ce quotidien vit, depuis son lancement en 1988, à l'heure d'une « hémorragie financière insoutenable » et ne vend seulement « en moyenne » que « 100 numéros par jour ». M. H'mida Ben Romdhane évalue les pertes de ce quotidien à « 2 milliards de millimes par an »<sup>(1)</sup>.

L'annonce par ce dernier, en avril 2011, de son intention de créer un hebdomadaire en lieu et place du quotidien « Assahafa » - en vue de faire baisser ses coûts de production - ont provoqué un conflit entre les membres de la rédaction de ce quotidien et le PDG de la SNIPE. Ce conflit narré, dans le menu détail par M. H'mida Ben Romdhane, avait obligé ce dernier à « travailler pendant six semaines à partir de chez lui »<sup>(2)</sup>. L'épisode peut donner toute la mesure des résistances que peut vivre un dirigeant dans un média public.

La lecture des états financiers de la TAP et de la SNIPE permettent de relever, par ailleurs, le poids de la masse salariale dans les engagements de ces deux entreprises publiques. Ainsi les salaires constituent près de 81% des charges d'exploitation pour la TAP et près de 58% pour la SNIPE<sup>(3)</sup>. Il s'agit là du reste d'un mal endémique du service public en Tunisie : les recrutements abusifs ont longtemps servi comme moyen pour juguler le chômage. Mais cette situation n'offre pas aux structures publiques les moyens de s'investir dans des projets importants et lourds. La SNIPE n'a pas réussi jusqu'ici à acquérir une rotative ; celle utilisée est vieille de vingt ans.<sup>(4)</sup>

La TT est, en outre, au centre d'une polémique concernant la corruption qui l'aurait gangrené au cours des dernières années de l'ère Ben Ali. Le rapport de la Cour des comptes évoque à ce sujet un endettement de l'ordre de 25605 millions de dinars en 2009 et un résultat net négatif estimé à 10112 millions de dinars.<sup>(5)</sup>

(1) Voir « Confessions d'un directeur solitaire », *« La Presse de Tunisie »* du 7 janvier 2012, pp. 1 et 5.

(2) Ibid.

(3) Voir les comptes de l'entreprise SNIPE (Bilan, Etat des résultats et Flux de Trésorerie) publiés à la page 13 de l'édition du journal « La Presse de Tunisie » du 24 octobre 2011 et voir le l'Etat des résultats de la TAP pour l'exercice 2010 publié dans le Journal Officiel de la République Tunisienne des Annonces Légales, réglementaires et judiciaires du 29 septembre 2011, n° 117, p. 5559.

(4) Voir « Confessions d'un directeur solitaire », Op. Cit. pp. 1 et 5.

(5) Voir à ce propos « Tunisie - Les abus de la télé qu'ils voulaient cacher » dans le site <http://www.businessnews.com.tn/Tunisie---Les-abus-de-la-t%C3%A9l%C3%A9-qu%E2%80%99ils-voulaient-cacher,519,25402,1>. L'article est accompagné du texte complet du rapport de la Cour des comptes relatif à l'exercice 2011 de la TT.

Cette fragilité financière intervient dans un secteur (celui des médias) qui a toujours souffert d'une exigüité du marché. Celle-ci est caractérisée par la faiblesse de la population tunisienne (au tour de 10,7 millions d'habitants), par le revenu de cette population (le PIB par tête d'habitant est de 4295 dollars – environ 6700 dinars), le taux d'analphabétisme (24%) et par la structure des dépenses qui permet de constater que les Tunisiens consacrent seulement 2% de leurs dépenses aux produits culturels (dont les médias) et au divertissement.<sup>(1)</sup>

Un exemple peut donner toute la mesure de cette exigüité : le prix de l'abonnement à un quotidien rapporté au SMIG (Salaire Minimum Interprofessionnel garanti). Un Smicard, payé au mois selon le régime des 40 heures, se doit de consacrer près de 85% de son salaire pour souscrire, par exemple, un abonnement au quotidien « La Presse de Tunisie ».<sup>(2)</sup>

La redevance Radio-Tv ne semble pas coûter cher au Tunisien. Un foyer tunisien payerait en moyenne 10,795 dinars par an pour la redevance Radio-Tv. Mais, il s'agit là d'une moyenne qui cache de grandes disparités : le montant est fixé au prorata de la consommation d'électricité et de gaz. Là aussi le calcul est simple à faire : le montant de la redevance Radio-Tv serait de l'ordre de 35 millions de dinars et le nombre des abonnés de la STEG est, en 2010, de 3 242 521.<sup>(3)</sup>

La libéralisation du champ médiatique risque de compliquer davantage aujourd'hui la vie aux médias publics. Le régime de la simple déclaration par le directeur de la publication auprès de la cours de Première instance a remplacé, dans le nouveau code de la presse, un système d'autorisation implicite basé sur le sésame du « récépissé ». Le nombre de publications nées entre le 14 janvier 2011 et le 10 avril 2012 avoisinerait la cinquantaine.<sup>(4)</sup>

L'audiovisuel privé explose à son tour. Aux 9 radios publiques (dont 6 régionales), 4 radios privées, 2 télévisions publiques et 2 privées qui existaient

---

(1) Source : L'Institut National de la Statistique.

(2) Le calcul est simple à faire. Le prix d'un abonnement annuel au journal « La Presse de Tunisie » est de 210 dinars au 1<sup>er</sup> janvier 2012. A la même période, le SMIG pour 40 heures de travail par semaine selon le régime des employés payés au mois est de 246 dinars et 306 millimes.

(3) Voir le site de la STEG : [www.steg.com.tn](http://www.steg.com.tn). La redevance radio-tv a été établie en Tunisie par la loi des finances n° 79-66 du 31 décembre 1979.

(4) Chiffre fourni par la Direction des médias du Premier ministère.

avant le 14 janvier 2011, il faudra ajouter les 12 nouvelles radios et les 6 télévisions (dont une publique) qui ont obtenu un avis favorable en vue d'émettre, en 2011, par l'INRIC (Instance Nationale de la Réforme de l'Information et de la Communication), une instance créée en vue d'apporter des propositions pour la réforme du secteur médiatique.

Arrivés à ce niveau de réflexion, il serait, sans doute, intéressant de poser trois questions qui nous paraissent fondamentales :

1. L'Etat, confronté à des difficultés économiques importantes (baisse du taux de la croissance du PIB (Produit Intérieur Brut), déficit budgétaire atteignant jusqu'à 6% (2011), déséquilibre régional et près de 700 000 chômeurs) pourra-t-il encore entretenir les médias publics en versant sa subvention d'équilibre ? Par le passé, les dirigeants de l'audiovisuel public ont toujours été invités, à l'occasion des discussions budgétaires, par les fonctionnaires du ministère des finances à ne pas augmenter cette subvention d'équilibre servie par le budget de l'Etat. Ces derniers ont toujours encouragé les dirigeants de l'audiovisuel public à compter sur eux-mêmes en augmentant leurs ressources propres.
2. S'il peut envisager de garder dans le giron du service public une radio, une télévision et une agence de presse, l'Etat peut-il faire de même pour des publications quotidiennes ? Aucun pays démocratique en Europe, encore moins aux Amériques, ne possède un journal.
3. La redevance radio-Tv peut-elle continuer à être servie aux radios et aux télévisions publiques, même si on peut comprendre que les choses ne peuvent pas se passer autrement ? la Redevance radio-Tv est, par exemple, la source principale du financement de l'audiovisuel public en France (74%) et en Grande-Bretagne (96%)<sup>(1)</sup>. On sait, toutefois, que cette question soulève de nombreuses polémiques. Des citoyens et même des dirigeants politiques ne manquent pas de critiquer l'opportunité de cette taxe estimant que les médias publics, qui en bénéficient, ne répondent pas à leurs attentes. Des patrons de radios et de télévisions privées ont, par ailleurs, demandé à en bénéficier du fait qu'ils assurent à leur tour un service public. En invoquant le fait que les conventions qu'ils ont signées avec l'Etat, les soumettent à des obligations du service

---

(1) Voir l'article sur la redevance audiovisuelle sur le site de Wikipédia (<http://fr.wikipedia.org>).



public comme la participation aux grandes campagnes d'intérêt public et la défense de la culture et de la langue nationales.

L'actualité est peut être venue apporter un élément de réponse à ce sujet. Le député du mouvement Ennahdah, Ameer Laârayedh, a évoqué, lundi 16 avril 2012, dans une émission diffusée sur « Al watanya 1 », la privatisation des médias publics en Tunisie. Le site *businessnews.com.tn*, qui rapporte cette information soutient que Ameer Laârayedh affirme motiver ce choix par « un sondage », les revendications d'« une bonne partie de l'opinion publique » et affirme même disposer de « pétitions en ce sens »<sup>(1)</sup>. Il a même donné sa vision quant à cette privatisation, en déclarant que « le capital doit être tunisien et qu'il ne doit pas y avoir une seule partie pour acquérir ces médias, mais un certain nombre d'hommes d'affaires, avec la garantie de la préservation des droits sociaux des employés et le respect de la législation en vigueur en matière d'information ». Si l'on croit ce même site « le chef du gouvernement, Hamadi Jebali, a évoqué cette privatisation, lors du dîner qui l'a réuni avec les patrons de presse ». Il a, alors, déclaré : « Je m'interroge en quoi l'Etat devrait avoir besoin de posséder ses propres médias ».<sup>(2)</sup>

Cette annonce semble aujourd'hui un non-sens. Au-delà de la mission du service public audiovisuel, deux autres raisons peuvent être évoquées :

**D'abord**, parce qu'aucun pays au monde n'a fait l'économie d'un secteur public des médias notamment en matière d'audiovisuel. Les Etats-Unis d'Amérique, considérés par plusieurs comme le havre du capitalisme et l'ennemi quasi juré de l'étatisme, possède un grand service public de l'audiovisuel. Ce pays compte une radio publique, la NPR (National Public Radio), avec quelque 90 stations et une télévision publique, la PBS (Public Broadcasting System) qui compte près de 350 stations. L'Etat américain débourse annuellement 400 millions de dollars à la BPS. Celle-ci est financée pour l'essentiel par les deniers publics<sup>(3)</sup>. Cela, sans compter la Voice of America (télévision et radio) diffusant en 45 langues, Al Hurra (télévision en langue arabe) et Radio

---

(1) Voir « Après Hamadi Jebali, Ameer Laârayedh évoque la privatisation des médias publics » ; lien : [http://www.businessnews.com.tn/Apr%C3%83%C2%A8s-Hamadi-Jebali,-Ameer-La%C3%83%C2%A2rayedh-%C3%83%C2%A9voque-la-privatisation-des-m%C3%83%C2%A9dias-publics-\(vid%C3%83%C2%A9o\),520,30554,3](http://www.businessnews.com.tn/Apr%C3%83%C2%A8s-Hamadi-Jebali,-Ameer-La%C3%83%C2%A2rayedh-%C3%83%C2%A9voque-la-privatisation-des-m%C3%83%C2%A9dias-publics-(vid%C3%83%C2%A9o),520,30554,3)

(2) Ibid

(3) Voir l'article sur la NPR et la PBS dans Wikipédia. Lien : <http://fr.wikipedia.org>

Sawa (radio en langue arabe) ; ces médias constituent ce qu'on pourrait appeler le service public extérieur de l'audiovisuel américain.

**Ensuite** : le service public en matière notamment d'audiovisuel est souvent synonyme de qualité. Personne ne peut aujourd'hui, par exemple, mettre en doute la qualité des programmes de la BBC (British Broadcasting Corporation), le service de l'audiovisuel public en Grande-Bretagne.<sup>(1)</sup>

### 3- Des dysfonctionnements certains

S'il est communément admis que les médias publics sont mieux organisés que les médias privés, ces premiers souffrent néanmoins de quelques dysfonctionnements au niveau de leur organisation et de leur fonctionnement.

Certes, les médias publics ont toujours eu un effet d'entraînement sur le reste des médias. Leurs journalistes ont toujours bénéficié d'un meilleur statut essentiellement au niveau de leurs émoluments et leurs droits, syndicaux. Les médias publics ont été, en outre, toujours mieux équipés, plus innovants et les premiers à introduire les technologies de l'information.

Reste que deux médias publics seulement (L'Agence TAP et la Radio Tunisienne) sur les quatre objets de notre analyse possèdent un organigramme. Ces organigrammes sont du reste très récents : la RT a publié son organigramme en 2009 et l'Agence TAP en 2010<sup>(2)</sup>. Les deux autres médias, la Télévision Tunisienne et la SNIPE ne se sont pas encore dotés d'un organigramme.

L'absence de ce document, qui est une représentation schématique de la structure d'une organisation permettant de repérer aisément les postes clés de chaque secteur de celle-ci et de distinguer également les responsabilités de chaque poste, ne facilite pas la gestion des entreprises qui n'en sont pas dotées. Son absence, on le devine, ne permet pas d'identifier les liens de hiérarchie, les fonctions et l'organisation d'une structure. Son absence ne permet pas de comprendre qui fait quoi et de partager la même vision par tous les employés.

---

(1) Voir notamment, à ce propos, Mohamed Gontara, *La production des programmes scientifiques et technologiques dans les radios et télévisions arabes*, Tunis : Editions de l'ASBU (Union des radiodiffuseurs arabes), 2006, pp. 58 et 59.

(2) L'organigramme de la RT a été publié par le décret n° 2009-630 du 2 mars 2009 (JORT n° 19 du 6 mars 2009) ; celui de l'Agence TAP a été publié par le décret n° 201-1407 du 7 juin 2010 (JORT n° 47 du 11 juin 2010).

L'absence d'organigramme ne permet pas, par ailleurs, de nommer aisément à des postes fonctionnels<sup>(1)</sup> et du coup de responsabiliser les employés. Le flou des frontières organisationnelles ne favorise pas, dans ce contexte, une bonne gestion des ressources humaines.

La RT et la TT fonctionnent, par ailleurs, avec un statut vieux de treize ans<sup>(2)</sup>. La création de ces deux établissements de l'audiovisuel public en 2007<sup>(3)</sup> n'a pas été suivie par la conception d'un nouveau statut du personnel pour les deux structures qui font deux métiers différents. La lecture du statut commun aux deux institutions permet de constater que celui-ci n'intègre pas des métiers nouveaux comme ceux liés aux technologies de l'information. Le statut ne reconnaît pas, par exemple, le métier de webmaster ni encore de journaliste en ligne ou celui de journaliste chercheur.

Force est également de constater que, et à l'exception de l'Agence TAP, aucun média public n'est doté de manuels de procédures. Ce document comme son nom l'indique fixe les différentes procédures à accomplir concernant toutes les tâches liées au fonctionnement de l'entreprise : comptabilité, publicité, achat, contrôle de gestion, recrutement, parc automobile,...

Les rapports établis par le Haut comité de contrôle administratif et financier, dépendant de la Présidence de la République, ont toujours, lors des missions qu'il a accomplies dans les médias publics, attiré l'attention sur cette carence. Le rapport de la Cour des comptes relatif à l'exercice 2010 a fait également remarquer que l'absence de ces manuels n'assure pas une bonne gestion des différentes activités<sup>(4)</sup>.

Il a remarqué qu'aucun média public (et aucun média tunisien) n'a adhéré au Programme de Mise à Niveau (PMN), lancé pourtant en 1995 par le minis-

---

(1) Les nominations dans les établissements ne disposant pas d'organigramme ne sont pas facilement autorisées par les services du Premier ministre qui les gèrent au coup par coup est selon les nécessités du service. Les services du Premier Ministère exigent toujours que les établissements et les entreprises sous tutelle soient dotés d'un organigramme avant de pouvoir discuter des nominations.

(2) Le statut de l'ERTT (Etablissement de la Radio Télévision Tunisienne) a été publié par le décret n° 1788 du 23 août 1999 (JORT n° 70 du 31 août 1999).

(3) Voir le décret n° 2007-1867 du 23 juillet 2007, portant création, organisation administrative et financière et modalités de fonctionnement de la Radio Tunisienne et le décret n° 2007-1868 du 23 juillet 2007, portant création, organisation administrative et financière et modalités de fonctionnement de la Télévision Tunisienne.

(4) Voir à ce propos « Tunisie - Les abus de la télé qu'ils voulaient cacher », Op. Cit.

tère de l'industrie, ni au Programme de Mise à Niveau des Services (PMNS), engagé en 2009, par le ministère du commerce et de l'artisanat, pour améliorer la compétitivité des entreprises tunisiennes. On ne rencontre en effet aucune entreprise du secteur des médias sur la liste des quelques 4200 entreprises ayant adhéré au PMN ni sur la liste des 100 entreprises ayant adhéré au PMNS<sup>(1)</sup>. Aucun média public n'a, par ailleurs, adhéré au programme national de certification qualité piloté par l'INNORPI (Institut National de la Normalisation et de la Propriété Industrielle).

Les médias publics accusent, à ce propos, un retard au niveau de la gestion même dans la région maghrébine. Ainsi, les médias publics du secteur audiovisuel n'ont pas institué réellement des fonctions comme celle du médiateur qui existe chez le voisin marocain. En effet, la SNRT (Société Nationale - marocaine - de Radiodiffusion et de Télévision) a créé, depuis la restructuration de l'ancienne RTM (Radio Télévision Marocaine), et conformément à l'article 134 de son cahier des charges, la fonction du médiateur dont la mission est de « créer une communication durable et permanente avec ses téléspectateurs et ses auditeurs et leur permettre d'exprimer leurs points de vue »<sup>(2)</sup>.

La presse tunisienne a évoqué, en octobre 2011, la création d'une mission de médiateur à Radio Sfax, une radio régionale de la RT. En effet, le journal électronique tunisien « Directinfo » avait signalé que « En application de la charte électorale de la Radio tunisienne, Radio Sfax vient de charger un membre de la section régionale de la Ligue tunisienne des droits de l'homme pour assurer le rôle de médiateur (Ombudsman) »<sup>(3)</sup>. Le journal électronique avait ajouté que la tâche de ce médiateur consistait « à suivre toutes les contestations et plaintes pour les émissions ou couvertures électorales diffusées sur l'antenne de la radio. Toute personne ou liste électorale peut s'adresser au médiateur en indiquant l'émission et l'heure qu'il conteste et le motif de sa contestation ». Il semble toutefois que cette mission s'est limitée à l'élection des membres de la Constituante du 23 octobre 2011. Aucun écho ne nous est parvenu en effet depuis de ce médiateur.

(1) Les listes de ces entreprises sont disponibles dans les sites de ces programmes : [www.pmn.nat.tn](http://www.pmn.nat.tn) et [www.pmn.net.tn](http://www.pmn.net.tn)

(2) Voir le cahier des charges de la SNRT dans le site de la haute Autorité (marocaine) de la Communication Audiovisuelle : [www.haca.ma](http://www.haca.ma)).

(3) Voir « Un Ombudsman pour radio Sfax ». Lien : <http://directinfo.webmanagercenter.com/2011/10/08/un-ombudsman-pour-radio-sfax/>

Concernant les cahiers des charges de l'audiovisuel public, ces derniers s'inscrivaient en droite ligne du décret-loi 116 du 4 novembre 2011 relatif à « La liberté de la communication audiovisuelle et à la création de la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle ». Mais, ces cahiers des charges n'ont pas été encore établis. La mise en place de ce texte est, cependant, de nature à hâter une bonne gestion des médias publics. Dans la mesure où il règle la question combien importante des nominations des premiers responsables des médias publics du secteur de l'audiovisuel confiée à une Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle et assure une régulation qui ne peut que servir la déontologie et améliorer la pratique professionnelle.

Il est sans doute utile de s'arrêter ici pour indiquer que l'amélioration de la gestion des médias publics va dépendre en partie des améliorations apportées à leur environnement. Le marché des médias ne peut aujourd'hui que profiter de la mise en place de certaines structures d'auto-régulation comme un Bureau de Vérification de la Publicité (ce dernier existe en France où il est appelé Autorité de Régulation Professionnelle de la Publicité) qui assure une mission essentielle de déontologie en matière de communication publicitaire. Le marché des médias publics a également sans doute besoin de la restructuration de la mesure d'audience dont les méthodes et les résultats sont très contestées et critiquées. Pour ce faire, les opérateurs (annonceurs, médias et publicitaires) ont toutefois besoin de fédérer leurs efforts.

Aucun média public tunisien n'est, sur un autre chapitre, doté d'outils éditoriaux pour assurer une meilleure gestion des contenus. Point de Charte éditoriale qui définit les différentes caractéristiques concernant la forme et le contenu des médias. Confectionnée à l'attention des employés d'un média et notamment des journalistes, la Charte éditoriale comporte souvent des recommandations utiles notamment pour ceux qui sont fraîchement recrutés. Idem pour les manuels destinés à la rédaction et qui consignent la pratique journalistique dans un métier (au niveau et du fond et de la forme) et qui tracent, à ce titre, les grands principes à respecter par les journalistes. Ces manuels que l'on rencontre dans de nombreux médias occidentaux, comme les agences de presse, traitent de nombreux aspects pratiques comme les règles d'écriture, le contrôle, la relecture des articles ou encore de la déontologie<sup>(1)</sup>. Autre

---

(1) Voir notamment, à ce propos, « Le manuel de l'agencier » de l'Agence France Presse, 2004, p. 144.

document utile, celui qui renferme les normes et pratiques journalistiques notamment au niveau de la couverture journalistique.<sup>(1)</sup>

Sur un autre plan, si l'article 17 du décret-loi 115 du 4 novembre 2011 relatif à « la liberté de la presse, de l'impression et de l'édition », a consacré la séparation des fonctions de direction et de rédaction dans les publications, et si cette séparation a été bien accueillie dans les médias publics dont la TT où elle est du reste effective depuis les quelques jours qui ont suivi la Révolution du 14 janvier 2011<sup>(2)</sup>, il faudra s'interroger aujourd'hui sur le fonctionnement des médias publics à la lumière de cette nouvelle donne.

En effet, si des comités de rédaction ont été installés dans tous les médias publics, il faudra s'interroger sur les missions réelles de ces comités et sur leurs prérogatives qui restent floues. Celles-ci ont intérêt à être « institutionnalisées » et intégrées dans les organigrammes des médias publics pour être reconnues et leurs missions devront être également clarifiées.

Les médias publics peuvent trouver, sans doute, sur ce terrain, dans les expériences engagées dans des pays occidentaux comme la France des réponses adéquates. Ils pourront peut-être s'inspirer des sociétés de rédacteurs ou de journalistes, qui ont droit de cité dans l'audiovisuel public, et qui sont des associations de journalistes constituées au sein des rédactions.

Leur objectif est précisément de garantir l'indépendance de la rédaction, notamment face aux pressions des actionnaires, et de veiller au respect de la charte de déontologie des journalistes. « En 2008 », nous rappelle, l'encyclopédie Wikipédia, « les médias français comptaient 25 sociétés de journalistes (SDJ) ». Wikipédia souligne que « l'activité des SDJ a été dopée par les changements d'actionnaires subis par la plupart des quotidiens nationaux et régionaux français depuis 2005 »<sup>(3)</sup>. Dans certains médias comme le quotidien français « Le monde », la société des rédacteurs a même un droit de regard sur la nomination du Président du Directoire du journal ; la société « Le Monde » épouse la forme d'une société anonyme.<sup>(4)</sup>

(1) Voir « Les normes et pratiques journalistiques » de Radio Canada sur le lien : <http://cbc.radiocanada.ca/docs/policies/journalistic/xml/politiques.asp>

(2) Lire, à ce propos, le récit fait par Moez Khadraoui dans « Les valeurs informatives entre les exigences professionnelles et les influences extérieures : le cas du téléjournal de 20 heures d'« Al Watanya 1 » après la révolution du 14 janvier 2011 », mémoire de Master en Sciences de l'Information et de la Communication, Institut de Presse et des Sciences de l'Information (IPSI) de Tunis, 144 pages + annexes.

(3) Voir la présentation de ces sociétés dans Wikipédia. Lien : <http://fr.wikipedia.org>

(4) Ibid

On pourra également s'interroger sur le mode de désignation du rédacteur en chef principal ou du directeur de la rédaction dans les médias publics. Celui-ci est tantôt élu par les journalistes comme à la SNIPE ou à l'Agence TAP, tantôt choisi par un comité constitué de personnalités du secteur venus de l'extérieur de l'institution, comme cela a été le cas, courant mars 2012, pour le directeur de la rédaction de la TT.

Il est, d'un autre côté, utile de s'interroger sur le degré d'intervention des premiers responsables des médias publics, c'est-à-dire des PDG, dans les affaires des rédactions notamment lorsqu'on sait qu'il sont responsables devant les lecteurs, auditeurs et téléspectateurs, les clients et la loi pour la totalité de la gestion dont celle des contenus diffusés. Le décret-loi 115 du 2 novembre 2011 est du reste clair à ce sujet dans la mesure où il parle dans son article 16 d'un « directeur responsable ».

Deux épisodes survenus après le 14 janvier 2012 donnent toute la mesure de cette réalité. Le premier concerne l'inculpation du directeur de la chaîne Nessma Tv, Nabil Karoui, pour « atteinte au culte et aux valeurs du sacré ». Ce dernier a été effectivement tenu pour responsable de la diffusion, vendredi 9 octobre 2011, à quelques jours de l'élection des membres de la Constituante du 23 octobre 2011, du film iranien « Persepolis », jugé blasphématoire pour la représentation de la Divinité ». Cette diffusion avait provoqué un véritable tollé, notamment sur le réseau social Facebook, des manifestations de rue et des attaques violentes contre le siège de la chaîne et le domicile de l'intéressé.

Le second épisode concerne l'emprisonnement, le 15 février 2012, et pendant plus d'une semaine, de Nasreddine Ben Saïda, directeur du quotidien « Ettounsia », pour « atteinte aux bonnes mœurs » après que ce quotidien ait publié, à la Une d'« Ettounisia », la photo du footballeur d'origine tunisienne, Sami Khedira, du Real Madrid, posant avec sa compagne, nue dans ses bras.

Dernier aspect important au niveau du fonctionnement des médias publics : le mode de recrutement des journalistes. Le recrutement est réalisé selon les exigences des textes qui régissent le fonctionnement du service public en général. Les conditions du recrutement sont précisées notamment par le décret n° 567 du 31 mars 1997 relatif aux « conditions de recrutement dans les établissements publics à caractère non administratif et les entreprises publiques » qui imposent des règles de conduite strictes qui ne conviennent

pas à la nature des entreprises de presse. Ces recrutements sont souvent caractérisés par des lourdeurs qu'expliquent les longues et fastidieuses démarches qu'impose ce texte (expression des besoins, publication des appels à candidature, constitution de jurys, organisation d'épreuves écrites et orales, ...).

Si elles ont l'avantage d'assurer à l'opération de recrutement beaucoup de transparence, ces démarches n'assurent pas toujours le recrutement d'un bon journaliste. Le recrutement des journalistes dans les rédactions de nombreux pays obéissent à d'autres modes. Souvent, les journalistes sont recrutés d'abord comme pigistes ou collaborateurs externes pour pouvoir mesurer leur degré d'intégration et leur prédisposition à faire un métier qui exige des qualités comme l'observation et l'esprit de synthèse et demande surtout une mobilisation de tous les instants. Un employeur pourra, il est vrai, toujours mettre fin au contrat d'un journaliste à la fin de la période d'essai généralement fixée à une année. Mais la pratique montre que cette démarche est beaucoup plus difficile que prévu. Généralement la rupture d'un contrat mobilise les rédactions et les syndicats qui initient des mouvements de contestation.

Les médias publics sont, d'une manière générale, et dans ce même ordre d'idées, soumis à une gestion très rigoureuse au niveau de pratiquement tous les aspects de la gestion au même titre que toutes les structures publiques : administration centrale, collectivités locales, offices, établissements financiers... Ces mesures sont rappelées notamment dans la circulaire n° 38 du 25 août 2008 relative à « L'administration des établissements et des entreprises publiques » qui ne fait aucune distinction entre les entreprises sous tutelle. Ainsi en est-il des marchés conclus tant à l'achat qu'à la vente et inscrits dans le décret n° 551 du 31 mars 1997 relatif à « La conclusion des marchés publics ». S'il est vrai que, là aussi les règles adoptées apportent une bonne dose de transparence aux opérations réalisées, il n'en est pas moins vrai qu'elles rendent souvent la gestion difficile du fait de la lourdeur et de la longueur des procédures. Et ce dans un secteur qui nécessite beaucoup de souplesse.

#### **4- Éléments de conclusion**

Les développements qui précèdent donnent sans doute la preuve que le débat ouvert en Tunisie depuis la révolution du 14 janvier 2011 sur les médias publics devra porter tôt ou tard sur la dimension économique dans ces



médias. Le jour où on devra apporter une réforme profonde, à ce niveau, les parties concernées devront s'attarder sur la restructuration de ces médias et la modernisation de leurs outils de gestion.

Quoi qu'il en soit les choix opérés en matière notamment de financement, d'organisation et de fonctionnement seront sans nul doute déterminants quant à la place que devront occuper ces médias dans le PMT (Paysage Médiatique Tunisien) ne serait-ce pour ce qui concerne le nombre de leurs employés estimés à près de 3000 personnes<sup>(1)</sup>. Nous pensons que la « survie » des médias publics passe, en grande partie, par des actions à mener sur le terrain économique et financier, qui comprend évidemment les aspects organisationnels. Car, on a tendance, quelquefois, à l'oublier : un média est aussi une entreprise - économique - comme toute autre, qui si elle n'arrive pas à équilibrer notamment ses comptes, est condamnée à plus ou moins long terme à disparaître.

Ces choix devront, donc, déterminer les évolutions futures que connaîtront les médias en général en Tunisie. Les médias publics ont toujours eu, comme spécifié plus haut, un effet d'entraînement sur les médias privés généralement moins bien structurés et moins capitalisés.

Ces choix seront également vitaux pour ce qui est de l'exercice des libertés d'opinion et d'expression. Il est communément admis que le service public est le seul garant de la diversité et du pluralisme.

Dans un rapport de mission remis par Jean Cluzel au Sénat français, en 1998, sur « L'avenir de l'audiovisuel à l'ère du numérique »<sup>(2)</sup>, nous pouvons lire que « La télévision publique a un rôle à jouer pour enrayer le processus qui résulte de l'internationalisation du paysage audiovisuel français. C'est à elle qu'il incombe de sauvegarder l'esprit de la télévision généraliste qui contribue au maintien de l'identité nationale ». Il cite, à ce niveau le chercheur Dominique Wolton, qui affirme que « Seule la télévision généraliste est apte à offrir à la fois cette égalité d'accès, fondement du modèle démocratique, et cette palette de programmes qui peut refléter l'hétérogénéité sociale et culturelle. La grille des programmes permet de retrouver les éléments in-

---

(1) Des indications fournies par les directions de la RT, la TT, la TAP et de la SNIPE permettent de dire que le personnel de ces institutions est le suivant : la RT (950 employés), la TT (1200 employés), la TAP (320 employés) et la SNIPE (460 employés).

(2) Voir le lien : [http://www.senat.fr/rap/r97-4561/r97-4561\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/r97-4561/r97-4561_mono.html)

dispensables à l'« être ensemble » ». Il ajoute : « Elle constitue une école de tolérance au sens où chacun est obligé de reconnaître que les programmes qu'il n'aime pas ont autant de légitimité que ceux qu'il aime, du seul fait que les uns cohabitent avec les autres ».

Paraphrasant Nadine Toussaint nous sommes tentés de dire que « Si l'on peut, sans trop de regret pour la collectivité, déplorer l'échec du lancement d'un produit de consommation courante, il n'en va pas de même en matière d'information. Il est difficile d'admettre sans amertume qu'au-delà, ou en deçà, des contraintes politiques, les contraintes économiques empêchent l'entrée et le maintien sur le marché d'un courant de pensée (politique ou littéraire) ou d'une forme de création, et que la presse soit ainsi tributaire de l'argent »<sup>(1)</sup>.

Les médias privés ne sont-ils pas préoccupés d'abord par le maintien de l'ordre capitaliste ? Sur ce chapitre, Naom Chomsky et Edward Herman montrent comment ce souci oblige ces médias à devenir des outils de propagande au service des annonceurs, de l'administration et des grands groupes qui les financent ou auprès desquels ils s'informent.<sup>(2)</sup>

Dans un registre parallèle, le journaliste Ignacio Ramonet appelle « à décontaminer » une information largement « polluée » par des groupes de presse privés qui se sont mis au service des intérêts particuliers des grandes entreprises nées de la mondialisation. Evoquant, le cas du Venezuela, Ignacio Ramonet soutient que ces groupes, qui ont combattu le président Hugo Chavez, assument « la nouvelle fonction de garde de l'ordre économique établi »<sup>(3)</sup>.

---

(1) Toussaint Nadine, *L'économie de l'information*, Presses Universitaires de France... Op. Cit., p. 13

(2) Chomsky Noam et Herman Edward, *La fabrication du Consentement, de la propagande médiatique en démocratie*, Marseille : Agone, 2008-2009, 669 pages.

(3) Ramonet Ignacio, « Le cinquième pouvoir », « *Le Monde diplomatique* », octobre 2003, pp.1 à 26.

# L'Agence Tunis Afrique Presse : a-t-elle réalisé sa mutation vers un média de service public ?

Mouna MTIBAA

*Journaliste à l'Agence TAP, Doctorante en SIC*

L'Agence de presse ou « le média des médias » offre des perspectives de recherche intéressantes dans la mesure où il s'agit, dans la majorité des cas, d'un champ médiatique ignoré du grand public bien qu'il assume, de par sa fonction de média de service public, le rôle de principal fournisseur d'informations.

Ce grossiste de l'information, délaissé par les chercheurs en sciences de la communication, se positionne, en fait, dans certains pays comme un baromètre discret de la qualité des rapports que les médias peuvent entretenir avec les différentes formes de pouvoir politique (exécutif, législatif, société civile...) ou économique.

Ce fait est à relever particulièrement dans les pays où le champ médiatique se trouve sous contrôle absolu du pouvoir en place ou encore dans ceux qui traversent une étape de transition démocratique, tel le cas de la Tunisie.

L'Agence Tunis Afrique Presse (TAP), agence nationale créée il y a une cinquantaine d'années, se distingue par une histoire ambiguë. Bien qu'ayant une réputation d'instrument de propagande, elle n'en a pas moins affiché l'image « d'une citadelle du refus » dans la mesure où ce média a compté parmi ses agents et agenciers des figures connues de la lutte syndicale mais aussi des journalistes militants pour les droits humains et le droit de presse.

Dès les premiers jours qui ont suivi les événements du 14 janvier 2011 et la chute du régime en place, les agenciers de la TAP ont tout de suite revendiqué pour leur entreprise le statut de service public.

L'objectif de cette contribution est de voir dans quelle mesure la manière de faire des agences de la TAP a donné lieu à de nouvelles pratiques professionnelles ? L'identité de l'Agence a-t-elle évolué vers un positionnement de média de service public ou s'était-elle plutôt maintenue comme média gouvernemental au service du pouvoir en place ?

### **Brève sociographie de l'Agence TAP**

Créée le 1<sup>er</sup> janvier 1961, l'Agence TAP dispose actuellement d'un portefeuille de 67 clients, dont 32 non médias et 35 médias.

Parmi le personnel de l'Agence TAP nous comptons 158 journalistes sur un total de 296 agents exerçant dans les différents services rédactionnels, techniques ou administratifs<sup>(1)</sup>.

A l'instar de la plupart des médias tunisiens, l'Agence TAP connaît une forte féminisation. Parmi ses 178 cadres, toutes catégories professionnelles confondues, nous trouvons 96 femmes cadres. Le taux de féminisation de la rédaction a aussi atteint plus de 58%.

L'effectif rédactionnel de l'Agence se compose de deux catégories dont une grande partie exerce au siège central de l'Agence à Tunis et une deuxième partie englobe les correspondants dans les régions.

L'Agence dispose d'un réseau de 17 bureaux régionaux : Tunis, Sfax, Sousse, Gafsa, Nabeul, Jendouba, Bejà, Le Kef, Kaserine, Sidi Bouzid, Ariana, la Manouba, Ben Arous, Bizerte, Medenine, Monastir, Tozeur. Elle compte aussi 7 correspondants régionaux à Zaghuan, Siliana, Gabès, Mahdia, Kairouan, Kasserine et Tataouine.

Depuis novembre 2005, l'Agence TAP a mis en ligne un site Web. Le nombre des visiteurs du site ne cesse d'augmenter pour atteindre actuellement une moyenne de 30 mille visiteurs par jour.

Selon le classement des visites des médias tunisiens élaboré par Alexa et Google Ad Planner (GAP), à la date du 23 avril 2012, le site de l'Agence était classé 34<sup>eme</sup> par rapport à l'ensemble des sites visités par les Tunisiens. Elle est aussi classée cinquième parmi les sites d'information tunisiens les plus visités.

---

(1) Statistiques sur la situation en 2012

Traditionnellement l'Agence TAP n'avait pas d'accès direct au public et sa diffusion se limitait aux médias, institutions publiques et certaines ambassades abonnés à ses services. Grâce à son site WEB, l'Agence a acquis de nouvelles spécificités puisqu'elle est aujourd'hui considérée comme :

- Un média d'information directe du public.
- Un moyen de vérification de l'information.
- Une interface favorisant la visibilité de différents acteurs dont le gouvernement, les partis ...
- Une source d'information gratuite pour nombre de publications électroniques qui téléchargent et reprennent les informations diffusées par l'agence sans citer la source ni payer d'abonnements.

Lors des événements qui ont suivi le 14 janvier 2011, le site de l'Agence s'est trouvé à plusieurs reprises bloqué en raison du grand nombre de visiteurs qui dépassait la capacité d'accueil de sa plate-forme. On cite particulièrement le buzz du site de l'Agence le soir de l'annonce de la dissolution du Rassemblement Constitutionnel Démocratique (RCD) parti au pouvoir du Président déchu Zine El Abidine Ben Ali.

En fait, avant les événements du 14 janvier 2011, l'agence exerçait une fonction « d'agenda setting » et de « cadrage » de l'information. Cet établissement médiatique, qualifié d'aiguilleur de l'information, traçait pour les autres médias « les limites tolérables » pour ce qui est de la couverture et des informations publiables en rapport avec l'actualité nationale ou internationale.

### **Au plan organisationnel, l'Agence TAP a-t-elle réalisé sa mutation vers un média de service public ?**

Dans les manuels de journalisme, l'agence de presse est identifiée comme « le média des médias » ou encore « le grossiste de l'information ».

*Selon l'UNESCO : « Une agence d'information est une entreprise qui a principalement pour objet, quelque soit sa forme juridique, de rechercher des nouvelles et d'une façon générale des documents d'actualité ayant exclusivement pour objet l'expression ou la représentation des faits et de les distribuer à un ensemble d'entreprises d'information et exceptionnellement à des particuliers en vue de leur assurer, contre paiement d'une redevance et dans les*

*conditions conformes aux lois et usages du commerce, un service d'information aussi complet et impartial que possible »<sup>(1)</sup>.*

Dans ce travail nous chercherons à analyser le positionnement de l'agence TAP sur la scène médiatique en prenant en considération trois dimensions : les textes constitutifs, le mode de fonctionnement et de désignation des responsables et la mission éditoriale.

## **I- Les textes constitutifs**

Les statuts constitutifs de l'agence TAP, mis à jour en mars 2003, stipulent qu'il s'agit « d'une société anonyme »<sup>(2)</sup> qui a pour objet <sup>(3)</sup> de :

- a. Recueillir tant en Tunisie qu'à l'étranger les éléments d'une information complète et objective.
- b. Mettre contre paiement cette information au service de ses clients.

Mis à part l'article premier des statuts, on note l'absence dans les textes constitutifs de toute référence à l'Agence en tant que média disposant d'une fonction éditoriale.

Aucune référence n'est faite aux particularités du personnel rédactionnel. Les statuts de l'Agence sont en fait une reprise des statuts types identifiant une société anonyme et ne tiennent pas compte des particularités de la fonction éditoriale de ce média.

Depuis le 14 janvier, la question de l'amendement du statut de l'Agence s'est posé dans le sens d'un renforcement de la mission d'intérêt général propre à un média de service public.

Deux réunions ont été organisées par l'Instance nationale pour la réforme de l'information et de la communication (INRIC) pour discuter les amendements qu'il serait nécessaire d'apporter aux statuts de l'Agence pour lui permettre de mieux exercer ses fonctions de service public<sup>(4)</sup>.

---

(1) UNESCO, *Les Agences télégraphiques d'information*, Paris, UNESCO, 1953.

(2) Article premier des statuts de l'Agence TAP mis à jour le 28 mars 2003.

(3) Article 2 des statuts de l'Agence.

(4) Rapport général de l'Instance Nationale pour la Réforme de l'Information et de la Communication, septembre 2012.

## II- Le mode de fonctionnement et de désignation des responsables

L'analyse du fonctionnement des médias de service public permet d'informer sur trois aspects essentiels. Il s'agit des modes de financement, de nomination de la direction et des modalités de contrôle et de gestion<sup>(1)</sup>.

### 1- Financement

L'actionnariat de l'Agence est détenue à hauteur de 98% par l'Etat. Les 2% qui restent revenaient à Dar Essabah, Dar El Amal, l'office du café et à un groupe d'agents de la TAP.

Ainsi l'Etat fournit les trois quarts des ressources financières de l'Agence sous forme de subvention annuelle dans le cadre du budget de l'Etat pour assurer en particulier le paiement des salaires.

L'Agence dispose de ressources propres modestes mobilisées à travers la vente des photos ou la commercialisation de ses différents services.

L'Agence TAP propose 11 différents services ou fil. Il s'agit de TAP-A (national), TAP-B (international), TAP-G (général), TAP-EX (anglais), Service économique et financier (SEF), service AFP (français)<sup>(2)</sup> service Reuters (français et arabe), un bulletin prévisions, service photos, et service TAP-mobile (SMS).

Les tarifs d'abonnements mensuels de ces différents services se situent entre 430 dinars pour les clients non médias et 630 dinars pour les clients médias. Ces tarifs n'ont subi aucun changement depuis plus d'une quinzaine d'années.

De par cette dépendance financière à l'égard de l'Etat, l'Agence TAP a été, depuis sa création, considérée, à l'instar des autres médias publics tunisiens, comme « un instrument de propagande et de manipulation aux mains du pouvoir, au service d'un seul homme »<sup>(3)</sup> et ce bien que la décision relative aux allocations budgétaires revienne au pouvoir législatif.

Quelques tentatives ont été menées par l'Agence pour développer des sources de revenus et assurer un tant soit peu son autonomie financière via

(1) Trudel, Pierre, « Liberté de presse et médias de service public », Publication du Centre de recherche en droit public, Faculté de Droit de l'Université de Montréal.

(2) L'Agence TAP commercialise auprès de clients en Tunisie le service de l'AFP et de Reuters.

(3) Voir rapport INRIC, 2012, p 80.

la commercialisation de certains services dont la transformation d'une partie du site web en espace payant, la vente d'un service photos ou d'un bulletin quotidien de prévisions.

Depuis sa mise en ligne en 2005, le site web était accessible gratuitement aux visiteurs. Cette situation qui s'est poursuivie jusqu'aux élections d'octobre 2011 a vite montré ses limites puisque les opérateurs publicitaires ne sont pas venus et en contrepartie on a enregistré une importante vague de résiliation des contrats que détenait l'Agence auprès d'opérateurs privés ou publics.

Face à cette situation la direction de l'Agence a révisé la stratégie de commercialisation de son site en optant pour une diffusion en clair limitée et sélective des informations mises en ligne sur le site. Cette décision a suscité une vague de protestation chez les opérateurs privés particulièrement les journaux électroniques privés qui utilisaient sans payer le service d'information de l'Agence l'accusant de faillir à sa mission de service public et d'obéir à une logique marchande.

La critique est aussi venue des autorités publiques qui ont trouvé que cette décision vise plutôt une désinformation concernant les activités des membres du gouvernement.

## **2- Mode de désignation des responsables :**

L'Agence TAP dispose d'un conseil d'Administration présidé par un administrateur de l'Etat désigné par le pouvoir exécutif. Ce même administrateur « assure sous sa responsabilité la direction générale de la société... »<sup>(1)</sup>.

Ces dispositions prévues dans le statut de l'Agence montrent qu'en fait l'autorité de l'Etat s'exerce directement au sein de l'Agence. Cette situation nous informe par conséquent sur la qualité et la nature des rapports qui existent entre le pouvoir exécutif et ce média.

Le conseil d'administration de l'Agence, qui bénéficie des prérogatives les plus étendues<sup>(2)</sup>, se compose des représentants de l'Etat, nommés conformément aux dispositions de l'article 7 du décret N° 2002-2197 du 7 octobre 2002 qui prévoit « les modalités d'exercice de la tutelle sur les entreprises

---

(1) Art 22 des statuts de l'Agence.

(2) Article 21 des statuts de l'Agence TAP.



publiques, l'approbation de leurs actes de gestion, la représentation des participants publics dans leurs organes de gestion et de délibération et la fixation des obligations mises à leur charge »<sup>(1)</sup>.

La procédure de nomination des responsables au sein de l'Agence a toujours constitué un point de discordance entre les autorités et les agenciers représentés par leur syndicat. On cite à cet égard le mouvement de protestation enclenché suite à la désignation en novembre 1987 de Hedi Triki, un des principaux propagandistes de l'ère Bourguiba, au poste de DGA à l'Agence. La nomination de Triki par le président Ben Ali, fraîchement arrivé au pouvoir, était une récompense pour services rendus lors du coup d'Etat perpétré contre le régime de Bourguiba.

Les agenciers avaient à cette époque défrayé l'actualité avec le port du brassard rouge, une première dans l'histoire des journalistes Tunisiens.

La dépendance de l'Agence, tant au niveau administratif que financier vis-à-vis des pouvoirs publics, a fait que la TAP fonctionne comme un organe du gouvernement, porte-parole du pouvoir politique plutôt que comme un organe d'information indépendant comme il fut annoncé à la date de sa création<sup>(2)</sup>.

Aucune référence n'est faite dans les statuts de l'Agence au poste de directeur de la rédaction ou de rédacteur en chef. Les statuts de l'Agence ne prévoient pas non plus les modalités de désignation de responsables au sein de la rédaction ni la nature de leurs prérogatives.

Les textes restent également silencieux concernant le principe de séparation entre la direction administrative et la direction éditoriale. La pratique a fait que le PDG assume la responsabilité juridique au plan éditorial. Il en délègue les prérogatives à un ou plusieurs directeurs de la rédaction de son choix ou recommandé par les autorités en charge de la question média auprès de la Présidence de la République. Le PDG conserve toutefois un droit de regard absolu sur la matière rédactionnelle avant sa diffusion.

---

(1) Décret n°2002-2197 du 07 octobre 2007 fixant la liste des entreprises publiques dont les commandes de fournitures de biens et de services sont exclues du champ d'application de la réglementation des marchés publics.

(2) Etude sur la liberté de la presse en Tunisie, juillet 1998, LTDH, p 44.

Certaines dépêches, particulièrement celles en rapport avec l'activité présidentielle, les grandes figures parmi les proches du pouvoir, les dépêches où sont impliqués des pays étrangers, les couvertures ou communiqués des partis de l'opposition... sont autant de sujets qui ne peuvent être traités par la rédaction sans avoir été soumis en amont et en aval à la direction générale.

Quelques jours après le 14 janvier 2011, les agenciers de la TAP ont revendiqué la séparation entre la direction administrative et la rédaction. Ils ont demandé aussi l'élection d'un conseil de rédaction qui soit chargé de « l'élaboration d'une ligne éditoriale indépendante »<sup>(1)</sup>.

Un conseil de rédaction a été effectivement élu et a tenu sa première réunion le 12 avril 2011. Cette expérience n'a pas duré plus de six mois en raison d'un manque d'organisation, d'engagement et de compréhension de la mission d'une telle structure, une première dans un média tunisien.

Suite à la démission du directeur de la rédaction, l'agence TAP a fonctionné durant une année entière sans rédacteur en chef. Le PDG de l'époque essayait de se faire discret en raison d'une résistance au sein de la rédaction à toute tentative d'intervention directe de sa part. Les contacts entre la direction générale de l'Agence et la rédaction passaient durant cette étape à travers le conseil de la rédaction.

Les agenciers ont élu en février 2012, deux coordinateurs de la rédaction qui ont été par la suite nommés en tant que rédacteurs en chef par le PDG de l'entreprise.

### **III- La fonction éditoriale**

Informé est le propre et la principale mission des médias, en général, et de l'Agence de presse, en particulier, désignée comme « le grossiste de l'information ».

La mission d'information doit se conformer à un certain nombre de règles journalistiques et de déontologie convenues par l'ensemble des professionnels, dont particulièrement le respect des règles d'indépendance, de neutralité et de pluralité des sources. Ces règles ont pour objectifs de préserver la

---

(1) Procès verbal de l'Assemblée générale des journalistes de l'Agence TAP en date du 9 mars 2011.

fonction éditoriale de l'agence ou de tout autre média, de l'influence des instances politiques et économiques.

Dans cette contribution nous avons centré notre interrogation sur l'un des aspects du travail journalistique à savoir l'attribution des sources. Cette fonction éditoriale permet de nous informer concernant le respect de la règle de diversification des sources ou la règle de polyphonie.

L'observation de cette pratique permet de voir dans quelle mesure les agenciers de la TAP ont pu développer les conditions éditoriales permettant une diversification des sources et une distanciation par rapport aux trois pouvoirs (Présidence, gouvernement, Constituante).

Ce fait est d'autant plus important que les statuts de l'Agence TAP restent silencieux pour ce qui est de ses spécificités et obligations éditoriales.

On note à cet égard l'exemple de l'Agence France Presse qui stipule dans l'article 2 de son statut que l'agence « ne doit en aucune circonstance tenir compte d'influences ou de considérations de nature à compromettre l'exactitude ou l'objectivité de l'information passer sous contrôle de droit ou de fait d'un regroupement idéologique, politique ou économique. Elle doit dans la mesure de ses ressources, développer son action et parfaire son organisation en vue de donner aux usagers français et étrangers une information exacte, impartiale et digne de confiance ».<sup>(1)</sup>

Dans quelle mesure l'Agence a-t-elle pu se libérer de l'identité de « média gouvernemental » pour s'imposer des règles professionnelles et des restrictions éditoriales propres à un média de service public. A-t-elle pu trouver un équilibre entre flux « d'informations descendantes », qui rend compte de l'actualité gouvernementale (mesures et décisions...) et celui « d'informations ascendantes » qui s'intéresse aux différents acteurs de la société en apportant des éclairages centrés sur des préoccupations citoyennes et en tenir informer, par conséquent, les autorités.

Dans cette perspective nous avons procédé à une analyse de contenu d'un corpus composé de 474 dépêches. Ce corpus représente la totalité de la production du « fil TAP A » de l'agence en langue arabe durant la semaine du 9 au 15 mars 2012.

---

(1) Loi N° 57-32 du 10 janvier 1957 portant statut de l'AFP

Le choix de cette période s'est effectué de manière fortuite. Il s'agit d'une semaine de production ordinaire qui n'a été marquée par aucun événement particulier. Ce travail a été consolidé par une observation participante essentiellement au desk politique.

### – La distanciation professionnelle ou « la règle de polyphonie »

La pratique journalistique des agenciers, qualifiée par certains chercheurs en médias, de « journalisme d'enregistrement » ou « journalisme de communiqués » pose de manière directe le problème de « la distanciation professionnelle » par rapport à l'institutionnel mais aussi au respect de la règle de polyphonie.

« La règle de la polyphonie consiste à donner la parole à l'ensemble des acteurs qui s'affrontent dans un événement donné »<sup>(1)</sup>.

Exception faite de quelques tentatives lors de la couverture des débats de la Constituante ou de certains procès des proches de l'ex-président Ben Ali, l'analyse de notre corpus a montré que la dépêche de l'Agence TAP continue d'être monolithique, se référant généralement à une seule source. Rares sont les dépêches qui citent, dans le même envoi, des avis contraires ou des sources diversifiées concernant un fait donné.

Durant la semaine considérée par notre étude, nous avons recensé, sur un total de 474 dépêches, une très faible diversification des sources puisque seules 30 dépêches en citent plus d'une. Les sources citées vont dans la majorité des cas dans le même sens et concernent plutôt les différents acteurs d'un événement donné.

Le contenu de la dépêche reflète dans la majorité des cas le point de vue des organisateurs et des principaux acteurs de l'événement. Aucun débat ni discussion n'apparaît dans le corps de la dépêche puisque le journaliste se limite à rapporter les discours dans leur intégralité sans aucun effort pour situer l'information ou la contextualiser. Si par hasard des avis contraires sont exprimés lors d'un débat, ces faits sont rapportés avec le même ton et d'une manière impersonnelle.

---

(1) Lagneau, Eric, « Le style agencier et ses déclinaisons thématiques, l'exemple des journalistes de l'agence france presse », *Réseaux*, 2002/1, n° 111, p58-100

On relève aussi que le fil de l'Agence TAP est resté, durant plusieurs mois après les événements du 14 janvier 2011, ouvert à toutes les opinions et prises de positions sans aucune exclusion. Toute personne, association, organisme ou autre, quelque soit son appartenance ou idéologie, a eu droit d'accès au fil de l'agence sans aucune restriction, quelque soit le mode de son expression (déclaration, communiqué, réunion, ...).

Cette pratique qui exprime tout autant un souci d'équité, d'ouverture et de diversification des sources, reflète aussi une défaillance au niveau de l'autorité des journalistes sur la matière rédactionnelle. Elle montre aussi l'absence d'une ligne éditoriale permettant d'organiser le tri, la hiérarchisation des informations et la sélection des faits d'actualité significatifs nécessitant une couverture.

Cette situation a plongé les agenciers sous un amas de communiqués limitant ainsi toute initiative. La pratique professionnelle des agenciers est défaillante puisque rares sont les initiatives de recoupement et de vérification de l'information. Les agenciers ne procèdent pas non plus à un effort de cadrage de l'information en cherchant à la situer dans son contexte ou en lui apportant des éléments de background.

### **- La distanciation par rapport à l'institutionnel**

L'Agence qui avait le monopôle de l'information gouvernementale et présidentielle était utilisée par les pouvoirs en place avant le 14 janvier 2011 comme « une courroie de transmission » pour la publication d'informations avec sources anonymes pour camoufler les véritables auteurs ou centres de pouvoir à l'origine de l'information ou de la décision. Il s'agit généralement d'information à caractère judiciaire ou sécuritaire émanant en réalité des services de la Présidence de la République.

Deux semaines après les événements du 14 janvier 2011, la diffusion par l'Agence TAP de la dépêche, avec « source anonyme », annonçant l'arrestation de Larbi Nasra, promoteur de la chaîne de télévision privée « Hannibal TV », ou encore la suppression sur le site de l'agence, pendant quelques heures, de la dépêche relative à la décision du ministère de l'intérieur d'entamer une procédure de dissolution du Rassemblement constitutionnel démocratique, l'ancien parti au pouvoir, a suscité une réaction critique parmi les agenciers.

Une réunion de rédaction s'est tenue spontanément le lendemain pour revendiquer une plus grande distanciation et indépendance par rapport au pouvoir exécutif ou toute autre forme de pouvoir et le refus de toute intervention extérieure dans la gestion rédactionnelle. Les journalistes de l'agence ont aussi demandé le positionnement de leur entreprise dans le paysage médiatique national en tant que média de service public.

Suite à ce mouvement de protestation, l'identification des sources s'est imposée comme un souci majeur pour l'ensemble des agenciers. A quelques rares exceptions, les dépêches de l'Agence TAP sont désormais attribuées à une source bien définie permettant ainsi à l'agence de retrouver une certaine crédibilité.

Le travail agencier est assimilé à « un journalisme de communiqués » dans la mesure où la grande majorité des sources citées dans les dépêches sont des communiqués émanant des services de presse d'entreprises, institutions gouvernementales, services de presse de la Présidence, du Premier ministre, de la Constituante ou ceux des partis politiques.

Plusieurs activités annoncées pour couverture par l'Agence sont au fait confiées aux attachés de presse des ministères qui produisent des communiqués rédigés dans le format de la dépêche.

Cette pratique rend les journalistes totalement dépendants « des grilles de lecture » de ces structures<sup>(1)</sup> en se limitant ainsi à paraphraser les documents fournis par les sources institutionnelles sans faire un effort de vérification, de recoupement ou de cadrage de l'information.

L'initiative des journalistes est aussi réduite dans la mesure où aucun background ou recoupement de l'information n'est fourni. Ce fait peut s'expliquer par :

- L'importance de la masse « des dépêches-communicés » que les agenciers s'emploient à traiter dans leur totalité. Les journalistes sont contraints à cette pratique puisqu'ils ne disposent d'aucun outil ou charte rédactionnelle leur permettant de faire un tri de l'information.

---

(1) Lagneau, Eric, « dépêches de campagne : ce que l'AFP fait pendant (à) une élection », *Le Temps des médias*, 2006/2 N° 7, p104-125

- L'absence de traditions rédactionnelles qui tiennent compte du souci de vérification et de recoupement. L'Agence a toujours servi de boîte de résonance de l'information gouvernementale et du parti au pouvoir. L'information qui parvenait à l'Agence était déjà suffisamment filtrée et triée en amont. La mission des agenciers se limitait à reproduire « fidèlement » le contenu de cette information.
- L'absence de services de documentation et des archives suffisamment réactifs chargés de préparer des dossiers d'actualité, de les enrichir ou de les compléter.

L'analyse du corpus dans la perspective du mode de collecte de l'information par les agenciers de TAP a ainsi montré la prédominance des communiqués comme source d'information.

#### Modalités de collecte de l'information par les agenciers de TAP

Mode de collecte de l'info	Taux
Déplacements (réunions, séminaires, conférences de presse, déclarations)	41%
Communiqués de presse	38%
Déclarations téléphoniques	3%
Agences de presse, écoutes radio, sites internet	10%
Sources imprécises	5%

L'analyse de contenu du fil de l'agence, atteste d'une prédominance des communiqués comme source d'information à hauteur de 38%. Les couvertures ou déplacement sur terrain représentent 41%. Ils sont essentiellement effectués en mode « réactifs » puisqu'il s'agit de couvertures effectuées à la demande des organisateurs de séminaires, de réunions ou de conférences de presse.

L'observation de la pratique professionnelle a aussi montré le recours de plus en plus fréquent aux entretiens téléphoniques pour l'obtention de précisions ou de déclarations (3%).

Les sites Internet, les autres médias, journaux, radios ou chaînes de télévision apparaissent également de plus en plus comme une source d'information

(10%). Le recours à cette modalité de collecte de l'information, qui était totalement impensable auparavant, s'est imposé aux journalistes de l'Agence TAP qui se sont trouvés dépassés sur certains faits d'actualité par les autres médias plus réactifs pour ce qui est du travail sur terrain.

L'Agence, dont les reprises des médias se limitaient à une traduction ou une transcription d'interviews accordés par le président de la république à des médias étrangers ou la reproduction d'autres articles publiés à l'étranger à l'initiative de l'Agence Tunisienne de Communication Extérieure (ATCE) s'est trouvée du jour au lendemain contrainte de reproduire des déclarations et interviews donnés par les principaux responsables du pays à des chaînes de télévision tunisiennes essentiellement la première chaîne nationale ou la chaîne privée Hannibal TV.

Pour ce qui est du réseau social, on relève que les journalistes de l'Agence assurent un suivi permanent de facebook utilisé comme un moyen d'alerte pour être informés des différents rebondissements de l'actualité.

On constate aussi la multiplication de la publication sur le fil de l'Agence, à la demande de parties gouvernementales, de dépêches pour rectifier, clarifier ou démentir des informations répercutées sur le réseau social.

Avant le 14 janvier, l'Agence TAP n'avait pas le souci de développer son réseau de contacts et d'informateurs puisqu'elle bénéficiait de l'exclusivité de l'information relative aux activités présidentielles, du premier ministre et des ministères de souveraineté. D'ailleurs les journalistes de l'Agence qui collaboraient avec d'autres médias et qui disposaient par conséquent d'un carnet d'adresse n'étaient pas très appréciés par la rédaction.

En raison de cette situation, l'équipe rédactionnelle de l'Agence s'est trouvée après les événements du 14 janvier 2011 presque totalement coupée de la scène nationale. Les principaux nouveaux acteurs de la scène politique ayant été dans la majorité des cas des opposants qui n'avaient aucun droit de citer sur le fil de l'Agence TAP.

Durant la période qui a suivi ces événements, les autorités en place représentées par les gouvernements de Ghannouchi et de Caid Essebsi ont également privilégié les chaînes de télévision, publiques et privées, pour la diffusion d'informations ou prise de position à l'intention du grand public.



Depuis le 14 janvier l'agence s'est retrouvée confrontée à une nouvelle réalité où elle ne bénéficie plus d'aucun privilège au niveau des sources d'information institutionnelles.

Cette situation s'est poursuivie après les élections d'octobre 2011, l'audiovisuel a continué de retenir l'attention de l'exécutif en raison de l'importance de son champ de diffusion, de sa rapidité et de l'importance de l'impact de l'image.

L'Agence TAP n'étaient plus privilégiée par les services de presse gouvernementaux. Elle n'était plus sollicitée que pour la couverture des réunions publiques et les points de presse de la cellule communication du Premier ministre ou de quelques rares audiences du ministère des affaires étrangères qui ne retiennent pas l'intérêt des autres médias.

Les agenciers se sont retrouvés du jour au lendemain contraints de développer leurs propres réseaux de contacts. Les journalistes ont aussi développé de manière spontanée et à titre individuel une veille informationnelle en assurant un suivi permanent des bulletins d'information des chaînes de télévision nationales mais aussi de certaines chaînes de radio et les réseaux sociaux.

Cette pratique bien qu'elle ait permis de dégager les journalistes de l'Agence d'un travail fastidieux assimilé à « un journalisme d'enregistrement » limité au traitement des communiqués, présente toutefois des inconvénients puisque l'initiative du journaliste se trouve de fait limitée de manière considérable.

Dans notre corpus, représentatif d'une semaine ordinaire sans événements marquants, le pouvoir exécutif et la Constituante ont totalisé 82 dépêches, soit 17% de l'ensemble du corpus.

La moitié de ces dépêches sont une reproduction intégrale des communiqués rédigés dans le format « article de presse » par les services de communication de ces mêmes institutions. Il s'agit essentiellement de la Présidence de la République, du Premier ministre et des ministères de souveraineté (affaires étrangères, intérieur, défense et justice).

### **- L'Agence et les préoccupations citoyennes : information ascendante-descendante**

L'analyse de contenu de la répartition thématique de la production journalistique diffusée sur le fil de l'agence a montré une certaine diversification.

L'Agence n'ayant plus l'exclusivité de la diffusion de l'information gouvernementale s'est trouvée plus ou moins plus libre et plus disponible pour s'intéresser à d'autres thématiques d'actualité. Ce changement de positionnement a permis une plus grande présence de l'information citoyenne sur le fil de l'Agence à travers le suivi de l'actualité et des événements qui se déroulent directement dans la rue.

### Diversification des thématiques d'actualité

Thèmes des dépêches	Taux
Info Présidence, gouvernement, Constituante	17%
Partis politiques	4%
Activités associatives citoyennes	16,5%
Culture	7%
Info économique et sociale	23%
Info sportive	23%
Info sécuritaire et judiciaire	6%
Dépêches prévisions	2,5%

L'analyse du corpus a montré que les faits d'actualité qui bénéficient d'une plus grande importance, de par le nombre de dépêches diffusées, sont les informations en rapport avec les activités de la société civile (16,5%), les informations à caractère économique et social (23%) et les informations sportives (23%).

Point faible ou point fort, l'agence qui n'était que le porte-parole de l'exécutif et des intérêts du pouvoir en place s'est transformée assez rapidement et sans aucune préparation pour donner la parole à tous ceux qui la sollicitent sans aucun effort de tri, de recoupement ou de contextualisation.

L'observation du travail de l'agence fait ressortir qu'en dehors des sit-in l'information citoyenne s'est limitée dans une certaine mesure aux activités des ONG disposant de structures légales. Considérée de ce point de vue, l'information citoyenne répercutée par l'Agence prend dans une certaine mesure le caractère d'une information institutionnelle où la part de l'initiative du journaliste reste réduite.

Pour ce qui est de l'information sécuritaire, une préoccupation citoyenne majeure en période de transition, nous constatons que la source de cette information est une reproduction fidèle des communiqués du ministère de l'intérieur.

En ce qui concerne l'information régionale, on constate un recours assez fréquent à la citation sans trop de précisions « de sources sécuritaires ». Les événements et les informations rapportés sont dans la majorité des cas des faits divers évoquant l'arrestation de délinquants ou de contrebandiers.

Le réseau de bureaux et de correspondants régionaux est assez réactif en ce qui concerne la production d'informations relatives aux mouvements de protestation ou lors d'événements de mobilisation générale telle les inondations de l'hiver de 2012 ou encore la question des réfugiés fuyant la Libye au moment de la révolution dans ce pays. La couverture reste assez limitée en ce qui concerne les préoccupations quotidiennes du citoyen.

L'information régionale supposée s'inscrire dans la perspective d'un journalisme de proximité se trouve aussi monopolisée par l'information institutionnelle (manifestation, sit-in, grève...) ou submergée par des informations de faits divers centrés sur la criminalité et reproduisant des bilans périodiques des arrestations de criminels et de contrebandiers fournis par les services de sécurité.

## **Conclusion**

L'agence a-t-elle réussi sa mutation vers un média de service public ? La réponse à cette question est encore assez précoce. La machine a certes pris son chemin discrètement. L'Agence TAP présente aujourd'hui un grand chantier. Elle peut avancer dans un sens comme dans un autre.

Au niveau des textes, l'Agence TAP reste régit par les mêmes textes et mécanismes avec une dominance et une prééminence de l'autorité de l'Etat à tous les niveaux, y compris au plan éditorial et rédactionnel. En fait la situation peine à changer en raison de l'incompréhension par une grande partie de la rédaction des mécanismes permettant de réaliser cette fonction de média de service public.

La demande de révision des textes et statuts de l'agence ne s'est pas encore exprimée avec vigueur par les agenciers. A l'exception de deux réunions orga-

nisées par l'INRIC aucun débat n'a émergé concernant les textes constitutifs ou les statuts de l'Agence.

Pour ce qui est de la question éditoriale, la réponse est encore précoce dans la mesure où les agenciers sont livrés à eux-mêmes sans aucun encadrement réellement professionnel leur permettant d'avancer vers plus de professionnalisme. Les quelques tentatives qui sont menées en vue d'améliorer le contenu de la dépêche et le management de l'information restent des initiatives individuelles sans impact sur l'ensemble de la rédaction.

## Bibliographie

- Jendoubi Mehdi, 1984, *Journalisme d'agence, journalisme de base*, Tunis, Institut de presse et de science de l'information.
- Lagneau Eric, « Le style agencier et ses déclinaisons thématiques, l'exemple des journalistes de l'agence france presse », *Réseaux*, 2002/1 n°111, p 58-100.
- Lagneau Eric, « dépêches de campagne : ce que l'AFP fait pendant (/à) une élection », *Le Temps des médias*, 2006/2 N°7, p104-125.
- Ligue Tunisienne des Droits de l'Homme, *Etude sur la liberté de la presse en Tunisie*, (rapport non publié), juillet 1998. Mathien Michele Conso Catherine, 1997, *Les agences de presse internationales*, PUF, Paris.
- Neveu Erik, 2001, *Sociologie du journalisme*, la découverte, Paris.
- *Rapport général* de l'Instance Nationale pour la Réforme de l'Information et de la communication, avril 2012.
- Schlesinger Philip, 1991, « Repenser la sociologie du journalisme. Les stratégies de la source d'information et les limites du médiacentrisme », *Réseaux*, N° 51.
- Trudel Pierre, *Liberté de presse et médias de service public*, Centre de recherche en droit public, Faculté de Droit de l'Université de Montréal.
- UNESCO, 1953, *Les Agences télégraphiques d'information*. Paris.

# Quelle redevabilité des médias tunisiens dans un contexte de liberté ?

**Dr. Abdelkrim HIZAOU**

*Institut de Presse et des Sciences de l'Information,  
Directeur CAPJC, Tunisie*

La suppression de la censure gouvernementale et l'accès à une liberté quasi-totale pose aux médias tunisiens la question de leur redevabilité, utilisée ici dans le sens anglo-saxon d'*accountability*.

On peut définir la « redevabilité des médias » comme l'ensemble des mécanismes selon lesquels la société civile interagit avec les médias afin de les pousser à rendre compte de leurs actions et à en assumer la responsabilité.

Or la responsabilité est le corollaire de la liberté. Comment donc les médias, notamment les médias publics, devront-ils rendre compte de leur responsabilité et devant qui ?

La Charte de Munich, référence déontologique de la profession, apporte une réponse claire à cette question : La responsabilité des journalistes vis-à-vis du public prime toute autre responsabilité, en particulier à l'égard de leurs employeurs et des pouvoirs publics.

Mais dans la pratique, le journaliste n'en reste pas moins un salarié soumis à une hiérarchie et contraint d'observer une ligne éditoriale déterminée par l'éditeur.

Le retour à un contrôle étatique étant rejeté par les acteurs professionnels, il reste à inventer les nouveaux termes de la régulation et de l'autorégulation des médias.

A l'heure où les médias sont libérés de la censure (et les journalistes de l'autocensure), commence alors la quête de nouveaux modes de régulation adaptés au fonctionnement d'un système démocratique.

Dans le nouveau contexte de liberté des médias que connaît la Tunisie depuis le 14 janvier 2011, on a bien du mal à mettre en place une alternative libérale au système médiatique étatisé et verrouillé de l'ère de la dictature.

Rappelons que la Tunisie de Ben Ali avait un ministère de la communication chargé d'exercer un contrôle éditorial strict sur les médias publics et privés ainsi qu'un organisme de désinformation et de propagande dénommé Agence Tunisienne de Communication Extérieure (ATCE). Dans un tel système, les responsables des médias devaient leur statut à leur degré d'allégeance au pouvoir et n'avaient donc qu'un mince souci des besoins de leurs publics, encore moins de l'intérêt public.

La chute du régime de Ben Ali allait entraîner la disparition du dispositif coercitif mis en place pour bâillonner la presse.

Pour la première fois, les tunisiens n'avaient plus peur de s'exprimer librement. Plus encore, la peur avait changé de camp et c'était désormais aux dirigeants de surveiller leurs propos, sous peine de subir les foudres d'un peuple prompt à « dégager » tout responsable indélicat à ses yeux.

Mais après avoir découvert avec émerveillement les délices de la liberté d'expression et de presse, les tunisiens sont de jour en jour plus nombreux à en découvrir les travers. Viol de la vie privée, calomnies, manipulations, désinformation, appels au meurtre et incitations à la violence ... le public se trouve exposé au quotidien à toute la panoplie des atteintes aux normes professionnelles et aux valeurs éthiques du journalisme.

Symptôme de la montée en tension dans la relation des médias avec leurs publics, la prolifération des recours en justice et des condamnations pénales des journalistes et des éditeurs. C'est en partie à cause de ces innombrables procès que la Tunisie a régressé de quatre places dans le baromètre annuel de la liberté de la presse établi par Reporters Sans Frontières. Rappelons que la Tunisie occupe une peu glorieuse 138<sup>ème</sup> place dans ce classement qui compte 179 pays.

Dans un tel contexte, propice au réveil d'une nostalgie du censeur, il n'est pas étonnant que des voix s'élèvent pour dénoncer les « médias de la honte » et réclamer des sanctions.

A l'instar d'autres pays qui ont connu des transitions similaires, la Tunisie expérimente le dilemme que tous les pays démocratiques ont eu à affronter : celui de trouver le « bon dosage » de la liberté d'expression et de presse.

Déjà au XIX<sup>ème</sup> siècle, dans « De la démocratie en Amérique », Alexis de Tocqueville avait médité sur les avantages comparés de la diversité et de l'unicité des points de vue et en était arrivé à la conclusion suivante : « entre la censure totale et la liberté totale de la presse, il n'existe aucun état intermédiaire où un législateur puisse se fixer »<sup>(1)</sup>.

Mais c'est aux Etats-Unis même que le dogme libéral de la liberté de l'information allait faire l'objet de quelques correctifs. Ainsi, au lendemain de la seconde guerre mondiale, se développera la théorie de « la responsabilité sociale des médias », exprimée d'abord dans le Rapport Hutchins en 1947 :

« La presse doit savoir que ses erreurs et ses passions ont cessé d'appartenir au domaine privé pour devenir des dangers publics. Si elle se trompe, c'est le public qu'elle trompe... la presse doit rester une activité libre et privée, donc humaine et faillible ; et pourtant, elle n'a plus le droit d'errer. Car elle remplit une mission de service public ».

Dans la Tunisie en transition post révolutionnaire, on a du mal à trouver des repères et il devient urgent d'identifier les voies d'un consensus autour des règles de fonctionnement du système médiatique.

L'actualité de ces derniers mois nous confirme cette urgence : A défaut d'un évaluateur de référence, d'un mécanisme de gestion du débat médias-public, on dresse la rue contre les médias en général et la télévision publique en particulier.

Début 2012, pendant plus de deux mois, des protestataires d'obédience islamiste ont campé devant le siège de la télévision nationale et scandé par mégaphone des insultes contre les journalistes, accusés d'être les suppôts du système déchu et ne pas respecter les résultats du scrutin du 23 octobre 2011.

---

(1) In Missika JL (coordination), «La démocratie sous contrôle médiatique», *Pouvoirs* N° 119, seuil 2006, 174 p.

Les journalistes, pour leur part, proclament leur indépendance éditoriale et rejettent toute subordination aux nouveaux maîtres politiques du pays, au motif que la télévision est devenue un média « public » et non plus « gouvernemental ».

Bien que nouvelle en Tunisie, la situation est connue des pays démocratiques : les pouvoirs élus perçoivent mal qu'ils ne puissent pas imposer leur agenda aux journalistes en général et aux médias publics en particulier. Surtout, ils ne comprennent pas que les journalistes, qui ne sont pas élus, s'accordent le pouvoir d'influencer l'opinion publique au risque de la retourner aux prochaines échéances électorales.

Il s'agit donc d'un conflit de deux légitimités : la légitimité électorale d'une part et la légitimité plus normative découlant du principe de la liberté de la presse d'autre part.

On ne peut réussir la conciliation entre ces deux légitimités antinomiques sans la mise en place d'un système de régulation, avec son corps de règles et ses mécanismes.

Or en Tunisie, les chaînes privées se sentent très bien sans cadre juridique et sans instance de régulation et sont donc opposées à la mise en œuvre du décret-loi 116 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et à la mise en place de la HAICA.

Ce refus a donné prétexte au gouvernement de coalition dirigé par le parti islamiste Ennahdha de ne pas appliquer le nouveau cadre juridique. Il semble évident que les deux alliés conjoncturels n'ont ni les mêmes intérêts, ni les mêmes objectifs.

Dans son rapport sur les indicateurs de développement des médias en Tunisie (2012), l'UNESCO a intégré dans un indicateur (3.12) permettant d'établir dans quelle mesure « les organisations des médias sont sensibles à la façon dont leur travail est perçu par le public ». Extraits :

Les professionnels des médias se sont rendu compte de la nécessité de mettre en place un processus de gestion du changement afin de répondre adéquatement aux exigences d'un public vigilant. Ce processus est axé sur la restructuration des établissements et la formation du personnel. Cependant, le processus de changement n'a pas intégré de mécanisme de



contrôle interne qui assure la transparence et le dialogue avec le public tel que la création d'une nouvelle fonction de médiateur entre le public et la rédaction ou d'un système de traitement des plaintes provenant du public.

En Tunisie, après les élections du 23 octobre 2011, le décalage médias-majorité gouvernementale s'est exacerbé.

Oubliant qu'ils ont remporté les élections avec la même configuration médiatique, la coalition gouvernementale a mené une campagne de diabolisation des médias dominants, publics et privés, les accusant de ne pas reconnaître leur victoire et leur prêtant un pouvoir de déstabilisation plus supposé que réel.

Comme ailleurs on voit émerger en Tunisie certaines « dérives » des pratiques médiatiques :

- Quête de l'audience et « dictature de l'audimat »
- Peopolisation de la politique
- Réinstauration de « la pensée unique » en invitant les mêmes sur les plateaux de télévision et sur les autres médias (plus on est médiatisé, plus on est sollicité par les médias); ce qui ne manque pas d'irriter les élus islamistes et ceux de leurs alliés du CPR
- Primat de la notoriété médiatique sur la pertinence et la compétence
- Fabrication d'une pseudo élite : « faire savoir » vs « savoir-faire »
- Emergence de « médiateurs journalistiques » plus influents que les médiateurs traditionnels, tels que les enseignants et les imams ...

La question des limites à la liberté d'expression se pose bien évidemment, puisque nous sommes dans une situation nouvelle qui offre de grands espaces de liberté.

Elle se pose dans de nouveaux termes qui nous dictent de trouver un point d'équilibre entre d'un côté l'impératif de liberté et de l'autre, ce qu'on peut appeler la responsabilité sociale des médias.

D'un point de vue juridique, la réponse paraît simple. Il n'y a qu'à rappeler les limitations à la liberté d'expression considérées comme légitime en droit international et plus précisément par l'article 19 du Pacte international des droits civils et politiques qui stipule que les Etats peuvent apporter certaines restrictions à la liberté d'expression à condition que ces limitations soient

fixées par une loi et destinées à garantir les droits et réputation des personnes ainsi que l'ordre public, la santé et la moralité publique.

Pour un professionnel de l'information, c'est plus compliqué, car il doit trouver la bonne mesure au cas par cas, le bon équilibre entre le droit d'informer d'une part et la nécessité de respecter les autres droits aussi légitimes tels que la vie privée des personnes ou l'ordre et la moralité publics.

Dans un système démocratique, les tribunaux peuvent contrôler le respect de cet équilibre. En Tunisie, on profite des acquis de la révolution qui permettent de disposer d'un nouveau code de la presse très libéral et ,on l'espère, d'une justice indépendante qui va surveiller sa bonne application.

Mais il y a plus important que le règlement des conflits d'expression devant les tribunaux. Il s'agit de l'autorégulation qui permet, dans les systèmes démocratiques, de résoudre les conflits par la concertation, par la déontologie et par des mécanismes de médiation avec le public.

Il est fort souhaitable que les conflits liés à l'expression médiatique soient de moins en moins « judiciairisés », c'est-à-dire portés devant les tribunaux et, de plus en plus soumis à de nouveaux mécanismes d'autorégulation qui vont apporter des solutions plus satisfaisantes, telles que la publication en vertu du droit de réponse, les excuses et les rectifications, en cas d'erreur du journaliste.

Ce qui va nécessiter la mise en place d'instances telles que le Conseil de la presse, au niveau national et les médiateurs au niveau de chaque organe de presse, de manière à ce que les plaintes émanant du public soient réceptionnées, traitées et transmises à la rédaction, puis faire l'objet d'une publication périodique.

Il y a aussi, bien entendu, l'autorégulation que doivent assurer les organisations professionnelles: le Syndicat national des journalistes et la Fédération tunisienne des directeurs de journaux.

Un nouveau mécanisme est également à mettre en place : l'observation des médias par la société civile. Il serait bénéfique, pour garantir une meilleure qualité des contenus médiatiques, d'avoir différents observatoires des médias : des droits de l'Homme, des droits de la femme et de l'enfant, du respect des normes professionnelles et déontologiques...

Nous avons un début d'observation initié par les monitorings du collectif d'associations regroupé autour de l'A.T.F.D, ainsi que celui de l'I.S.I.E. A ce propos, il serait préférable d'avoir des observatoires thématiques. Quant à l'observatoire des normes professionnelles et déontologiques, les organismes professionnels, l'IPSI, la HAICA ou le CAPJC seraient habilités à le faire.

Ce qui importe, aujourd'hui, c'est de créer une logique de concertation, de renégociation et de dialogue comme alternative au système répressif et culpabilisant qui a prévalu dans le passé. Ceci est dans la perspective de délimiter une nouvelle ligne de partage et passer d'une logique répressive à une logique de débat au sein-même de la société, et faire la part entre l'impératif d'informer et le respect des droits légitimes des individus et de la collectivité.

## Bibliographie sommaire

- Eberwein Tobias et al, 2011, *Mapping media accountability*, in Europe and beyond, Köln: Halem, 267 p.
- Jakubowicz Karol, 2006, *Une nouvelle conception des médias ?* Direction des médias et société de l'information, Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques, Conseil de l'Europe, avril 2009, 56 p.
- Missika JL (coordination), 2012, « La démocratie sous contrôle médiatique », *Pouvoirs* N° 119, seuil, 174 p.
- UNESCO, *Etude sur le développement des médias en Tunisie, basée sur les Indicateurs de développement des médias de l'UNESCO*, Editions UNESCO, Paris, 118 p.
- Rabatel Alain et Koren Roselyne (coordination), 2008, La responsabilité collective des médias, in *Questions de communication*, N°13, pp 7-109.



# Egyptian Media in Transition

**Dr. Hamza MOHAMMED**

*College of Communication, University of Sharjah, UAE*

The American journalist Thomas Friedman, noticed that the Internet, blogs, online social networks such as Facebook, YouTube and text messaging via mobile phones, particularly among young men « ...is giving Middle Easterners cheap tools to communicate horizontally to mobilize politically and criticize their leaders harshly, outside of the state control » (The New York Times, June 14,2009). Faris (2010) confirmed that « while states, including Egypt, have become more adept at surveillance and filtering of online activities, social media networks make it impossible for authoritarian countries to control their media environments in the way that such regimes have typically in the past » (p.viii). This study will analysis the transition and dynamics of the contemporary Egyptian media landscape during the last 60 years. Once totally controlled by government, independent sources of news supply have been permitted in Egypt. What is the nature of these changes to the news media landscape? What challenges do they present to the new and established media and to government ? This study will examine these questions, examine the position that Egyptian news media have reached, and consider whether expanded news supply in Egypt is reflected in a more diverse news agenda. New research will be presented that examines links between different patterns of news consumption and public news agendas.

Undoubtedly, over recent years, Egyptian media have witnessed many significant changes. The post- 2000 era media landscape has moved from « Nasser-style totalitarian government » to more liberal, modernized authoritarian government (Hamdy, 2008). According to Hamdy, in asserting control over the media the Egyptian regime applies a « carrot-and-stick » approach. Reporting they like is rewarded, reporting they dislike is punished. In the early,

1990s affirming its crucial role as a leader in the media field and a major political player in the Arab world, Egypt established direct broadcast satellite (DBS) technology for the first time in the region. This was followed by the emergence of media privatization, the beginning of private satellite television channels, the extend of privately owned opposition newspapers, and the introduction of the Internet with its massive flows of information (Hamdy, 2008 ; Khamis, 2008).

The establishment of satellite television channels in Egypt represented a significant change from the « monolithic », state-controlled and government-owned media model to a much more « pluralistic » and varied media landscape. As a result, the Egyptian media have shifted from total « state media ownership » and harsh « governmental domination » to « private ownership » and « individual or party control » (Abdulla, 2006; Amin, 2002; Khamis, 2008; Rugh, 2004; Zayani, 2008). This transition has coupled with several changes in the legal sphere of Egyptian media. Rugh (2004) classified Egypt as a country with a media scene that is in a process of transition from an authoritarian to a more liberal system. On the other hand, other scholars classified Egypt as a more in the pre-transition stage (Iskandar, 2007; Mellor, 2005). In both cases media scene has dramatically changed in Egypt. This transitional era can be described as a period of political reform. As a result, this transition referred to the willingness of the Egyptian regime to accept more criticism and alternative views. The most obvious feature of this period is the unprecedented freedom of expression that has created a new generation of journalists who are practicing press freedom and criticizing governmental politics.

Taking this into consideration, the first part of this study discusses the development of the Egyptian media institutions (press, radio, television, and new media); and the second part examines the relationship between the political regime and the media institutions, including how the regime can control and operate media institutions.

## **The Development of Media Institutions in Egypt**

### **The Egyptian Press**

Egyptian newspapers, as in other Arab countries, initially appeared during a period of foreign colonial rule. The newspaper in Egypt is an 18th century

phenomenon, with the first newspaper being published in August 1798 under the French occupation. Since the beginning, newspapers have been essential communication tools, due to their effectiveness for Egyptian leaders, in the spreading of political and social opinions. For this reason, the first newspapers that appeared in Egypt were not private but official government publications. Napoleon Bonaparte established *Le Courier d’Egypt* as the first newspaper in Egypt. This publication generally dealt with political news and appeared in editions of four pages once every four days to serve the French interests in Egypt (Rugh, 2004). In 1828 Mohamed Ali<sup>(1)</sup> issued the first Egyptian newspaper called *Al Waqai al -Misreya*, (Egyptian Events), then the first popular newspaper *Wadi an-Neel*, (Nile Valley) was issued in 1867, and this was followed by a number of newspapers that reflected the political, economic, social and cultural conditions. As Dabbous stated:

« The history of the Egyptian press is the history of Egypt. Every political event and reform had its influence on the press. The Egyptian press was the first voice calling for independence, demanding education for the masses, and introducing western thought and ideas » (Dabbous, 1994 : 61).

Since, the Egyptian press has always been closely tied to politics, so its publications were organized over time by a cycle of laws. The first law on publications was issued on November 26th 1881 as the earliest press legislation in Egypt. According to this law, the publication of newspapers was a right for any individual on condition of having permission from the government. However, this law gave the government the right to close down or confiscate any newspaper violating public order, religion or morals. On February 27th 1936, Decretal Law No. 20 of 1936 on publications and printing houses in Egypt was issued. In 1941, the Syndicate of Journalists was also established (Abd El-Magid, 2001).

Under the British occupation, in 1882, Egyptian newspapers became more popular. They started with the publication of *Al-Liwaa* by Mustafa Kamel in 1900 and was followed by *Muayyad* and *Al Garida* with their subsequent parties emerging. Between 1923 and 1939, the Egyptian press largely enjoyed freedom. With the beginning of World War II (WWII) martial law was re-imposed, which led to the disappearance of several papers (Dabbous, 1994).

(1) Mohamed Ali (1805-1848) is the founder of modern Egypt.

After the 1952 revolution, various measures were taken by the government to unite the press with the revolution. The 1952 revolution had a political agenda that implied a contradictory approach to basic democratic values. For instance, President Gamal Abdel Nasser used an 'iron fist' policy in dealing with his opponents. He closed a lot of the newspapers that existed before the 1952 revolution. Also, the government imposed heavy financial fines on the newspaper's journalists and many of them were jailed. In sum, Nasser's policy led to a harsh backlash in the margin of freedom enjoyed by various media (Khamis, 2008).

In 1960 the press was nationalized under the Press Organization Law (Law 156, 1960). According to this law the Arab Socialist Union (ASU) owned and controlled the press. No newspapers could be published without the permission of the Arab Socialist Union, which was given power to license press institutions. The main role of Egyptian newspapers during this period was to mobilize public opinion strongly towards the ideology of the revolution. The press system under the 1952 July revolution can be described as a mobilization press. Under this kind of regime the press was discouraged from criticizing the basic policies of the national government, while the major lines of domestic policy are never attacked. The main themes which were stressed by the media at that time were of « Arab nationalism », « pan-Arab identity », and 'supporting independence movements' all over the world.

The Egyptian media system under Nasser fitted what Rugh (2004) described as the 'mobilization press' model (Rugh, 1987, 2004). When President Sadat came to office, the Egyptian press entered a new phase. The new regime removed direct censorship (while retaining government control of the press) and adopted a multi-party system. In 1980, new legislation was passed to organize the Egyptian press institutions and to give them more independence from the government (Law 148, 1980). This law affirmed that the press is « an independent popular authority performing its mission freely in the service of the community ».

The new law gave political parties the right to publish their own newspapers, and journalists under Sadat became free to write whatever they wanted as long as they followed the official policy. Although the political regime supported opposition parties and expressed a more open attitude toward the



press, it still took an dogmatic approach to the regime/press relationship; the political regime failed to present a democratic environment within which the political parties and their particular affiliated press publications could operate. After the assassination of Sadat on October 6, 1981 Hosni Mubarak came to office. The period of President Mubarak witnessed a number of important developments, which affected the Egyptian media scene and, so, deserve further attention and contextualization within the larger picture of the changes in the Arab media scene in the post-1990 era, in general (Khamis, 2008).

### **Press System and Political Authority**

For some commentators, the mass media system of a nation-state is a product and a reflection of the character of the political system within which it exists. Severin and Tankard indicated that “political, economic, and social forces directly affect media content. Media ownership and control affect media content, which in turn determines media effects” (Severin and Tankard, 1992: 285). Hamada (2001) reported that the media in the Middle East are the product of two basic components: colonialism and post-independence circumstance. The mass media as a major source of information in Egypt have been influenced by the political, economic and social events that have taken place there in the last 60 years or so. Post-independence, all Egyptian’s media institutions have been under the direct control of all political regimes but this control has differed from one to another.

### **Press Systems before the 1952 July Revolution**

The political situation before the 1952 July revolution added to the influence of the Egyptian press, because the great national goal of gaining independence from British occupation had united most Egyptians. Hence, all types of journalism (party and individual) seemed to have agreed to work toward achieving that goal (Hafez, 1990). Having been mobilized around liberty, journalism was a politically powerful voice before the 1952 July revolution, largely due to the absence of an efficient broadcasting system.

Before the July revolution and during the two multi-party periods in Egypt (from 1907 to 1914 and from 1922 to 1953), the relationship between journalism and Egypt’s political parties was powerful (Negida, 1988). This era witnessed a highly politicized and exciting media environment and a high level

of partisanship among both media professionals and media audiences. Just as the political parties in Egypt were established as a result of journalism - the National Party through the *Al-Lowaa* Newspaper, the Omma Party through the *Al-Garida* Newspaper, and the *Al-Esslah* Party through the *Al-Moaied* Newspaper - Egyptian journalism benefited from and flourished in the presence of political parties in Egypt (Abu Zeid, 1977, 2000) - each was dependent on the other.

### **Press Systems under Nasser's Rule (1952-1970)**

One of the main goals set by the Nasser's regime when it first came to power was to put an end to the monopolization of capitalist parties. The revolutionary government dissolved all the political parties (Vatikiotis, 1991). In 1956 Nasser created a single party called, the Socialist Union, whose task was to operate for the realization of the purposes of the July revolution (The Egyptian revolution) and to encourage efforts for the political, social and economic construction of the state. The ruling party (Socialist Union) fixed the main lines of the new regime. The party was democratic, socialist and cooperative. Nasser's political regime mobilized all the Egyptian mass media to achieve his beliefs. He nationalized mass media institutions and made their main role one of service to the president and his government. According to Amin, « In 1960 Nasser nationalized the Egyptian press, including all privately owned press organizations, forcing them to surrender their ownership to the National Union (*Al-Ithad Al-Ishtaki*) and re-imposed a censored press system after a brief lifting » (Amin and Napoli, 2000 : 179).

In his significant and comprehensive book, *The Functions of the Arab Press in the Arab Society*, Rugh classified the Egyptian press under the mobilization press. The political regime under Nasser considered the press as a very important tool for the mobilization of popular support of their political programmes (Rugh, 1987, 2004). It can be argued, however, that although Rugh classified the Egyptian press under the mobilization system, this classification was perhaps more appropriate in the past (under Nasser's regime), but these days may not be appropriate. While Rugh's study presented a comprehensive description of the Arab media, some researchers have criticized it. For example, Hamada (2001) pointed out that Rugh's study includes generalities which do not reflect the variety and complexity of the Arab media, particularly in terms

of their performance and association with public opinion. In the same vein, Idris pointed out that:

« The Egyptian government allows nowadays some kind of political and press diversity. The Egyptian intellectuals call the press which is owned by government the national press, while they call the rest of the press diverse, opposition, independent press » (Idris,1998: p.63).

Furthermore, McPhail (2006) criticized Rugh's classification. He suggested that it is difficult to « categorize media in different countries with various social orders into four categories, namely mobilization, loyalist, transitional and divers » (p. 202). One of the criticisms raised by McPhail against Rugh's taxonomy is the focus on only one variable, « the relationship to government and not the type of news and editorial comments those media make » (McPhail, 2006 : p. 202).

With the advent of the 1952 July revolution, the political authority realized the great importance of journalism. Law No. 156 of 1960 was issued to organize and nationalize the newspapers in Egypt. Thus, the ownership of the newspapers of Dar al-Ahram, Dar Akbar al-Yom, Dar-Roseal-Yusuf, and Dar al-Hilal was transferred to the Socialist Union, which was the only political party at that time (Amin and Napoli, 2000 ; Abd El-Megid, 2001). In the light of nationalization, journalism fell prey to bureaucracy and, at the same time, became a chattel of the political system, a tool to justify and support government action (Hafez, 1990).

### **Press Systems under Sadat's Rule (1970-1981)**

Hopwood (1982) concluded that Sadat was more open than Nasser, because he claimed to keep no secrets from the people and to let them have a greater share in government. He changed most things except the presidency. In place of power centres, he tried to set up less personal institutions such as the People's Assembly, the press and the multi-party system, although Egypt remained basically a one-party state-that of the centre party which was very much an extension of Sadat's personality. According to Amin (2006), Sadat's regime, « in theory .. adopted an open attitude towards the press, but in practice his press policies were ambivalent » (p. 126). In Amin's view, Sadat's political regime eliminated censorship to a large degree but retained state con-

trol of the media (Amin, 2002). The Presidency of Anwar Al-Sadat witnessed political, economic, social, and media orientations which were radically different from those of the preceding period. Al-Sadat adopted a multi-party system under the 1977 Parties' Law, establishing three political leagues, which became political parties. Those parties were allowed to produce their own newspapers.

Although some controversy existed regarding the issue of the relationship between journalism and political authority, President Sadat ended the debate by announcing that journalism must follow the directives of the authority. Even though political plurality was a fact at the time, the political authority in power imposed organizational restrictions on journalism. These restrictions were enforced when the Socialist Union established the Supreme Press Council (March 11, 1975), primarily to create a code of ethics for journalism, and organizational laws that would require journalistic institutions to support political authority. Then in 1980, the Law of Journalism Authority No. 148 transferred the ownership of national newspapers from the Socialist Union to the state, so the Al-Shura Council could supervise and organize the press. According to this law, individuals were not allowed to own newspapers; rather, only joint-stock companies comprised of public or private legal entities, corporate bodies, or political parties were allowed to establish publishing companies. Although Al-Sadat opened the door to the establishment of political parties (which were given the right to issue newspapers) and theoretically ended censorship, the government's control of the media remained (Amin and Napoli, 2000).

### **Press Systems under Mubarak's Rule**

Under Mubarak, who became president upon Sadat's assassination in 1981, Egypt has been under an emergency law which « authorizes prepublication censorship, confiscation of newspapers, and closing down of publications » (Amin, 2002 : p.127). However, President Mubarak's policy towards journalism and journalists has been characterized from the beginning with calmness, rationalism, and tolerance. As was the case before, no newspapers have been confiscated or banned (Hafez, 1990).

Mubarak moved Egypt's media system towards more freedom of the press and expression than his two predecessors (Al-Sadat and Nasser) and, as a result, Egyptian journalism has experienced more freedom than the majority of third world countries. Furthermore, Mubarak has allowed the opposition's newspapers to criticize the government. In 2004, Al-Masri Al-Youm (Egyptian today) was issued as a private-owned daily newspaper. Al-Masri Al-Youm is one of the most successful newspapers in Egypt at the current time. It was unlike anything that had been seen in Egypt for a long time. It used to criticize the regime, and publish hard-hitting investigative journalism against the political regime. Alongside Al-Masri Al-Youm, the Egyptian press environment also witnessed the birth of many small, independent and opposition newspapers. Examples of these newspapers are Al-Badeel, Al-dostour, Elaosboa, Nahdat Misr, Al-Fagr, Sout Al-Umma, Al- Karama, and Alyoum Alsabea. These new newspapers represented a wide array of various views. Moreover, some of these newspapers such as Al-Fagr, Sout Al-Umma and Al-dostour, crossed some of the red lines and criticized the president himself (Khamis, 2008). They also, have helped to create a more competitive press environment and to increase the freedom of the press.

The development of the political system's relationship with journalism does not guarantee that the press will transform into a powerful force for affecting political decision-making, or for setting the public agenda in Egypt. Further, the government in Egypt, as in other Arab countries, has set the media agenda. As observed by Amin, « Historically, governments have set the media agenda; radio and television have served as a means to promote their political, religious, cultural, and economic programs and filter what Egyptians receive, hear and see » (Amin, 2002 : 126). Although the Egyptian constitution provides for freedom of speech and the press and substantiates that the press shall perform its mission with freedom and independence, it shall visualize preparing a free atmosphere for the growth of society and its promotion by enlightened knowledge and contributing to reaching the best solutions in all matters connected with the good and interest of the nation and citizens.<sup>(1)</sup> The current government, in practice, places many restrictions on these freedoms. For example, as Sakr (2005) concluded that:

---

(1) Article 3, Law no, 96 of the year 1996 ( official Journal, issue no.25,30/6/1996)

In Egypt, Law No. 40 of 1977 had reintroduced political parties and, with them, political party newspapers, published under strict control. To all intents and purposes, even after so –called independent papers started to be allowed in the in the mid-1990s, a dualism persisted between government-owned newspapers on one hand and al-sahafa al mu'arda (the 'opposition press') on the other. Journalists in both camps, however, worked under tight restrictions. In non- government press they were denied equal access to source or equal representation on the sole legally recognized national journalists' union. Journalists writing for government organs meanwhile worked to pre-set agenda that hardly required any proactive newsgathering at all (p. 145).

Further, the Press law, the publication law, the Panel Code, strict libel laws, and a long –standing state of emergency restrict freedom of expression. Nowadays, many Egyptian journalists are facing imprisonment. The new press law that passed its first reading in Egypt's people Assembly in July 2006 was so unwelcome to journalists. A number of journalists and opposition leaders protested against this law (Sakr, 2007). As Amin (2000) pointed out « in theory, there is no press censorship, but in fact censorship permeates every aspect of expression in Egypt- not just newspapers, but broadcasting, theatre, movies, magazines, and books » (p. 186).

In 2007 five chief-editors from the independent and opposition newspapers were sentenced between one and two years in prison for criticizing President Mubarak and his Prime-minister. In 2007, jail sentences for journalists continued in Egypt. For example, Ibrahim Essa, editor of al-Dostour newspaper had been charged with « endangering national stability ». In 2008, Essa was sentenced to six months in prison for a series of articles published about the health of President Mubarak (Black, 2007).

Furthermore, Adel Hamouda, editor of Al-fajr newspaper, along with Abel Halim Quandeil, and Wael Ibrashi, Editor of Sout AL-Umma, were all received jail sentences, subject to appeal, for « insulting the president ».

As mentioned elsewhere, the political regime in Egypt holds many instruments to control freedom of the press such as the Supreme Press Council, which owns the state newspapers and has the right to provide licenses for the opposition and private newspapers. Because of difficulties in obtaining licenses many publishers have been required to own licenses in foreign coun-

tries such as Cyprus. These kinds of publications must be authorized by the Ministry of Information. However, the department of censorship in the Ministry of information has the right to ban such newspapers. Further, the political regime dominates the national press and the Egyptian president appoints their editors-in chief. Moreover, the government has monopolistic control of the printing and distribution of newspapers, even those of opposition parties, allowing the government to limit the production of such newspapers. Despite the evidence of change, the Mubarak regime has continued to use many tools to stifle political expression for political opponents. For instance, he used the law of shame and the emergency law to censor and dominate opposing opinions (El Massry, 2009).

Despite the existence of all these obstacles and restrictions against freedom of press, it is fair to say that over the last four years of Mubarak's term, Egyptian journalists – more than at any time in recent history – began to feel at liberty to openly criticize the regime and its personages. This new-found liberty as confirmed by Black (2007) « has accelerated in parallel with the recent stop-go political liberalization project in Egypt, which began with a public outpouring of discontent as the United States invaded Iraq in 2003 » (Black, 2007 : 2).

### **The Significance of the Egyptian Newspapers among the other Media**

The Egyptian press is considered one of the most developed press in the Arab world. In the past, the Egyptian press was very careful in criticizing and libeling the government. Today, journalists enjoy a wide range of freedom to express their views without fear of being jailed or reprimanded (Lahlali, 2011). Thus, the Egyptian newspapers have a considerable potential to influence agenda-setting and opinion formation in the current days. The next section deals with the significance of newspapers alongside the electronic media through the following factors:

1. The greatest merit of the Egyptian newspapers over the other media is that it draws a wider readership from among the elite, the intellectual class and the opinion leaders in the society. The other media, on the other hand, are heavily relied on by members of the community who are generally less educated and complete illiterate. The class of people who read the newspapers

are able to articulate their views in a more powerful way so as to influence the thinking and perceptions of the less educated ( Mohamed, 2008).

2. Media pluralism in Egypt is currently more effective and vivid with newspapers than the electronic media. Whilst the electronic media are still largely under strict state control, the newspaper industry has become relatively open, allowing for more participation and involvement of opposition parties and people with dissenting views from the government-controlled media. This development has become more pronounced within the last 5 years (Mohamed, 2008).

3. It is known that electronic media (Radio and Television) in Egypt as in most Arab countries are under government supervision particularly after the Egyptian revolution 1952. As mentioned earlier, president Nasser was responsible for nationalizing all the Egyptian media organizations, including the electronic media (see Amin, 1998; Amin and Boyd, 1993; Amin and Napoli, 1997 ; Rugh, 2004). However, in the last few years an attempt to inject private ownership of television in Egypt has not changed the media environment as far as pluralism is concerned. The two private TV (Dream and Al- Mehwar) stations are owned by Egyptian businessmen<sup>(1)</sup> who are known to be staunch members of the ruling party. They do not therefore encourage views that are distasteful to the government. Furthermore, their airtimes are allotted for entertainment programmes, such as movies, songs, video clips and also advertising<sup>(2)</sup>. The programmes of these two TV channels are not even easily available to the majority of the people, because they require satellite decoders to be able to receive programmes. Yet, the Egyptian economy does not make it easy for people within the low income group to afford decoders.

4. Whilst the law allows opposition parties to establish their own newspapers, the law denies them the right to own television stations. It is important to state that though the current regime provides the Egyptian press in general more freedom than the electronic media however, the broadcasting system is

---

(1) The first private TV channel « Dream » was established on November 2001. This channel is owned and sponsored by the Famous Egyptian businessman Ahamed Bahgat. The second TV channel « Al- Mehwar TV » was established in 2002, this Channel was owned and operated by the businessman Hassan Ratib and the Egyptian Radio and Television Union

(2) The main target of « Dream TV » is to create a sort of useful precautions and advertise for the all audience and a kind of free cooperation and also entertaining through the last songs and video clips and meeting with the most famous super stars in all scopes.



still under a harsh control from the state. It is known that the political regime has begun implementing a plan to decentralize the electronic media by introducing local radio stations and television channels, nevertheless, as Rugh stated « the media system is still under the direct control of the government and operates under the mobilization type of broadcasting which views broadcasting as primarily a means of economic and political motivation » (Rugh, 1989, cited in Curran and Park, 2000 : 181). This makes the newspapers more accessible to all than electronic media and hence more important a tool for political communication for the wider majority of the population (Mohamed, 2008).

5. The newspaper industry in Egypt in 1798, long before the formation of political parties. For example, Mustafa Kamil, a famous campaigner for liberation of Egypt against British occupation established, and used his own newspaper, « Al-Lwaa », for his campaign. The newspaper was followed by the establishment of The Egyptian National Democratic Party (Showman, 2002). As mentioned earlier, the Egyptian press had played a crucial role for independence of Egypt against British occupation. Hafez (1990) pointed out that all the Egyptian press (party and individual) have agreed to work toward achieving that goal. Because of the absence of an efficient broadcasting system before and even after the 1952 July revolution, the Egyptian press was a politically powerful voice. Television broadcasting in Egypt did not come to be until 1960. Although radio was available, its influence was relatively insignificant (Mohamed, 2008)..

For all the above reasons one confidently can say that the Egyptian newspapers more accessible to all than other mass media and for this reason more important a medium for conveying political information to the Egyptian society. Hence, the Egyptian newspapers are the most influential on the Egyptian public compared with the other media.

### **The Status of Egyptian Media under Military Council's Rule**

The Supreme Council of Armed Forces (SCAF), which came to power after Mubarak stepped down in February 11, 2011, and still in power now, spoke strongly in the early days of his rule about the need for Egypt to embrace freedom and democracy, confirming that a free press was a necessary component in the machinery of democracy. At the beginning, the SCAF attitude toward

the press and freedom of speech was tolerance (Egypt State Information Service, 2011). The post- January 25 revolution brought many significant changes in the Egyptian media scene. The Military Council started its rule by granting a wider margin of freedom to the media and permitted a more plural system in both the political and media domains.

The most salient example of this pluralistic media scene was that the SCAF allowed one of the more popular organizations, the Islamist Muslim Brotherhood, to participate in the political life. Moreover, the Supreme Council of Armed Forces (SCAF) has recognized Muslim Brotherhood as a political party. Furthermore, the SCAF began granting private publishing licenses and gave many political groups licenses to establish a new political party (Egypt State Information Service,2011).

Even though the media landscape has progressed positively in Egypt, the Military Council still places restrictions on freedom of speech. The SCAF used a number of methods to stifle political expression for political opponents. This is clearly demonstrated in various of direct and indirect control over the media. For instance, in September 2011, many journalists and political bloggers were sent to the military trials after reporting and criticizing the Supreme Council of the Armed Forces, For example, Hossam el-Hamalawy, Reem Maged and Nabil Sharaf al-Din, were summoned to appear before military judges in relation to what the military perceived as criticisms of the SCAF. In addition, Maikel Nabil, the political blogger was sentenced to three years after he criticized the army for not being transparent in its decision-making. In October, 28, 2011 Mahmoud al-Daba, a journalist at the independent weekly newspaper Sout Al-Omma was summoned to the military prosecutor After criticizing a member of the ruling Military council of the Armed Forces (SCAF) (<http://www.almasryalyoum.com/en/node/retrieved>, October 28, 2011). According to the constitutional declaration released by the SCAF after the 25th January 2011 Revolution, all Egyptian people became entitled to trial by their natural judge. Since the SCAF took power dozens of activists, bloggers and journalists, however,were sent to military courts. Further, the Military Council extended the EmergencyLaw. (<http://egyptelections.carnegieendowment.org/retrieved>,November,18,2011). This law affirms that journalists accused of spreading news that is deemed to be damaging to the president or heads of

state can be imprisoned for up to five years. The Emergency Law grants the president the right to hang basic freedoms: fines and punishments like those listed above can be implemented without fair trial and news organizations can be censored or closed in the name of national security (Mohamed, 2011).

The Arabic Network for Human Rights Information (ANHRI) and the Egyptian Organization for Human Rights in a joint report in September 2011 on freedom of the press in Egypt after the January 25 revolution, confirmed that the Egyptian local press coverage of government activities has continued to be editorially partial, driven by the same pre-revolution biases. (<http://www.anhri.net/en/>, retrieved, October 25, 2011). The report investigated the media coverage of the Supreme Council of Armed Forces (SCAF), covering the period between 10 July and 30 July. It analyzed newspapers, news websites and TV channels that were both state-run and privately owned. The report pointed out that the state-media has dealt with the news and issues of the SCAF the same way they used to deal with the ousted president Mubarak (<http://www.anhri.net/en/>, retrieved, October 25, 2011).

According to the report, the state-owned media replaced the picture of Mubarak and his son Gamal with SCAF members and Prime Minister Essam Sharaf. The SCAF members and Egyptian Prime Minister more frequent actors in the state-owned media coverage. Further, the state media generally demonstrated support for the SCAF, whereas the privately-owned newspapers criticized the military council's performance. The report explained that the lack of change in the state media coverage could be due to two factors. First, the people who used to work in most of the state media during Mubarak's rule did not change after the revolution, despite the change in the top leaders. Second, it is difficult for any media institution suddenly to change its decades-old mechanisms and instill new methodologies in a short period of time (<http://www.anhri.net/en/>, retrieved, October 25, 2011).

Hence, some commentators such as Saeed Shoeib, Huweida Mustafa, and Nabil Abel-Fatah, have criticized the Military Council's performance of pursuing the same policy adopted by Mubarak's regime and aimed at impeding the freedom of media. For instance, Saeed Shoeib, the Egyptian journalist, pointed out that the laws and pressures imposed on the media have not changed since Mubarak's resignation. After the 25th January 2011 revolution,

there has been much debate about restructuring the state media, but little has changed in practical terms. The lack of change may be due to two reasons. First, all the state media are still under the direct control of the state. Second, the existence of laws that allow the political regime to exercise the right to dominate, interfere and close any channel at any time, while allowing other channels to break these same laws when they so wish. (<http://arabic.youm7.com/> retrieved, October 25, 2011, retrieved, October 25, 2011).

In the same direction, Huweida Mustafa, the Egyptian Journalist and media expert indicated that official media, is still the main voice of Military Council and part of national security. (<http://www.almazryalyoum.com/en/node/511139>, retrieved, 18th, 2011). The ties of loyalty are still strong, and official media still take their orders from the the SCAF. The Military Council dominates the Egyptian media and uses media as tools to portray their viewpoint to the public. According to Nabil Abel-Fatah, state media is still closely tied to the political power and will not be changed overnight. (<http://www.almazryalyoum.com/> retrieved, November 18th, 2011).

In conclusion, despite the significant changes in the media landscape after the 25th January 2011 revolution, there is an ambivalent official attitude towards the media. As with many previous political regimes in Egypt (Gamal Abdel-Nasser, Anwar Al-Sadat and most recently Hosni Mubarak), the Military Council that took power after the revolution, “ in theory” adopted an open attitude towards the media , but in practice still places rigid restrictions on journalists. Finally, it can be said that compared to Mubarak’s regime, freedom of expression in Egypt under the Military Council did not change a lot and the Military Council failed to present a true democratic environment in Egypt till now (<http://www.anhri.net/en/>, retrieved, October 29th, 2011).

### **The Development of the Egyptian Radio**

At all stages of mass media development in the Arab world, Egypt has maintained a reputation as a leader, especially in the production of media content (Abdullah, 2003). Since the early 1950s, when the country gained independence from the United Kingdom, Egyptian presidents (Gamal Abdel-Nasser, Anwar Al-Sadat and most recently Hosni Mubarak) have realized the importance of the mass media for achieving national development (Abdulla, 2003). The beginning of Egyptian radio dates back to the start of the 20th cen-

ture, but it did not officially begin until May 1934 when the government, under British occupation, started an official Egyptian radio service run by the Marconi Company of the United Kingdom. Egyptian radio broadcasting was initially started as a private industry by individuals such as Ahmed Sadek Al-Gawahergi, who began the wireless stations. During the 1920s and 1930s there were over 100 private stations, which were owned by groups of businessmen (Boyd, 1999). The history of Egyptian radio can be divided into the following phases:

Stage I (1934-1947) : This stage was categorized by a ten-year contract between the Egyptian government and the Marconi Company of the United Kingdom to provide a broadcasting service for Egypt. During this period, radio was under the direct control of the Ministry of Transportation. In 1939, radio's control was transferred from the Ministry of Transportation to the Ministry of Social Affairs with the cooperation of the Marconi Company (Dabbous, 1994 ; Boyd, 1999).

Stage II (1947-1952) : This period witnessed the end of the Marconi contract. It was ended by the Egyptian government on March 4th 1949, two years before its expiration date, in response to the nationalist movement after World War II. The main characteristic of this period was Law 98 of 1949, which stated the rights, and duties of Egyptian radio to include: monitoring of all broadcast stations, permitting new studios to open and encouraging program exchange among stations. The Ministry of Social Affairs was responsible for radio until the end of World II, when it was moved to the Ministry of Internal Affairs. Until the 1952 revolution, Egyptian radio was moved many times between the Ministries of Social affairs and that of the Interior (Boyd, 1999).

Stage III (1952-1981) : After the 1952 revolution, radio, like a lot of other projects and services, was nationalized and Egyptianized. Nasser and his regime recognized the potential role of the mass media in the development of Egypt, particularly radio, which became the official voice of the government. He used radio to mobilize the Arab public, and also to support the Arab nationalists' ideas. Sawt Al-Arab ( Voice of the Arabs) radio station, was the official mouthpiece of Nasser's political regime and the main tool for spreading his objectives. Nasser used Sawt Al-Arab to achieve two main objectives, the first of which was to rise against imperialism, and the second to inform the

Arab people of its « own governments » faults (Lahlali, 2011). For this reason radio came under the strict ownership and tight control of the government, which used it to by-pass the literacy barrier to contact the public. Also, most radio services and programs focused on entertainment and development, and were exported to the rest of the Arab countries (Saleh, 2000; Abdulla, 2003; Rugh, 2004).

Stage IV (1981-To 1990) : A new stage started in April 1981 with the application of a particular new system called the Broadcasting Network System. During this period, the radio broadcasting services were divided into seven radio networks: The Principle Network, the Commercial Network, the Voice of Arabs Network, the Local Network, the Sport Network, the Religion Network, and the Cultural Network (Dabbous, 1994; ERTU, 2002).

Stage IIV (The post-1990 era) : After 1990 a huge changes in the Arab media landscape, particularly in Egypt. This era witness as Khamis (2008) pointed out the emergence of media privatization, and the opening of private satellite television channels. At present, the Egyptian radio consists of nine networks that broadcast 117106 hours. These networks are the General Program, the Middle East, the Voice of the Arabs , the Local Service, the Youth and Sport , the Holy Quran, the Cultural Service, the Specialized Service, and the Beamed Service (see Dabbous, 1994; ERTU, 2002, Abdulla,2003; Farag,2003, ). Moreover, Egyptian radio has also maintained an « Overseas Service », broadcasting to foreign countries in 38 languages ( Abdulla,2003: Farag, 2003). Despite, the relative, gradual atmosphere of freedom that is currently prevailing in Egypt after the 25 January revolution , the Egyptian is still under the direct control of the Ministry of Information, which administers broadcasting activity, appoints staff, and determines the work policies of radio and television (Mohamed, 2010 ; Rugh, 2004 ; Saleh, 2000).

### **The Development of Egyptian Television**

After the 1952 revolution, President Nasser became interested in establishing television in Egypt. Nasser was quick to realize the potential power in positioning Egypt as a leader, both culturally and politically, in the Arab world. For this reason, the government issued a presidential decree, which established a series of goals for television and radio broadcasting. Among the goals were : evolving the standards of arts and culture through sophisticated pro-

gramming, spreading culture among masses, and informing the public about national and international news. The policy of the government was to make radio and television available to as many people as possible (Abdullah, 2003).

The history of Egyptian television stretches back to 1959, when the Egyptian government signed a contract with the Radio Corporation of America (RCA) to provide a complete television service for Egypt. Egyptian TV started broadcasting on July 21st 1960, on the eighth anniversary of the 1952 revolution (Saleh, 2000). After 1974, the year when the door was formally opened to the West, the number of western programs on Egyptian television increased again (Boyd, 1999). Unlike other Arab countries, Egypt was able to start television production without importing engineering equipment from abroad. This was due to the well-financed radio services and film industry, which were in existence at the time. Egyptian Television initially began broadcasting its programs on two channels. A third channel that was added was soon banned after the 1967 war (Saleh, 2000).

The main goals of the first channel were to provide a mixture of popular programming, news and programs concerned with developmental and educational objectives. The second channel, which began broadcasting in July 1961, was designed originally to present cultural, informational, and instructional programs including programs about foreign cultures and civilizations (Ayad, 2001). A great deal of the early television programming was done live and some was taped on the RCA machines supplied as part of the television contract.

During the earlier years, television broadcast a great deal of foreign programs, mostly American and British. Immediately after the 1967 war, there was a decrease in the amount of foreign programming that was shown on television. British and American programs became unacceptable due to the break in diplomatic relations with Great Britain and the United States. After 1974, the year when the door was formally opened to the West, the number of western programs on Egyptian television increased again (Boyd, 1982, 1999).

At the start of the 1990s, Egyptian Television began implementing a plan to decentralize the system by introducing local television channels. The local channels covered specific regions in Egypt. Today, broadcasting activity in Egypt is organized by the law of Broadcasting Media No. 13 (1979), which

was modified by law No. 223 in 1989. According to this law, broadcasting affairs are the concern of a public agency known as the Egyptian Radio and Television Union (ERTU). Although administratively autonomous, this agency follows the direction of the state and is under its dominance. The Broadcasting Media law states that the Union aims to convey the message of radio and television within the framework of the general policies of society and its informative requirements (El-Halawani, 1987). This law and its modifications are intended mainly to directly ensure that all programs and broadcasting activities both serve authority by creating public support for the political system, and manage public opinion. Furthermore, ERTU is accountable to the Minister of Information. The structure of the broadcast media is highly centralized, partly because it reflects the country's centralized system of supervision and partly because the main philosophy leading media structure supports the use of broadcast media as tools for social and political control (Frag, 2003).

### **Broadcasting Systems and Political Authority**

The radio and television companies of almost all the Arab world are subject to stricter control from the government than the press, especially since they transcend the obstacles of illiteracy and reach wider audiences. Thus, governments in the Arab world monopolize the ownership, operation, and supervision of broadcast institutions (Amin, 2002). Rugh (2004) presented various reasons for the control of the government-owned broadcasting systems in the Arab world. He affirmed that because radio and television have the ability to overcome borders and literacy obstacles, all the political regimes in the Arab world have a much greater interest in dominating them and keeping them as a tool to mobilize the masses and propagate the official line. In addition, the cost of establishing radio or television is higher than the cost of establishing print media. Consequently, unlike the print media, television production is beyond the financial reach of all but a few in these developing countries (Rugh, 2004). In fact, from the beginning, broadcasting systems in the Arab world were under harsh supervision and control from the British and French colonial powers. They used them as instruments of the colonial regime to achieve their objectives. After colonialism, broadcasting systems turned to the newly independent states that were content to keep them as governmental institutions. According to Ayish (2002):



« Arab governments in newly independent states instituted television as a governmental monopoly. The television monopoly model traditionally derives from the notion of broadcasting as a government operation harnessed mainly to serve national development goals. Drawing on public service and centralized broadcast systems dominant in former colonial nations, strong government leverage over television organizations virtually stripped broadcasters of much of their editorial autonomy. Operating within ministries of information, television organizations, for the most part, were funded exclusively from national budgetary allocations and their employees were viewed as part of public sector bureaucracy » (p. 138).

In Egypt, revolutionaries realized the importance of radio from its inception and sought to control it. They devoted a great interest to radio and used it as a political tool to direct the masses and propagate their regime's ideology. The broadcasting system had been controlled through the political authority of the Ministry of Information which administered broadcasting activity, appointed staff, and determined the work policies of radio and television (Hamada, 1993, 1995).

The new Egyptian leadership in 1952 recognized the significant role of radio as a political propaganda tool. Through stations like « The Arab Voice », President Nasser broadcast his revolutionist, pan-Arab messages to the rest of the Arab countries, which were mostly still under British and French occupation. As mentioned earlier, when Nasser came to power the mass media he established became among the most influential in the Arab world. Through Sout Al Arab « The Arab Voice », the best known Radio station in Egypt at that time, Nasser mobilized not only Egyptian but also Arab public opinion (Boyd, 1999 ; Abdullah, 2003). Nasser used « The Arab Voice » to help the Arab countries gain their independence and to serve other « nationalist » causes (Boyd, 1999).

In this context, radio helped Egypt speak to the Arab nations, and became a political and cultural tool in the hands of the government. After Sadat's 1979 peace agreement with Israel, when the Arab countries boycotted Egypt, radio was used to counter attacks from these countries (Boyd, 1999). Although the print media under presidents Sadat and Mubarak have witnessed many changes, both towards and away from greater diversity and freedom of expression as

mentioned earlier, the broadcasting system (radio and television) did not see any change under their rules. This may be as Rugh (2004) suggested:

« Anyone with a printing press has the technical capability of reaching the literate elite, and while this is seen by the government as a potential threat, it is not nearly as great a political threat as radio or television station broadcasting to millions » (p.181).

### **New Media and Regime Response in Egypt**

In his book, *Understanding Media*, McLuhan (1964) argued that « the « content » of any medium is always another medium » (p. 8). He added « new media are not completely new phenomena. They grow out of old media through complex process of « repurposing » and « incorporation » (p. 8). In this same sense, Bolter and Grusin (1999) called that process of representing one medium in the form of another - « remediation ». They argued that « remediation » is a defining characteristic of the new digital media » (Bolter and Grusin, 1999 : p. 64). The structure of the Internet has shifted from a medium which, like traditional media, failed to provide users with interactive opportunities to a more dynamic technology that enables engagement in the content creation process.

The Internet has quickly cemented itself as the communication medium of the early 21st century. The proliferation of new media has intensified competition for audiences causing a destabilization of the established media order (McQuail et al., 1998). This shift has changed the balance of power between states and oppositions. It has increased the level of democracy across the world (Wade, 2005). These new forms of media in Egypt, in particular, have revolutionized Egyptian society and radically altered its media landscape. It has brought about a new era of diversity of opinions and dynamic public debates which shifted the focus away from the highly direct state ownership, domination, and control. The American journalist Thomas Friedman, noticed that the Internet, blogs, online social networks such as Facebook, YouTube and text messaging via mobile phones, particularly among young men « ....is giving Middle Easterners cheap tools to communicate horizontally to mobilize politically and criticize their leaders harshly, outside of the state control » (The New York Times, June 14, 2009).

In the same direction, Khamis (2008) added that these changes in the media arena encouraged the birth of new political debates and discussions, the formation of new media effects, as well as an increasing wave of « liberalization » and « democratization » in the Arab region. Furthermore, Lynch (2005) explained how the new media in the Arab world have acted as motors of change which have the ability not just to set the public-agenda, but also to encourage citizens to protest against autocratic Arab regimes. In addition, Faris (2010) noted that « while states, including Egypt, have become more adept at surveillance and filtering of online activities, social media networks make it impossible for authoritarian countries to control their media environments in the way that such regimes have typically in the past » (p. viii). The next section discusses, briefly, the development of new media in Egypt followed by debating the relationship between the Egyptian political regime under Mubarak and social media network till the January 25th Egyptian revolution.

The first use of Internet services in Egypt date back to October 1993, taking the form of a link between the Egyptian Universities Network (EUN) and European Academic and research Network. The user community at that time was estimated at about 2000 to 3000 users (Abdulla, 2003). Government officials believed that Internet had the capacity to stimulate socio-economic development, private sector growth and expansion of the Internet economy (Farang, 2003). They supported the use of the Internet to transfer Egypt into a knowledge-based society, enabling it to draw closer to Western countries in social and economic dimensions, and securing Egypt's leading position in the Arab countries. Among these competing values and uses, the economic and business priorities have gained the upper hand (Farang, 2003).

After 1994, the Internet in Egypt became a public service, not only for the educational sector, but also for the commercial community in Egypt. As a result, the number of users increased from 2000 in 1994 to more than 25,000 in early 1997 (Abdulla, 2003). In 1996, the free Internet access policy was replaced by an open access policy, where Internet access offered to the commercial domain was privatized, and more than 12 private Internet Service Providers started operation for the first time. After a series of negative articles in the state press claiming that the Internet was being used to spread revolutionary materials, an official body, the Internet Society of Egypt (ISE), was formed to act as regulatory body concerning Internet matters (Abdulla, 2003).

In 2000, the number of the Internet users in Egypt was estimated at 220,000, most of them located in Cairo, followed by Alexandria, with only limited accessibility outside of these cities. In 2002 the user community was estimated at about one million users, with one of the largest growth rates of Internet connectivity in the Middle East. Between early 2008 and the first quarter of 2009, the number of Internet users in Egypt increased from just under 11 million to 13 million, which equated to more than 17 percent of the population, representing an annual growth rate of 20 to 30 percent (Faris, 2010; Mohamed, 2010). At this level, some media scholars have argued that this number of users would qualify the Internet to be classified as a mass medium that can impact the society (Morris and Ogan, 1996). The Egyptian government responded to the increase of Internet use by implementing legislation to observe users.

In June 2006, The Egyptian High Administration Court confirmed that the Information Ministry and the Ministry of Communication and Information Technology had the authority to block, suspend, or shut down web sites that they considered a threat to « national security » (Mohamed, 2010). In consequence, the security police selectively concealed specific a number of web sites, blogs and cybercafés, and various kind of online journalism.

In one example of such action, Abel-Karim Amer, a 22-year-old Egyptian, became the first blogger to be jailed (for four years beginning in 2007), after being convicted on several counts of offending President Mubarak. The Abel-Karim story shows the strong link between blogging and censorship In Egypt. In addition, many bloggers were illegally arrested for days or months by orders of Minister of the Interior. Hence, many organizations such as « Reporters without Borders » and « The Committee to Protect Journalism » considered Egypt to be one of the worst countries for allowing freedom to electronic publishing and for observing international conventions that prevent the censorship of electronic Websites (Mohamed, 2010).

Despite the censorship of online publishing under the Mubarak political regime, Egyptian blogs have begun to form a significant virtual society that is having a political, social, and cultural impact on the public agenda. Egyptian blogs have attracted a new generation of political activists. At the beginning, the most important Egyptian bloggers posted comments in English such as

the Arabist, Baheyya, Big Pharaoh, and others. No country in the region has experienced a bigger impact from blogging and other types of Internet activism than Egypt. In contrast to other countries in the Middle East such as Saudi Arabia, Egypt has no strict method to control or filter Internet connections. In 2008, Mubarak's political regime arrested more than 100 bloggers (Faris, 2010 ; Mohamed, 2010).

It is also important to note that the relationship between the bloggers and newspapers was actually toxic because of competition between them, with some bloggers viewing themselves the « new journalists ». But this relationship it slowly developed into a cooperation between them (Faris, 2010). The impact of bloggers in Egypt is not limited only to people who have access to Internet. It can also reach out to those people who do not have Internet access (Mohamed, 2010).

Mohamed,(2010) argued that Egyptian political bloggers depend on sources that are associated with independent newspapers, satellite television programs, and the information quoted from human rights organizations' websites. These sources frequently provide critical and oppositional views to the Egyptian government. For instance, some of these criticisms have included statements denouncing the governing regime's corruption, lack of respect for the rule of law, abuse of power, restrictions on demonstrations and industrial action, and its crackdown on Internet activists.

Bloggers rarely incorporated links to the Egyptian state media. They can enjoy greater freedom to speak out online because the Egyptian government has limited powers to control their online access. For example, political bloggers typically used internet cafes to collect news and reports from other activists and protesters about arrests and protests. Further, once they had posted their messages on a web site it was instantaneously transmitted to large potential readerships. Even if some of their number were arrested, others would still blog about the arrests and reach a wide audience, circumventing the restrictive gatekeeper practices of government controlled mainstream media organizations (Faris, 2010; Mohamed, 2010). According to one commentator, « nothing will stop bloggers from blogging or reading what they want to read on the Internet: as long as there is an Internet, there is a way to go around cen-

sorship and around barriers ; they can block a Website, but you can establish another one » (Mohamed, 2010 : p.190).

Egyptian political bloggers have brought issues to public interest that the traditional media have long ignored. This fact has been evident in regard to stories about sexual harassment and torture of government detainees, exploitation of power, thuggery in the streets, failure to recognize workers' civil rights or their protests to improve their financial living conditions, and calls for political reform. Within the Egyptian context, bloggers have set the agenda about other important issues ignored by mainstream news media, and have helped to uncover silent truths not covered by the state media. They have also provided platforms for the Egyptian people to speak out on political matters and have their voices heard (Mohamed, 2010). In addition, Egyptian political bloggers have played an important role in providing story ideas and information for the traditional media to develop and follow. This means there is an inter-media agenda, between the bloggers and the traditional media. As such, blogs have become part of the competitive sphere of news gathering and reporting, often providing alternative content to what is presented in the traditional media. It can be concluded that Egyptian political bloggers have succeeded in setting the agenda of many issues which the traditional media rarely cover. They represent an alternative media or citizen's media. The second generation Internet in the form of blogging and social networks have provided protect channels that governing authorities have not been able to silence. The beginning of the Egyptian Revolution was catalyzed through online social media before the physical activism commenced on Jan 25th 2011. Because of online social media, the revolution moved from the virtual world to the real world. And people themselves after thirty years of an oppressive regime and in 18 days of peaceful revolution forced Mubarak to resign.

## References

- Abdulla, R. (2003) *The Uses and Gratifications of the Internet Among Arab Students in Egypt*, Unpublished Doctoral Thesis, Miami: University of Miami, US.
- Abdulla, R. (2006), « *An overview of media developments in Egypt: Does the Internet make a difference ?* », *Global Media Journal (GMJ)*, Mediterranean edition, 1, pp. 88-100.
- Abd El-Megid, L. (2001) *Communication Legislations in Egypt*, in Arabic, Cairo : Dar Al- Arabi Linasher Wa Al-Tawzea.
- Abu-Zeid, F. (1977) *Crisis of Democracy in the Egyptian Press*, in Arabic, Cairo: Maktabat Madboly.
- Abu-Zeid, F. (2000) Problems of political communication in Egypt: workshop, on June, 26, 2000, *The Egyptian Journal of Public Opinion Research*, in Arabic, Cairo: Cairo University.
- Amin, H. (1998) American programme on Egyptian television, in Y. Kamalipour (ed.) *World Broadcasting*, Norwood: NJ: Ablex Publishing Corporation.
- Amin, H. (2002) *Freedom as a value in Arab media: perceptions and attitudes among Journalists*, *Political Communication*, 19 (2): 125-135.
- Amin, H. and Napoli, J. (1997) *De-Westernizing' of media studies: the Middle East experience*, paper presented at the Workshop on De-Westernizing Media Studies, Seoul, Korea, November 16-20.
- Amin, H. and Napoli, J. (2000) Media and power in Egypt, in James Curran and Myung-Jin Park (eds) *De-Westernizing Media Studies*, London: Rutledge, pp.178-188.
- Ayish, M. (2002) Political communication on Arab world television: evolving patterns, *Political Communication*, 19 : 137-154.
- Black, J. (2007) Egypt's press: More free, still fettered, *Arab Media and Society*, The American University in Cairo.
- Bolter, J., & Grusin, R. (1999), *Remediation: Understanding New Media*, Cambridge: MIT Press.
- Boyd, D. (1999) *Broadcasting in the Arab World: A Survey of the Electronic Media in the Middle East* (3rd edn), Ames, IA: Iowa State University Press.

- Dabbous, S. (1994) Mass media in Egypt, in Y. Kamalibour and H. Mowlana (eds) *Mass Media in the Middle East: A Comprehensive Handbook*, London : Greenwood Press, pp. 60-73.
- Farag, A. M. (2003), *The Internet in Egyptian Society and Its Use as a News Medium*. Unpublished Doctoral : Faculty of Graduate Studies and Research, McGill University.
- Faris, D. (2010), *Revolutions Without Revolutionaries? Social Media Networks and Regime Response in Egypt*, unpublished dissertation: Faculty of Graduate Studies and Research, University of Pennsylvania.
- Hafez, S. (1990) The political files of the Egyptian press. *Communication Studies*, 60, Cairo: Egypt.
- Hamada, B. (1993) *The Role of Mass Media and Political Decision Making in the Arab World*, in Arabic, Centre for Arab Unity Studies, Beirut: Lebanon.
- Hamada, B. (2001) The Arab image in the minds of western image-makers, *the Journal of International Communication*, 7: 7-35.
- Hopwood, D. (1982) *Egypt: Politics and Society, 1945-1981*, London: George Allen and Unwind.
- Ibrahim, H. (1994) *The Press and Political Authority in the Arabic World*, Unpublished Doctoral Thesis, Cairo: Cairo University.
- Idris, F. (1998) *The Nature and Role of the Arab Press in the Arab Foreign Policy*, Unpublished Doctoral Thesis, Leicester: University of Leicester.
- Khamis, S. (2008) Modern Egyptian media: transformations, paradoxes, debates and comparative perspectives, *Journal of Arab and Muslim Media Research*, Volume 1 Number 3, pp.259-277.
- Lahlali, M. (2011) *Contemporary Arab Broadcast Media*, Edinburgh University Press.
- Lynch, M. (2005), « Assessing the democratizing power of Arab satellite TV », *Transnational Broadcasting Studies Journal (TBS)*, 1, pp. 150–55.
- McLuhan, M.(1964), *Understanding Media: The Extensions of Man*, New York: McGraw Hill Book Co.
- McQuail, D., Graber, D., & Norris, p. (1998), conclusion: Challenges for public policy, In Graber, D. McQuail,, & P. Norris (Eds.) *The Politics of the news : the news of politics*, Washington, DC: Congressional Quarterly Press.



- McQuail, D. (2005) *Mass Communication Theory*, (5th edn), London: Sage.
- McPhail, T. (2006) *Global Communication, Theories, stakeholders, and Trends*, (2nd edn), Blackwell publishing.
- Mellor, N. (2005), *The Making of Arab News*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Mohamed, A. S. (2010), *Between the Hammer and the Anvil : Blogs, Bloggers, and the Public Sphere in Egypt*, Unpublished dissertation: Faculty of Graduate Studies and Research, McGill University.
- Mohamed, H. (2008), *Political Communication and Agenda-Setting, A Case Study of the Egyptian Newspapers*, Unpublished dissertation, University of Leicester.
- Morris, M., & Ogan, C. (1996), The Internet as a mass medium, *Journal of Communication*, 46(1), 39-50.
- Negida, S. (1988) *Journalism and Political Life in Egypt in the Period from December, 1953 to 1945*, Unpublished Doctoral Thesis: Faculty of Mass Communication, Cairo University.
- Rugh, W. (2004) *Arab Mass Media Newspapers, Radio, and Television in Arab Politics*, Praeger Publisher.
- Sakr, N. (2005) The changing dynamics of Arab journalism, in Hugo De Burah (ed.) *Making Journalists*, London: Rutledge, pp. 142-156.
- Sakr, N. (2007) *Arab Television Today*, London: I.B.Tauris.
- Saleh, M (2000) *Private Broadcasting in Egypt: Prospects and Concern A Case Study*, Unpublished MA Dissertation, Cairo: the American University in Cairo.
- Severin, W.J. and Tankard, J.W. (1992) *Communication Theories: Origins, Methods and Uses in the Mass Media* (3rd edn), New York: Longman.
- Severin, W.J. and Tankard, J.W. (2001) *Communication Theories: Origins, Methods and Uses in the Mass Media* (5th Ed), New York: Longman.
- Zayani, M. (2008), « The challenges and limits of universalist concepts : Problematizing public opinion and a mediated Arab public sphere », *Middle East Journal of Culture and Communication*, 1, pp. 60-79.