

Régulation et autorégulation de la communication médiatique au Sénégal et au Togo : État des lieux et critiques en contexte électoral

Regulation and Self-Regulation of Media in Senegal and Togo: Status and Critics in an Electoral Context

La regulación y la autorregulación de los medios de comunicación en Senegal y Togo: Situación y críticos en contexto electoral

Article inédit, mis en ligne le 5 décembre 2016.

Christian Agbobli

Professeur au Département de communication sociale et publique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), Christian Agbobli est co-fondateur du GERACII, chercheur régulier du centre de recherche CRICIS et cotitulaire de la Chaire Unesco en communication et technologies pour le développement. La liste de ses publications et travaux est consultable sur le site du DCSP :

http://www.dcspace.uqam.ca/Profil/agbobli_christian.aspx

agbobli.christian@uqam.ca

Ndiaga Loum

Juriste et politologue, Ndiaga Loum est professeur en communication au Département de sciences sociales de l'Université du Québec en Outaouais (UQO) et chercheur régulier du centre de recherche CRICIS. La liste de ses publications et travaux est consultable sur le site de l'UQO.

Ndiaga.Loum@uqo.ca

Plan de l'article

Introduction

Cadre méthodologique et théorique de l'analyse

État des lieux des univers médiatiques au Sénégal et au Togo

Les organes de régulation

Les instances d'autorégulation ou tribunaux de pairs

Analyse critique

Conclusion

Résumé

Avec le processus démocratique et la multiplication des médias, les pays africains se sont retrouvés dans une obligation de gérer la diversité médiatique. Plutôt que d'intervenir directement dans le secteur de l'audiovisuel, les États sénégalais et togolais ont, dans une option plus ou moins courante un peu partout dans le monde, préféré déléguer l'essentiel de leurs fonctions de régulation à une instance d'un genre à part, juridiquement classée parmi les « autorités administratives indépendantes ». Recul véritable de l'interventionnisme classique de l'État ou simple camouflage de celui-ci ? C'est là toute la problématique des études qui se sont penchées sur la situation de ces « Autorités administratives indépendantes » par rapport au gouvernement et au pouvoir politique. Ces instances n'en continuent pas moins de demeurer dans le giron de l'exécutif, et cela, même si leurs attributions dépassent en général le simple avis et incluent dans la plupart des cas un pouvoir

d'injonction et de sanction. La fonction de juger ne constitue en effet qu'un des aspects de l'action de ces autorités. Leur action se situe avant tout dans une dynamique pédagogique continue, essentiellement préventive, et où il est plus question d'utiliser des moyens de tirer le meilleur profit d'un système que de sévir. Parallèlement, les médias se sont dotés d'organismes d'autorégulation. Le *Comité pour l'observation des règles éthiques et déontologiques* (Cored) du Sénégal et l'*Observatoire togolais des médias* (OTM) jouent un rôle de régulation effectué par les pairs dans le but d'améliorer les contenus, la déontologie et l'éthique dans les médias. Toutefois, l'autorégulation signifie une volonté des médias d'appliquer des règles qu'ils se sont eux-mêmes fixées. Or, quelles contraintes les organes d'autorégulation peuvent-ils exercer sur leurs médias membres ? Ce qui retient particulièrement l'attention dans cet article, c'est la manière dont les autorités de régulation, par une lecture élargie de leur mission originelle, se sont muées progressivement en des instances de contrôle qui se sont distinguées essentiellement dans leurs fonctions de censure et de condamnation des médias, surtout privés. De plus, un autre élément d'intérêt repose sur les contraintes des organes d'autorégulation qui deviennent parfois le bras armé des politiques et de ce fait se trouvent également critiqués par les médias. La réflexion se basera sur les décisions prises par ces organes de régulation et d'autorégulation, notamment dans le contexte d'élections présidentielles, celles de 2012 au Sénégal et de 2015 au Togo.

Mots clés

Médias, régulation, autorégulation, démocratie, Sénégal, Togo

Abstract

With the democratic process and the proliferation of media, African countries found themselves in a duty to manage media diversity. Rather than intervening directly in the audiovisual sector, Senegal and Togo preferred to delegate most of their regulatory functions to a regulatory body. Real decline in traditional state intervention or mere camouflage of it? This is the whole problem of studies that have examined the situation of these bodies from government and political powers. Meanwhile, the media have established self-regulatory organizations. The *Comité pour l'observation des règles éthiques et déontologiques* (Cored) of Senegal and the *Observatoire togolais des médias* (OTM) play a regulatory role performed by peers. However, self-regulation means a willingness of the media to apply rules they have set themselves. But what constraints can the self-regulatory bodies have on their members media? The reflection will be based on the decisions taken by the regulatory and self-regulatory bodies, particularly in the context of presidential elections, those of 2012 in Senegal and 2015 in Togo.

Keywords

Media, regulation, self-regulation, democracy, Senegal, Togo

Resumen

Con el proceso democrático y la proliferación de los medios de comunicación, los países africanos se encontraron en el deber de gestionar la diversidad de medios. En lugar de intervenir directamente en el sector audiovisual, Senegal y Togo prefieren delegar la mayor parte de sus funciones de regulación de un organismo regulador. Descenso real de la intervención de el Estado tradicional o mero camuflaje que? Este es todo el problema de los estudios que han examinado la situación de estos órganos de gobierno y el poder político. Mientras tanto, los medios de comunicación han establecido organizaciones de autorregulación. El *Comité pour l'observation des règles éthiques et déontologiques* (Cored) del Senegal y el *l'Observatoire togolais des médias* (OTM) desempeñan un

papel regulador realizadas por pares. Sin embargo, la autorregulación significa una disposición de los medios para aplicar las reglas que se han fijado. Pero, ¿qué limitaciones pueden los organismos de autorregulación tener sobre sus miembros de los medios de comunicación? La reflexión se basa en las decisiones adoptadas por los órganos de regulación y autorregulación, en particular en el contexto de las elecciones presidenciales, de 2012 en Senegal y 2015 en Togo.

Palabras clave

Medios, regulación, autorregulación, democracia, Senegal, Togo

Introduction

Le Sénégal et le Togo semblent être deux pays d'Afrique de l'Ouest que tout oppose. D'une part, le Sénégal est connu pour avoir une longue tradition démocratique. Il a connu plusieurs alternances politiques. D'autre part, le Togo est présenté, selon la formule de l'écrivain uruguayen Eduardo Galeano, comme une *démocrature*, soit un pays ayant l'apparence d'une démocratie, mais qui constitue en fait une dictature (Liniger-Goumaz, 1992 ; Assogba, 1997). Le président actuel, quand bien même élu, est le fils du précédent président décédé au bout de 38 années au pouvoir, l'alternance politique n'y existant que de nom.

Pourtant, les deux pays ont quelques similitudes. Le Sénégal et le Togo ont connu des périodes de monopartisme : 12 ans exactement pour les deux pays. Au Togo, après un régime militaire d'exception, la constitution de la III^e république de 1979 a consacré un régime de parti unique, lequel régime prit fin en 1991. Au Sénégal, la fin du parti unique a été actée en 1974 avec l'ouverture à un multipartisme limité d'abord à trois puis à 4 courants. Le Président Senghor à la tête de l'État sénégalais de 1960 à 1980 instaura un régime de parti unique à partir de 1962.¹ Dans les deux pays, les pouvoirs politiques se sont appuyés sur la propagande des médias d'État et ont étouffé le pluralisme de l'information dès le début des indépendances. Avec l'avènement d'une démocratie plus ouverte, mais souvent critiquée, dans les deux pays, un processus de régulation et d'autorégulation a été mis en place pour mieux gérer le pluralisme médiatique à l'œuvre.

La présente réflexion ciblera spécifiquement les médias traditionnels que sont la presse écrite, la radio et la télévision et abordera sommairement Internet même si plusieurs enjeux récents peuvent être mentionnés ici : la liberté d'expression et la cybercriminalité ; le devoir de mémoire et droit à l'oubli, etc. Outre le choix des médias traditionnels, l'analyse s'inscrit dans une approche comparée où il n'est pas seulement question de déceler forcément des similitudes ou des différences entre deux expériences de régulation menées dans deux pays ayant des trajectoires démocratiques spécifiques. Il s'agit essentiellement de montrer que des instances peuvent avoir des missions quasi identiques, mais que dans leur mise en œuvre, elles renvoient à des faits uniques et représentatifs. C'est l'intérêt même de l'analyse comparée dans les sciences sociales, comme soulignait Durkheim (Paquin, 2011). Certes, des instances de régulation existent dans plusieurs régions du monde (le *Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications* au Canada, le *Conseil supérieur de l'audiovisuel* en

.....

¹ Profitant d'une tension entre le président du Conseil de l'époque (équivalant au poste de Premier Ministre) et lui-même, chef de l'État, Senghor estima que le régime parlementaire n'était pas adapté au contexte africain. Il jugea alors que le régime présidentiel était le système le plus adapté au contexte africain où l'autorité du chef suprême incarnée par le Président ne devait souffrir d'aucune contestation préjudiciable à la bonne marche du pays. Le prétexte était tout trouvé pour imposer un régime de parti unique dans lequel le Président de la République devint le chef de l'exécutif après la suppression du poste de Premier ministre. Ce système perdura jusqu'en 1970 (année de la restauration du poste de premier ministre), avant qu'en 1974, il mit fin à régime du parti unique. (Voir à ce titre, Diop, 1992, Fall, 2009, Sy, 2009, Dione, 2010)

Belgique et en France, par exemple) et plusieurs travaux ont été réalisés sur les organes de régulation et d'autorégulation, notamment en Afrique ou dans des contextes de transition démocratique (Adjovi, 2003 ; Hidass, 2007 ; Samb 2008 ; de la Brosse, 2013) mais le caractère spécifique de la présente réflexion, outre l'approche comparée, repose sur la dynamique de ces organes en contexte électoral, notamment l'élection présidentielle souvent présentée comme la plus tendue en Afrique. De même, la spécificité de l'analyse repose sur l'intégration des organes d'autorégulation dans ce processus comparatif.

Cet article vise à faire l'état des lieux du rôle des organes de régulation et d'autorégulation dans le contexte de ces deux pays et à en faire une critique. Dans ce sens, d'une part, la *Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication* (Haac) du Togo et le *Haut Conseil de l'audiovisuel* devenu par la suite *Conseil National de régulation de l'audiovisuel* (CNRA) du Sénégal feront l'objet d'une analyse. D'autre part, l'*Observatoire togolais des médias* (OTM) et le *Comité pour l'observation des règles éthiques et déontologiques* (Cored) du Sénégal seront traités.

Dans un premier temps, un état des lieux des univers médiatiques de ces deux pays s'impose. Ensuite, le contexte des élections présidentielles de 2012 et de 2015 dans chacun de ces deux pays est abordé afin d'apprécier en aval le fonctionnement des autorités de régulation et des instances d'autorégulation dans ces moments cruciaux. Enfin, les perspectives critiques cloront l'analyse.

Mais avant d'entrer au cœur de notre analyse qui portera sur les points mis en évidence *supra*, il convient de faire une mise au point sur l'approche méthodologique et le postulat théorique de cette étude.

Cadre méthodologique et théorie de l'analyse

Les faits uniques et représentatifs mis en œuvre par cette étude sont soumis à l'analyse pour en fournir une explication approfondie. Si les avantages d'une analyse comparée paraissent évidents, il y a lieu de souligner que les expériences de démocratisation en Afrique, si singulières soient-elles renvoient à des pratiques communes historiquement datées que Jean-François Médard (1991) a résumées sous le vocable de « néo-patrimonialisme ». Au demeurant, l'évocation de faits propres au processus de démocratisation plus lent au Togo qu'au Sénégal démontre *in fine* que le degré d'opérationnalité du concept de « néo-patrimonialisme » varie d'un pays à l'autre. Toute étude sur les médias, sur les instances de réglementation ou de régulation médiatique doit donc être nécessairement associée au contexte politique qui reste dominé par des pratiques néo-patrimoniales que les deux pays en question ici ont en commun au-delà des différences de trajectoires dans les processus de consolidation démocratique. À l'analyse, il apparaît même que la façon dont les instances de régulation interne sont gérées est sérieusement affectée par la conception néo-patrimoniale des autorités étatiques soucieuses de placer à la tête des administrations dites autonomes des personnes plus complaisantes avec le pouvoir que désireuses de manifester une quelconque indépendance. À quoi renvoie donc le système néo-patrimonial africain ? Pour Médard, le patrimonialisme constitue le dénominateur de pratiques diverses si caractéristiques de la vie politique africaine, à savoir le népotisme, le clanisme, le tribalisme, le régionalisme, le clientélisme, le copinage, le patronage, le « prébendalisme », la corruption, la prédation, le factionnalisme etc., qu'elles soient fondées sur l'échange social (*parochial corruption*) ou sur l'échange économique (*market corruption*) (Médard, 1991, p.332). Ce système où les entrepreneurs politiques, ayant acquis des positions de pouvoir, s'adonnent à l'extraction et à l'accumulation des ressources financières pour entretenir leur clientèle. Ce système où les détenteurs du pouvoir politique exploitent leur position dans la sphère de domination pour « placer » les amis politiques, les membres de la famille, les « recommandés », les ressortissants du même village, de la même ville, de la même région. Ce système néo-patrimonial est remarquablement décrit par Alain Mescheriakoff (cité par Médard, 1991, p.349) : « *Le chef conquiert ce qu'on pourrait appeler un espace politique. Les caractéristiques*

de cet espace sont les suivantes : il est lié à l'action d'une direction administrative grâce à laquelle le chef élargit l'étendue de sa sphère de contrainte hors de sa maison. Cette contrainte est cependant considérée, à l'image de ce qui se passe dans la maison, comme un droit personnel du chef ».

L'espace néo-patrimonial est celui dans lequel le chef organise son pouvoir politique comme l'exercice de sa gestion domestique. Habitué ainsi à appréhender l'espace du pouvoir comme un territoire familial, il n'est guère surprenant que les sentiments d'amitié et de parenté se substituent aux principes démocratiques chez les dirigeants africains en général. Cette pratique découle de ce que Médard (1991, p.328) appelle l'absence de véritable distinction entre domaine privé et domaine public. Dans ce système décrit par Weber (1971, p.431), l'obéissance est due à l'autorité personnelle de l'individu qui en bénéficie en vertu de son statut traditionnel : « *Le groupe organisé qui exerce l'autorité n'est pas un supérieur, mais un chef personnel. Son entourage n'est pas composé essentiellement d'officiels, mais de dépendants personnels. Ceux qui sont sujets à l'autorité ne sont pas les membres d'une association quelconque, mais sont soit ses camarades traditionnels, soit ses sujets. Ce qui détermine la relation de l'entourage administratif avec le chef n'est pas l'obligation impersonnelle liée à l'office, mais la loyauté personnelle au chef* ». L'essence même du patrimonialisme se ramène à l'idée que toute l'autorité gouvernementale et les droits économiques correspondants, tendent à être traités comme des avantages « privatiquement appropriés » (Weber, 1971, p.352). Les pouvoirs gouvernementaux et les ressources qui leur sont associées sont alors traités comme des droits privés. La récurrence des faits étatiques attribuables à la conception néo-patrimoniale du pouvoir a pu amener Achille Mbembé (1995) à se demander si « la post-colonialité » en Afrique n'était pas finalement « une banalité ».

Comment dans ce contexte précis garantir l'indépendance des autorités de régulation des communications dont les chefs sont redevables du chef de l'État « néo-patrimonial » auquel ils doivent leur nomination ? Une des pistes qui peut favoriser cette indépendance et donc éviter une trop grande soumission de ces autorités administratives autonomes au pouvoir politique, est le principe d'inamovibilité. Le principe d'inamovibilité signifie que la personne nommée pour un temps déterminé ne peut être démise de ses fonctions par les autorités qui l'ont nommée. Par exemple, pour le cas du Sénégal, le président du Conseil national de l'audiovisuel (CNRA) est élu pour 6 ans non renouvelables. L'autre piste est l'éclatement des sources de nomination pour permettre à d'autres institutions (l'assemblée nationale par exemple), les organisations de la société civile, de désigner une partie des membres de l'autorité de régulation, comme c'est le cas au Togo.

Tout compte fait, l'on retiendra à partir de ce postulat théorique de l'État-néopatrimonial qui fixe le contexte de l'analyse, la nécessité de rompre avec le « médiacentrisme » (penser les médias de façon exclusive en dehors des contextes, notamment historique et politique) (Loum, 2003 ; 2016). C'est dans cette perspective que l'analyse effectuée prend en compte la posture de Biyé et Beru à l'effet que « *celui qui détient l'information, détient le pouvoir de la codifier, de la diffuser et de contrôler sa communication* » (2007, p.14). De la connaissance de ce contexte précis et spécifique, l'on retiendra aussi que l'indépendance postulée politiquement ou organisée légalement est d'abord et surtout une question individuelle, et que c'est à la pratique qu'il convient de juger de l'efficacité effective des organes de régulation, ce que nous nous proposons de faire ici.

Samb et Diouf (1999) rappellent fort justement que ces autorités administratives indépendantes ont dans le passé, en d'autres matières, et surtout en Europe, été l'objet de controverses doctrinales multiples, portant en particulier sur l'indépendance à l'égard des pouvoirs, la compétence de leurs membres et l'emplacement de ces instances au sein de la hiérarchie administrative. Et pour cause, ces autorités administratives n'ont-elles pas été perçues avant tout, comme des contre-pouvoirs de la puissance de l'État dans des domaines sensibles d'activités publiques soumises à leur arbitrage ? Dans cette optique, la question est de savoir si des mesures *sui generis* ont été prises en vue de garantir, tant organiquement que fonctionnellement, l'autonomie de ces instances par rapport au centre exécutif. Ces instances demeurent tout de même dans le giron exécutif même si leurs

attributions dépassent en général le simple avis et incluent pour la plupart un pouvoir d'injonction et de sanction. Une analyse tentant de cerner l'efficacité et l'opportunité des décisions prises par ces instances de régulation dépasse la simple description institutionnelle de leurs prérogatives. Voilà pourquoi nous avons choisi dans la présente étude de lier leurs actions, d'abord et surtout à la compréhension des contextes politiques, historiques, voire culturels, en l'occurrence ici, ceux du Togo et du Sénégal. C'est ce que nous entendons d'ailleurs dans ce qui est nommé *supra* le refus du médiacentrisme. S'il est généralement admis que la fonction de ces instances de régulation les incline avant tout à remplir un rôle pédagogique de prévention, on peut néanmoins constater que dans les contextes togolais et sénégalais, dépendamment des attitudes des autorités politiques au pouvoir, selon des circonstances et des situations précises, cette fonction peut rapidement évoluer vers la sanction, et cela pour deux raisons fondamentalement liées : d'abord, donner des gages de loyauté au chef de l'État à qui l'on doit sa nomination à la tête d'une instance de régulation, et ensuite, décourager les velléités d'indépendance assumées des médias dits indépendants. Et c'est de ce pouvoir de sanction que va résulter le qualificatif de « quasi juridiction » donné par certains auteurs à ces catégories administratives à part (Samb et Diouf, 1999). Toutefois, le constat de cette évolution de la fonction de prévention à celle de sanction dans certains pays et à certaines époques ne signifie pas pour autant qu'elles doivent être considérées comme de véritables juridictions (Vitalis, 1993).

État des lieux des univers médiatiques au Sénégal et au Togo

Nous nous intéresserons d'abord à l'univers médiatique sénégalais avant d'évoquer le cas togolais.

Univers médiatique sénégalais

S'il est un fait incontestable au Sénégal, c'est l'expression plurielle des médias. Donnée constante depuis le début des indépendances, la pluralité s'inscrit dans la pratique malgré toutes les restrictions provenant de l'État. Ce qui fait dire que la démocratie sénégalaise n'est pas seulement institutionnelle. Elle est dans les mœurs et les institutions se doivent de s'y adapter, car, toute restriction peut être conçue comme étant contre nature.

Cependant, la réalité est beaucoup plus nuancée que cette approche générale optimiste. La liberté de l'information reste suspendue à l'épreuve des temps politiques. L'évolution est donc plus ou moins rapide, selon que le contexte politique se révèle plus ou moins favorable. Les acquis ont été rendus possibles par une politique de faveur des autorités coloniales, surtout en matière de presse, mais ont tardé à entraîner des évolutions notables dans la gestion menée par l'État sénégalais.

Le Sénégal, comme beaucoup de régimes politiques africains qui se sont installés au début des indépendances, s'est montré frileux chaque fois qu'il s'est agi de concéder plus de libertés en matière de presse. Les nécessités de centralisation étatique dans une société dite fragilisée par les différentes pénétrations extérieures (esclavage, colonisation et économie marchande libérale) et de construction de la nation justifiaient, dès le début des indépendances, que l'État cherchât à concentrer tout sur lui, même les médias. Qui plus est, ces derniers étaient investis d'une mission de développement, puisqu'ils devaient accompagner les politiques de l'État, en facilitant leur compréhension par les populations, et en suscitant l'adhésion de celles-ci et leur participation.

Mais, il faut préciser que cette conception restrictive au Sénégal s'appliquait davantage aux médias audiovisuels qu'à la presse écrite. La volonté d'étouffer la presse écrite n'empêcha pas en réalité que celle-ci se développât, même sous la clandestinité (sous la présidence de Léopold Sedar Senghor, 1960-1980), avant de connaître une explosion avec l'arrivée d'Abdou Diouf au pouvoir en 1981. L'arrivée du successeur de Senghor correspondit au plan politique à l'ouverture au multipartisme intégral. Toutefois, en matière d'audiovisuel, les concessions mirent beaucoup de temps. Avant la loi de 1996 qui remplaça celle de 1979, il a fallu attendre 1994 pour que la première radio privée advienne et les années 2000 pour assister à la libéralisation dans le secteur télévisuel. Aujourd'hui,

des centaines de titres alimentent la presse écrite (*Sud Quotidien, Wal Fadji, L'Observateur, Le Populaire, La Tribune*, etc.). Plus de vingt radios alimentent la bande FM (*Sud FM, Walf FM, Dakar FM, Radio Futurs Médias, Zic FM*, etc.) et les chaînes de télévision se multiplient (12) offrant un espace concurrentiel qui laisse plus de choix au public. Mais la pluralité des titres et des fréquences ne signifie pas forcément le pluralisme des contenus. Les sites web dits d'informations se créent à un rythme quasi hebdomadaire. Une analyse plus fine reste à faire ici. Mais ce n'est pas l'objet de cette présente contribution qui jette un regard sur le rôle énoncé en théorie et assumé en pratique des organes de régulation et d'autorégulation.

Cet exercice nécessite également un état des lieux de l'univers médiatique togolais dont l'évolution est aussi et naturellement dépendante des contextes politiques.

Univers médiatique togolais

Officiellement, les médias sont libres au Togo. Cette liberté est clairement inscrite dans la constitution de ce pays. Ainsi, l'article 26 de cette constitution stipule : « *La liberté de presse est reconnue et garantie par l'État. Elle est protégée par la loi. La presse ne peut être assujettie à l'autorisation préalable, au cautionnement, à la censure ou à d'autres entraves. L'interdiction de diffusion de toute publication ne peut être prononcée qu'en vertu d'une décision de justice.* »

Pour en arriver à cette liberté médiatique enchâssée dans la constitution, il a fallu que les Togolais se battent et cette liberté demeure encore fragile. En effet, de 1967 à 1990, il n'existait que des médias d'État : la télévision et la radio nationale (alors appelées *Radio-Télévision de la Nouvelle Marche*), le quotidien national (dénommé *La Nouvelle marche*) et un mensuel (*Togo Dialogue*).

À partir de 1990, le soulèvement populaire du 5 octobre a précipité l'avènement de la démocratie. La libéralisation de la presse s'est alors réalisée. La loi No 90-25 du 30 novembre 1990 fut promulguée. Elle permit la liberté de presse. Toutefois, en 1998, elle fut remplacée par un nouveau code de la presse et de la communication. La loi No 98-004/PR représentait une liberté totale pour les médias et fut accueillie avec une certaine allégresse par les médias. D'une part, elle reconnaissait le caractère libre de la presse écrite et de l'audiovisuel, d'autre part, l'État s'engageait à fournir des avantages économiques aux médias sous forme d'aides, de détaxes de produits, de tarifs préférentiels. L'autre gain dans cette loi consistait en une dépenalisation complète. En d'autres termes, tous les délits étaient assortis de peine avec sursis.

Plusieurs autres lois se sont succédé en 2000, en 2002 et en 2004. Ces différentes lois oscillaient entre des délits assortis de peine avec sursis et des peines allant jusqu'à une année de prison. Le plus récent code de la presse et de la communication prévoit des amendes de 500 000 à 2 millions de francs CFA pour la diffusion ou la reproduction de fausses informations. Une suspension de parution ou d'émission de 15 jours à trois mois peut être prononcée. Les avancées constatées dans la loi de 1998 se retrouvent à nouveau dans la dernière loi de 2004 avec une dépenalisation. Toutefois, en 2015, un nouveau Code pénal remplaçant celui de 1980 est introduit. Or ce nouveau code pénal fit l'objet de nombreuses critiques en raison de l'article 497 qui pénalise ceux qui, d'une manière ou d'une autre, participent à « *la publication, la diffusion ou la reproduction par quelque moyens que ce soit de nouvelles fausses, de pièces fabriquées, falsifiées ou mensongèrement attribuées à des tiers lorsque, faite de mauvaise foi, elle trouble la paix publique, ou est susceptible de la troubler* ». Cette faute est « *punie d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 2 ans et d'une amende de 500.000 à 2 millions de FCFA ou de l'une de ces deux peines* ». Le débat se cristallisa autour de la question suivante en termes d'interprétation juridique : entre le code de la presse et le Code pénal, lequel aura préséance ?

Malgré ce débat et les modifications des lois, le Togo connaît un certain pluralisme médiatique avec par moment des soubresauts dictatoriaux qui lui ont valu de figurer dans le palmarès peu flatteur des pays prédateurs de la presse de *Reporters sans frontières (RSF)* entre 1990 et 2004. Dans son dernier

rapport sur la situation au Togo 2014-2015, *Amnesty International* dénonce en outre la persistance d'actes d'intimidation et d'atteintes par les forces de sécurité contre les journalistes.

Cette situation n'a pas empêché une forte explosion du nombre de médias au Togo. En ce qui concerne la presse écrite, il existe près de deux cents titres déclarés avec une parution régulière d'une quarantaine de journaux (OTM, 2012) : des quotidiens (*Liberté, Forum de la Semaine, Nouvelle Expression*), des bihebdomadaires et hebdomadaires (*Chronique de la semaine, La Dépêche, Tingo Tingo...*), des journaux spécialisés en caricature, en sport, en tourisme, etc. Concernant la radio, il existe d'une part, les radios privées commerciales et les radios privées communautaires ou confessionnelles (Damome, 2014) et d'autre part la radio d'État (Officiellement, on parle de radio ou de média de service public. Or, le contenu de ces médias publics laisse à penser qu'il s'agit plutôt de médias d'État dans le sens que Pompidou donnait à l'ORTF, c'est-à-dire « la voix de la France »). Les radios privées ont commencé à diffuser à partir de 1995 et on peut en dénombrer près de 80. Sur le plan télévisuel, depuis leur apparition en 2001, les chaînes de télévision privées se sont multipliées et atteignent le nombre de 13.

Pour ce qui est des médias numériques, après un démarrage timide, les agences de presse et les journaux se sont mis à des publications sur Internet. On compte notamment deux agences de presse en ligne : *Afree press* et *Savoir News* ainsi que plusieurs sites d'information : *togoforum.com, icilome.com, republicoftogo.com, togoinfos.com, togosite.com, lynxtogo.info*, etc.

Globalement, le Sénégal fut sur le plan historique dans une meilleure posture que le Togo en ce qui a trait aux libertés médiatiques. Pourtant, ces dernières années, le Sénégal régressa dans le classement de *Reporters sans frontières (RSF)* tandis que le Togo gagna des places. En outre, si au Togo, la question de la dépénalisation n'était plus un sujet de débat, elle est revenue dans l'actualité alors qu'au Sénégal, cette question n'est pas encore résolue. Le projet de nouveau code de la presse initié sous le régime libéral du Président Wade (2000-2012) qui devrait consacrer le début du processus de dépénalisation de la presse se heurte au refus des députés de l'Assemblée nationale Sénégalaise qui voient une porte ouverte aux dérapages d'une presse privée échappant à tout contrôle institutionnel et débarrassée des corsets du droit pénal positif (Loum, 2013).

En raison de la pluralité médiatique et des dispositifs constitutionnels, les deux États ont mis en place des organes de régulation (la *Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication* du Togo et le *Haut conseil de l'audiovisuel* du Sénégal (devenu par la suite *Conseil national de régulation de l'audiovisuel*) et les médias se sont eux-mêmes dotés d'organes qui leur sont propres : *l'Observatoire Togolais des Médias (OTM)* et le *Comité pour l'observation des règles d'éthique et de déontologie (Cored)* du Sénégal.

Les organes de régulation

Nous étudierons d'abord l'évolution de l'autorité de régulation de l'audiovisuel au Sénégal avant de revenir sur le cas de la même instance au Togo.

Du Haut Conseil de l'audiovisuel (HCA) au Conseil national de régulation de l'audiovisuel (CNRA) du Sénégal

Face à l'indifférence manifeste et au discrédit persistant, l'ancienne instance de régulation de l'audiovisuel (HCA) créée en 1998 (et qui avait elle-même succédé au Haut conseil de la radio-télévision (HCRT) créé en 1991 et chargé de veiller au respect du pluralisme de l'information dans le service public de radio-télévision) avait recommandé l'élaboration d'un code de l'audiovisuel, l'attribution de pouvoir de sanction à l'organe de régulation et réclamé une réelle autonomie. Il semble que la demande ait été entendue, car en 2005, une loi a remplacé le HCA par le Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel (CNRA) avec des attributions jugées plus larges pour les

autorités. Entre autres missions, le CNRA veille au respect des règles d'éthique et de déontologie dans le traitement de l'information et dans la programmation des médias audiovisuels. Cet organe veille aussi à l'indépendance et à la liberté de l'information dans le secteur de l'audiovisuel, à la libre et saine concurrence entre les entreprises de communication audiovisuelle. Le CNRA fixe aussi les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions des médias audiovisuels pendant les campagnes électorales. Le mandat de six ans des neuf membres du CNRA nommés par le président de la République n'est ni révocable ni renouvelable. La société civile y est bien représentée, contrairement à l'ancien HCA. Cependant, lors de sa création en 2005, le principal syndicat des professionnels de l'information et de la communication sociale (Synpics) n'y avait aucun représentant et n'avait pas manqué de dénoncer cette situation qu'il jugeait préjudiciable pour le secteur de l'audiovisuel.

On peut toutefois s'interroger sur l'autorité de cette instance de régulation si l'on en juge à la lecture de l'avis du quatrième trimestre 2009 du CNRA qui évoque un « déséquilibre persistant » dans le traitement de l'information politique à la télévision nationale et d'une « restriction manifeste » du droit à l'information plurielle.

Les élections nationales étant un moment de test d'autorité et de crédibilité de ces instances de régulation en Afrique, ce constat justifie l'attention focalisée sur leur rôle en période électorale.

L'élection présidentielle de février et mars 2012, qui connut la participation de 14 candidats et qui vit la victoire de Macky Sall, alors opposant au président Abdoulaye Wade, a fait l'objet d'une stricte surveillance du CNRA. Un traitement équilibré a pu être relevé à la RTS, lors de la campagne électorale de 2012, conformément aux exigences de la loi électorale sur l'égalité de traitement entre les différents candidats. Ce constat reste valable, au moins lors du premier tour des élections. Mais lors de la campagne du deuxième tour, les vieilles pratiques de propagande déguisée en faveur du candidat-président ont réapparu. Ainsi, pendant deux jours successifs, à plusieurs reprises, les 2 et 3 mars 2012, la RTS a diffusé et rediffusé l'appel lancé par un chef religieux à voter pour le Président Wade. Ainsi, l'appel du chef religieux, Cheikh Bethio Thioune, en faveur du candidat sortant, Abdoulaye Wade, a été diffusé une première fois à la RTS le 2 mars 2012, puis a été retransmis à plusieurs reprises le même jour et le lendemain. Dénoncée par l'autre candidat et par le CNRA, son directeur se défend de faire la propagande du candidat-président en estimant que ses antennes restent ouvertes à ceux qui veulent user de leur droit de réponse. Cette dernière attitude est symptomatique de la confusion entretenue au sommet entre médias d'État et médias de service public. Dans l'esprit des dirigeants, l'idée d'un média d'État, au service des gouvernants l'emporte sur celle de médias de service public censés refléter les diverses formes de pluralismes au Sénégal (Voir Sy, 2003; Faye, 2015; Loum, 2003; Samb, 1996; Correa, 2010).

Aujourd'hui, la nomination d'un professionnel aguerri ayant une connaissance pratique du secteur, Babacar Touré, à la tête du CNRA est en soi un progrès. Le CNRA est devenu progressivement une force de proposition proactive. Une telle appréciation est attestée par une analyse de ses avis trimestriels et de ses rapports annuels. Ainsi, lors de la présentation du rapport annuel 2014, le président du CNRA interpelle le chef de l'État sur la situation de la presse qui mérite que l'on se penche à son chevet. On y lit un plaidoyer pour le vote du nouveau projet de code de la presse et une position ferme sur le mécanisme de l'aide à la presse devenue une modalité dépassée et qui devrait, selon le CNRA (2014), « être repensée en termes de financement du secteur des médias pour être enfin utile, efficace à sortir la presse de la petite misère ». Le président du CNRA demande à l'État d'assurer le financement du service public de l'audiovisuel avec un argumentaire solide : « Les contraintes de ce service public ne s'accommodent point de courses à l'audimat pour capter les revenus de la publicité commerciale. Le service public doit être libéré de ces aléas pour la garantie d'exécution à bonne fin de ses missions au service de l'État et de la société. Le secteur privé de l'audiovisuel, voire des médias, pourrait jouer pleinement son rôle, avec le renforcement de ses capacités managériales et rédactionnelles, des gains de compétitivité structurante face à un marché de

la publicité délesté de la concurrence du secteur public (CNRA, 2014) ». Cette position est sans doute nourrie par une expérience dans la gestion d'une entreprise de presse privée qui permet de voir comment l'étroitesse du marché publicitaire partagé par les entreprises de presse appartenant à l'État et celles du privé joue en défaveur de ces dernières.

La porosité du secteur de la presse envahie par des personnes non formées amène le CNRA (2014) à proposer que l'octroi et le renouvellement de la carte de presse et des licences puissent être assortis de formations obligatoires et garanties par l'État. La solution précisément préconisée est de revisiter l'aide à la presse en mettant en place un mécanisme de mise à niveau « *afin que la presse puisse s'assurer un registre de culture générale performant, une maîtrise des concepts, idées, valeurs, enjeux, politiques et accords qui animent l'espace public global, national, mais aussi la cohésion de nos communautés et l'intimité de nos convictions personnelles, religieuses ou politiques.* »

Ces propositions constituent un vaste chantier d'assainissement d'un secteur qui a beaucoup souffert de l'amateurisme de certains journalistes dont l'action, même isolée, a des répercussions sur la perception de toute une corporation qui court en permanence le risque d'un discrédit public. Un changement qualitatif dans le fonctionnement de l'organe de régulation de l'audiovisuel apparaît clairement, sans que cela ne puisse préjuger d'une autorité renforcée. Une telle situation se vit-elle également au Togo ?

La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication du Togo

Dans ce pays, la constitution accorde un statut d'institution officielle à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (Haac). Comme organe étatique, cette institution mise en place en 1996, soit deux années avant la HCA sénégalaise, « *veille au respect de la déontologie en matière d'information, de communication et à l'accès équitable des partis politiques et des associations aux moyens officiels d'information et de communication* » (art. 130). Elle s'occupe également des médias privés. Aussi, la Haac veille à « *l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans la communication écrite et audiovisuelle, notamment en matière d'information politique.* »²

Depuis sa création, la Haac fait l'objet de sérieuses critiques de la part des journalistes qui la jugent partisane, du fait de la présence de membres issus du parti au pouvoir et de décisions jugées partiales. Néanmoins, elle a organisé plusieurs formations pour le perfectionnement des journalistes. Elle a également délivré des autorisations d'installation et d'exploitation tout en attribuant les fréquences aux organes radiophoniques. À plusieurs reprises, elle s'est exprimée sur la nécessité du respect d'un code de déontologie par les journalistes et a également pris des mesures de sanctions.

Dans le contexte de l'élection présidentielle à un tour du 25 avril 2015 qui a connu la participation de cinq candidats et qui a vu la réélection du président sortant, Faure Gnassingbé, la Haac a élaboré un code de bonne conduite avec la contribution des journalistes pour une couverture médiatique responsable de la présidentielle. Ce code a été signé entre, d'une part, les représentants des organisations de presse tels que *l'Union des Journalistes Indépendants du Togo* (UJIT), *l'Observatoire Togolais des Médias* (OTM) et le *Conseil National des Patrons de Presse* (CONAPP) et, d'autre part, la Haac. Ce code avait pour objectif d'orienter les journalistes dans la couverture des activités électorales (avant, pendant et après le scrutin) en leur rappelant certains principes de base que sont l'exactitude, l'équilibre et l'égalité.

.....

² Loi organique No 96-10/PR portant composition de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication. Depuis, plusieurs lois ont été votées, en 2004 et en 2009. Une nouvelle loi controversée a été adoptée par l'assemblée nationale en 2012. Toutefois, une partie de cette loi fut jugée anticonstitutionnelle par la cour constitutionnelle du Togo et une loi fut réécrite et votée définitivement en juin 2013. Cette loi attribue un pouvoir de sanction à la HAAC sur les entreprises de communication écrite et audiovisuelle.

De plus, avant l'élection, la Haac adressa une recommandation portant sur les quatre phases de l'élection (avant la campagne, pendant la campagne électorale, le jour du vote, après le vote) pour une « couverture médiatique responsable et impartiale » à l'ensemble des médias audiovisuels et écrits, publics et privés. Avant la campagne, il a été recommandé aux médias de sensibiliser et d'éduquer la population et de « présenter ou d'exposer de façon professionnelle » les défis du futur président. Pendant la campagne, les médias publics et privés devaient veiller à « l'égalité ou à l'équilibre dans les temps de parole ou d'antenne et le traitement de l'information électorale ». Encore qu'un élément précis fût souligné : « s'abstenir, pour les médias officiels, de supprimer des passages dans les messages électoraux et dans les déclarations approuvées par la HAAC avant leur diffusion ». Le jour du vote, il était recommandé d'éviter de diffuser quelque résultat que ce soit avant la fermeture du dernier bureau de vote. Après le vote, le professionnalisme des médias était requis : ces derniers devaient uniquement publier ou diffuser les résultats officiels donnés par la Commission électorale nationale indépendante (Ceni).

Pour mieux structurer la campagne, la Haac a pris une décision fixant les dates et les ordres de passage des messages des candidats à l'Élection présidentielle sur les médias officiels.

Pourtant, les décisions de la Haac ont toujours été sévèrement jugées par les journalistes qui la considéraient comme trop partisane. En effet, selon sa loi organique, les neuf membres de la Haac sont choisis en fonction de leurs compétences : cinq membres sont élus par l'Assemblée nationale (dont deux sur la liste proposée par les organisations les plus représentatives de journalistes et techniciens de la communication) et quatre sont désignés par le Président de la République. Ils sont nommés pour cinq ans (renouvelable) et ne peuvent être révoqués. Toutefois, il apparaît que la plupart de ses membres ont été impliqués dans le parti au pouvoir (le plus souvent majoritaire à l'Assemblée nationale) ou en ont été membres. Même si certains des membres n'en sont pas proches, ils sont soupçonnés d'avoir pris fait et cause pour le régime en place. Par exemple, un des anciens présidents de la Haac, M. Philippe Evegnon, ancien journaliste avait travaillé dans les hebdomadaires privés *L'Veil du peuple*, *Carrefour*, *Le Reporter des Temps nouveaux*, ainsi qu'à *L'Événement* dont il a été directeur de publication. Il fut brièvement arrêté en 2003 avant de devenir président de l'institution en 2005. Pourtant après sa nomination et dans le sillage des premières décisions de la Haac, M. Evegnon fut critiqué et considéré comme un « vendu » du régime. Dans les faits, les sanctions prises par la Haac touchent davantage la presse privée alors que les médias d'État sont épargnés. Paradoxalement, s'il est vrai que la presse privée togolaise manque de déontologie en raison de sa posture originelle - une presse d'opinion en lutte contre un régime en place-, il est tout autant vrai que les médias publics font preuve de cécité lorsqu'il s'agit d'équilibrer leurs contenus et diffusent rarement de l'information favorable à l'opposition. Ce constat reflète l'histoire des médias au Togo qui traduit un « contrôle étatique de l'information et de culte de la personnalité » ou un « monolithisme médiatique » (Batchana, 2012 ; Rambaud, 2006).

Ainsi, pendant la campagne électorale, la Haac a refusé de faire publier, dans l'édition du 16 avril 2015 de *Togo-Presse*, le quotidien d'État, le deuxième message de Jean-Pierre Fabre, candidat de l'ANC. Ce message contenait la section suivante : « *Il s'agit de la destruction par qui vous savez des deux centres d'approvisionnement des familles et des populations, les marchés de Lomé et de Kara. Ils ont voulu attribuer aux membres de l'opposition, dont moi-même, la responsabilité de ces actes criminels contre l'économie et contre les femmes de notre pays dont le dynamisme est salué par toute la sous-région* ». Pour l'ANC, cette situation reflète la partialité de la Haac, d'autant plus que la télévision togolaise avait diffusé le message du candidat-président sous la forme d'un documentaire avec des symboles de la république présentés comme des réalisations du parti présidentiel, contrairement aux directives de la Haac. Le directeur de campagne de Jean-Pierre Fabre demanda

par conséquent à la Haac « *de jouer pleinement et efficacement son rôle, en faisant preuve de responsabilité et d'équité dans l'accès des candidats aux médias publics*³ ».

Face aux critiques émises sur le rôle des organes de régulation et en raison des biais constatés dans les médias d'État, les médias ont décidé de se réunir dans des instances d'autorégulation encore appelées tribunaux des pairs pour faire respecter l'éthique et la déontologie dans les médias.

Les instances d'autorégulation ou tribunaux de pairs

L'autorité de régulation interne ou tribunal des pairs au Sénégal : le Cored

Les questions éthiques et déontologiques ont longtemps été au cœur des préoccupations des professionnels de l'information au Sénégal. Le SYNPICS a porté très tôt ce combat. Comme le souligne son ancienne secrétaire générale, Diatou Cissé : « *La profession, à la faveur du code de la presse et de l'ouverture médiatique, verra l'arrivée massive de « praticiens » dont beaucoup n'apportent aucune valeur ajoutée au métier ni au plan moral ni au plan professionnel. Pire, au manque de professionnalisme, vont s'ajouter l'affairisme et la corruption, même chez les journalistes professionnels. Au point qu'on commençait par tenter de distinguer les « vrais » des « faux » journalistes. Certains confrères pour se démarquer faisaient une distinction entre les journalistes dans l'âme et « les Volontaires de l'information et de la communication » (Vic) pour désigner la « mauvaise graine »* (Cissé, 2015, p.99). Le public n'en avait cure et semblait toujours dire : la presse, « tous pourris » concluait-elle.

C'est ainsi que le *Comité pour le respect de l'éthique et de la déontologie* (Cred) fut mis en place en 1998. Le but était de restaurer la crédibilité journalistique auprès du public en étant « le gendarme » pour le respect des normes régissant le métier (Cissé, 2015, p.99). Toutefois, cette expérience tourna court après presque 10 ans d'existence et plusieurs raisons peuvent en expliquer l'échec. On peut noter, par exemple, le déficit d'autorité d'un mécanisme rejeté par nombre de journalistes qui, paradoxalement, reconnaissaient la pertinence d'une telle instance de régulation interne conforme à une veille croyance sonnante comme en sorte de rengaine : « *le journaliste ne reconnaît dans l'exercice de son métier que l'autorité de son pair* ». En réalité, le CRED n'a pas échappé à la tare congénitale qui affecte l'ensemble des organes de régulation interne : c'est la contradiction entre l'imposition d'une autorité portée par une initiative privée (généralement les syndicats ou associations professionnelles) et la liberté d'association qui a des racines constitutionnelles. Comme le journaliste est libre de se syndiquer ou non au nom de principe de liberté constitutionnelle, il peut aussi naturellement refuser de reconnaître une autorité mise en place par un syndicat auquel il est libre d'adhérer ou non.

Après l'évocation de contradictions, les autres raisons sont quasi subsidiaires : l'absence de financement souvent dépendant de cotisations des membres, la contestation des personnes dirigeantes et la remise en cause de leur exemplarité pour légitimer leur position de « juge », etc.

Suite à l'échec du Cred naîtra le Cored censé corriger les lacunes de son ancêtre et se voulant plus crédible pour imposer son autorité. Le Cored a également connu une certaine léthargie, faisant en sorte qu'il ne put être actif pendant l'élection présidentielle de 2012. Le bilan de l'œuvre dépendant du temps, il est tôt pour donner une appréciation sur le travail de cette nouvelle instance de régulation interne. Il s'est néanmoins doté de statuts et d'un règlement intérieur dont le contenu attire l'attention sur certains aspects. Au titre VII de son règlement intérieur, à l'article 26, on y note : « *Le manquement par un journaliste ou technicien de la communication sociale, à ses obligations en*

.....

³ <http://www.anctogo.com/halte-a-la-partialite-de-la-haac-13210> ; consulté le 19 novembre 2015

matière d'éthique et de déontologie dans l'exercice de son métier, entraîne, en fonction de la gravité des griefs, un avertissement, un blâme, une suspension. Le Cored peut également proposer le retrait provisoire ou définitif de la carte nationale de presse par l'autorité l'ayant délivrée ». La prochaine élection présidentielle servira de test puisque c'est à l'aune des décisions enchâssées dans cette disposition qu'il faudra apprécier l'efficacité et finalement la crédibilité de cette instance. Même si ses fonctions pédagogiques constituent un ajout à son mandat originel d'examens des plaintes avec la formation, la prévention et la sensibilisation, la personnalité de l'autorité dirigeante est a priori un gage de crédibilité. Or, la réputation d'une instance d'autorégulation se bâtit dans les décisions qu'elle prend. Qu'en est-il de l'instance d'autorégulation togolaise?

L'Observatoire Togolais des Médias

Association à but non lucratif et indépendante de toute organisation publique ou privée fondée en 1999, *l'Observatoire Togolais des Médias* « *constitue une autorité morale dans le secteur des médias. [...] L'OTM a pour objectif de défendre la liberté de la presse, protéger le droit du public à une information complète, honnête et exacte, faire respecter le code de déontologie des journalistes [...] encourager les journalistes et les organes de presse qui font preuve de professionnalisme (OTM, 1999)* ».

L'OTM - qui rassemble des médias publics et privés - peut être saisi par des tiers pour des manquements commis par des journalistes dans leurs publications. Pour atteindre ses objectifs, l'OTM organise des journées de réflexion, des séminaires tournant autour du métier de journaliste et des formations continues visant l'amélioration de la qualité journalistique et la professionnalisation de la presse. *L'Observatoire Togolais des Médias* a également conçu le code de déontologie des journalistes du Togo en 2000. Ce code signé par l'ensemble des médias du Togo constitue l'outil de référence des journalistes et de l'OTM dans l'exercice de leur profession.

Pour mener ses activités, l'OTM a obtenu un financement de l'UNESCO de 60.650 dollars américains (l'équivalent de près de 37 millions de francs CFA) en 2011. Avec ce financement, l'OTM a organisé une série de formations sur l'éthique et la déontologie en journalisme. Il a également organisé des journées d'échanges entre les journalistes et « *les forces de l'ordre, les magistrats, les auxiliaires de justice et les forces armées en vue d'une bonne compréhension et entente entre les différentes entités par rapport au rôle assigné à chacune d'elle*⁴ ».

Dans le contexte de l'élection présidentielle de 2015, l'OTM, en collaboration avec d'autres acteurs médiatiques tels que le *Conseil national des patrons de presse* (CONAPP), le *Patronat de la presse togolaise* (PPT) et *l'Union des radios et télévisions libres* du Togo (URATEL), a obtenu un financement du PNUD à hauteur de 95 millions de francs CFA.

Lors de cette élection présidentielle, l'OTM a rappelé l'importance de respecter le code de déontologie. Il a également mené une tournée au sein d'au moins 160 médias. L'OTM a distribué 1620 copies du Code d'éthique et de déontologie des journalistes. De même, l'observatoire a organisé un forum sur l'éthique et la déontologie en partenariat avec le PNUD. L'OTM, tribunal des pairs, a également annoncé le démarrage du « *monitoring* spécial élection présidentielle 2015 ». Ce monitoring a couvert les mois d'avril et de mai 2015. Le rapport de l'OTM sur ce monitoring fait remarquer une évolution positive dans le traitement de l'information en période électorale quant au respect de l'éthique et de la déontologie, du professionnalisme dans le métier. Néanmoins, plusieurs médias ont été pointés du doigt pour ne pas avoir respecté les règles déontologiques : *Le Correcteur*, *Le Médium*, *L'Oeil d'Afrique*, *Liberté*, *L'Alternative*. D'autres journaux n'ont pas respecté la règle

.....

⁴ <http://www.unesco.tg.refer.org/les-programmes/programme-extrabudgetaire-1/programme-extrabudgetaire-domaine-de-la-communication/observatoire-togolais-des-medias-otm> ; Consulté le 20 novembre 2015

relative à la séparation entre les commentaires et les faits : *L'Alternative, Le Correcteur, Le Combat du Peuple, Chronique de la semaine.*

Concernant les médias en ligne, le rapport (OTM, 2015, p.20) indique : « *sauf certains qui se sont bien illustrés, dans l'ensemble la presse en ligne, les sites web, blogs et autres réseau sociaux ont décidé de ramer à contre-courant en s'octroyant une liberté sans responsabilité* ». Parmi ces sites web, sont mentionnés : *www.27avril.com, www.republicoftogo.com, www.togoinfos.com, www.letogovi.com, www.togovision.com, www.togoactualité.com www.AfrikaExpress.com, www.ever.togo-diaspora.org, www.togocity.fr, www.togosite.com.* Ces sites ont avancé des affirmations sans fondements ni justification, ont présenté des titres insultants, ou ont donné des informations inexactes. La régulation de ces nouveaux sites dits d'informations générales présente de nouveaux défis que les organes de régulation doivent relever en adaptant aussi bien leurs procédures de fonctionnement que leurs règles d'intervention.

Plusieurs chaînes de radio et de télévision (dont la télévision nationale) ont failli à leur mission professionnelle. Le rapport de l'OTM sur l'élection présidentielle a également fait une série de recommandations dans le but de renforcer le professionnalisme des médias.

Instance d'autorégulation des médias, l'OTM semble être appréciée par les médias et les pouvoirs publics sauf lorsque ses communiqués les mettent en cause. Néanmoins, il semble aussi, tout comme au Sénégal, que le choix, le profil et la réputation des dirigeants constituent des éléments importants qui concourent à la renommée des instances d'autorégulation avec le risque de voir cette renommée se dissoudre lorsque ces instances sont dirigées par des personnes trop inféodées au pouvoir en place.

Analyse critique

Avec le processus démocratique et la multiplication des médias, le Sénégal et le Togo se sont retrouvés dans une obligation de gérer la diversité médiatique. Plutôt que d'intervenir directement dans le secteur de l'audiovisuel, les États sénégalais et togolais ont, dans une option plus ou moins courante un peu partout dans le monde, préféré déléguer l'essentiel de leurs fonctions de régulation à une instance d'un genre à part, juridiquement classée parmi les « autorités administratives indépendantes ».

Les pratiques des deux instances de régulation font à premier abord penser à un recul véritable de l'interventionnisme classique de l'État. Or, les pratiques de ces institutions, en contexte électoral, font penser que ces « Autorités administratives indépendantes » ne sont, d'une part, qu'un camouflage pour permettre au gouvernement et à la hiérarchie administrative, le parti au pouvoir dans ce cas, de continuer à superviser les médias ; et d'autre part, le contexte électoral révèle une autorité fragile quand les recommandations ne sont pas suivies d'effet si elles ne font pas, par ailleurs, l'objet d'un mépris.

Ces instances demeurent dans le giron de l'exécutif, reçoivent un financement institutionnel et disposent d'un pouvoir d'injonction et de sanctions plus ou moins limité selon le pays. De plus, ces « Autorités administratives indépendantes » semblent beaucoup plus laxistes lorsqu'il s'agit de dénoncer et de sanctionner les médias d'État que lorsqu'il s'agit des médias privés. Même si des avancées notables peuvent être constatées, la posture prise par ces institutions peut varier selon la personne placée à la tête de l'autorité et de la conception qu'il a de sa mission.

En ce qui concerne les organismes d'autorégulation des médias au Sénégal et au Togo, le *Comité pour l'observation des règles d'éthique et de déontologie* (Cored) du Sénégal et l'*Observatoire togolais des médias* (OTM) jouent un rôle de régulation par les pairs dans le but d'améliorer les contenus, la déontologie et l'éthique dans les médias. Toutefois, l'autorégulation signifie une volonté des médias d'appliquer des règles qu'ils se sont eux-mêmes fixées. Or, tout le défi réside là. En effet,

comme nous l'avons déjà souligné (Agbobli et Loum, 2015), les médias vivent une série de contraintes : des contraintes d'ordre financier, un problème de formation inadéquate, problèmes liés aux relations de travail et la précarité, le caractère liberticide des délits et peines prévus dans les dispositions pénales. Comme partout ailleurs, les médias privés cherchent à faire du profit. Ce faisant, ils font souvent preuve de sensationnalisme pour attirer un plus grand public, quitte parfois à tordre le cou à certaines vérités. Comment ces médias feront-ils pour respecter des injonctions d'un organe d'autorégulation qui n'a pas de véritable pouvoir coercitif, dont l'autorité morale n'engendre aucune obligation d'obéissance. Là encore, la personne placée à la tête de l'instance joue un rôle important dans la probité, la rigueur et la perception dudit tribunal des pairs.

Enfin, le risque est en fait d'insinuer une vision manichéenne qui opposerait les vertueux et les vicieux dans la profession. Comme le souligne Mame Less Camara, lors de la cérémonie d'installation du Cored présidée par le président de la République : « *le Tribunal des Pairs n'est pas une instance des vertueux face aux ripoux que seraient tous les autres. Ses membres ont juste l'avantage d'avoir réussi un parcours respectable, d'avoir pour la plupart, blanchi sur le terrain de la collecte et du traitement de l'information, d'avoir généralement échappé à la tentation du gain facile qui, trop souvent, amène à confondre journalisme et affairisme au détriment du droit du public à une information juste, équilibrée, utile, porteuse de valeurs de démocratie et respectueuse des intérêts de la collectivité nationale* »⁵. Ce souhait ne fait pas fi des enjeux financiers. C'est ce qui transparait dans les propos d'Augustin M. Sizing, président de l'OTM (OTM, 2015, p.8) : « *Nous profitons pour lancer un appel à l'endroit de tous les médias et confrères à œuvrer pour une presse véritablement indépendante et libérée du joug des officines politiques, idéologiques et des groupes de pressions économiques et financiers* ».

Conclusion

L'état des lieux, les expériences croisées ainsi que le regard comparatif révèlent des ressemblances et des différences qui concernent les trajectoires de chacun de ces deux pays, des choix politiques associés au pluralisme médiatique. Néanmoins, la décision pour les médias de s'organiser autour d'instances de régulation montre les limites des « autorités administratives indépendantes » qui avaient été créées par le pouvoir exécutif. Quand bien même le Sénégal est présenté en modèle de démocratie en Afrique francophone et que le Togo est érigé en contre-modèle, il semble que ce dernier pays souhaite donner des gages de démocratie, puisque l'instance d'autorégulation togolaise l'OTM a agi de manière diligente lors de l'élection présidentielle de 2015 alors que son homologue sénégalaise, le Cored, fut en léthargie pendant les élections présidentielles de 2012. Reste à savoir comment cette dernière, beaucoup plus dynamique récemment se comportera lors des élections législatives et présidentielles sénégalaises prévues respectivement en 2017 et en 2019. L'analyse effectuée dans cet article tend à montrer que les deux pays sont toujours dans un processus de démocratisation et que le pouvoir médiatique est pris en compte par l'exécutif dans ses actions. La prochaine étape sera-t-elle celle de la corégulation citoyenne dont les effets se déploient déjà dans les foras en ligne et qui méritent une étude spéciale que la problématique ici développée ne permet pas de prendre en charge de façon singulière pour le moment ?

.....

⁵ Voir l'intégralité du discours de Mame Less Camara, président du Tribunal des pairs, en ligne : http://www.leral.net/Mame-Less-Camara-Le-tribunal-des-pairs-n-est-pas-une-instance-des-vertueux-face-aux-ripoux_a122966.html (page consultée pour la dernière fois le 30 mars 2016)

Références bibliographiques

Adjovi, Emmanuel (2003), *Les instances de régulation des médias en Afrique de l'Ouest: le cas du Bénin*, Paris : Karthala

Agbobli, Christian ; Loum, Ndiaga (2015), « Médias et changements politiques au Sénégal et au Togo : regards croisés et tentative d'approche comparative », Revue *Questions de communication*, série « Actes » 28, *Les médias au Maghreb et en Afrique subsaharienne : formes discursives, publics et enjeux démocratiques*, sous la direction de Marc Bonhomme, Alpha Barry, Béatrice Fleury et Jacques Walter, Editions Universitaires de Lorraine, p. 285-297.

Agbobli, Christian 2004, « L'éthique ou la quête d'un modus vivendi pour les médias togolais », (p.275-303), in Brunet, Patrick J. ; David-Blais, Martin (dirs), *Valeurs et éthiques dans les médias : Approches internationales*, Québec : Presses de l'Université Laval.

Assogba, Yao (1997), « Dictature, "démocrature" et démocratie : la longue marche de l'Afrique noire depuis les temps modernes », (p. 111-121) in Beauchamp, Claude, *Démocratie, culture et développement en Afrique noire*, Paris/Montréal : L'Harmattan.

Batchana, Essohanam (2012), « La presse privée face à la transition démocratique au Togo (1991-1993) », EDUCOM, *Revue du Centre d'Études et de Recherches sur les Organisations, la Communication et l'Éducation (CEROCE)* de l'Université de Lomé, no 2, p. 35-59.

Bernard, André (2000), *La vie politique au Québec et au Canada*, Québec, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.

Biyele, Franck François ; Beru, Laurent (2007), « L'Afrique subsaharienne dans la mondialisation de la communication : entre domination, interaction et résistance », (p.13-23), in Biyele, Franck François (dir.), *Nouvelles approches des problématiques de communication sur l'Afrique subsaharienne : Représentations, idéologie et instrumentalisation*, Paris : L'Harmattan.

Cissé, Diatou (2015), « Les mécanismes d'autorégulation des organisations professionnelles de journalistes. L'expérience du Sénégal », *Revue africaine de communication*, Nouvelle série, n° 2, p. 97-104.

Correa, P (2010), *Légitimité sociopolitique des médias au Sénégal. Analyse des stratégies des journalistes et des hommes politiques*, Thèse de doctorat en sciences de l'information, Université Bordeaux III - Michel de Montaigne.

Dione, Maurice Soudieck (2010), *Le processus d'institutionnalisation de la démocratie au Sénégal*, Thèse de doctorat en science politique, Université Montesquieu, Bordeaux IV.

Conseil National de régulation de l'audiovisuel (CNRA) (2014), « Rapport annuel 2014 », [en ligne], Consulté le 30 mars 2016, <http://www.cnra.sn/do/> .

de la Brosse, Renaud (2013) *Médias et démocratie en Afrique : l'enjeu de la régulation*, Bruxelles : Bruylant (coll. Médias, sociétés et relations internationales).

Fall, Ismaïla Madior (2009), *Évolution constitutionnelle du Sénégal. De la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, Dakar/Paris : Credila/Karthala/Crepos.

Faye, Mor (2015), « Bilan et perspectives de l'aide de l'état à la presse au Sénégal », *Les Enjeux de l'Information et de la Communication*, n°16/1, 2015, p. 19 à 27, consulté le 4 mars 2016, [en ligne] URL : <http://lesenjeux.u-grenoble3.fr/2015/02-2015-Faye/index.html>.

Hidass, Ahmed (2007), « La régulation des médias audiovisuels au Maroc », *L'Année du Maghreb*, II , p. 539-547.

Liniger-Goumaz, Max (1992), *La démocrature : dictature camouflée, démocratie truquée*, Paris : L'Harmattan.

- Loum, Ndiaga (2016), *Emprise médiatique et mutations politiques et institutionnelles en Afrique : le cas du Sénégal*, Paris : Karthala, à paraître.
- Loum, Ndiaga (2013), « Les médias sous Wade : entre contrôle et défiance », (p. 591-624), in Diop, Mouma Coumba (dir.), *Le Sénégal sous Abdoulaye Wade : le Sopi à l'épreuve du pouvoir*, Paris : Karthala.
- Loum, Ndiaga (2005), « La construction et la représentation de l'opinion publique dans le contexte africain : l'exemple des médias sénégalais », *Les Cahiers du journalisme*, n° 13, p. 306-329.
- Loum, Ndiaga (2003), *Les médias et l'État au Sénégal. L'impossible autonomie*, Paris : L'Harmattan.
- Mbembé, Achille (1995), « La postcolonialité peut-elle être une banalité ? », *Politique Africaine*, n°60, décembre 1995.
- Médard, Jean-François (1991), *États d'Afrique Noire, formation, mécanisme et crises* (Études réunies et présentées), Paris : Karthala.
- Médard, Jean-François (1983), « La spécificité du pouvoir en Afrique », *Pouvoirs*, n° 25, p. 5-21.
- Médard, Jean-François (1983), « L'État sous-développé en Afrique noire : clientélisme politique ou néo-patrimonialisme », *Travaux et documents du CEAN*, n°1, Bordeaux.
- Observatoire Togolais des Médias (1999), Statuts, Lomé.
- Paquin, Stéphane (2011), « Bouchard, Durkheim et la méthode comparative positive », *Politique et Sociétés*, vol. 30, n°1, p. 57-74.
- Rambaud, Brice (2006), « La presse écrite togolaise, acteur et témoin de l'ère Eyadéma (1967-2005) », *Transcontinentales* [En ligne], 2 | 2006, document 5, mis en ligne le 30 septembre 2012, consulté le 22 juin 2016. URL : <http://transcontinentales.revues.org/415> .
- Samb, Moustapha (2008), « Médias, pluralisme et organes de régulation en Afrique de l'Ouest », *Revue africaine des médias*, vol.8, n°2, p. 105-132.
- Samb, Moustapha (1996), *Étude de la radio au Sénégal et des nouvelles stratégies des stations internationales*, Thèse de doctorat en sciences de l'information et de la communication de l'Université de Bordeaux, Bordeaux III, 1995-1996.
- Samb, Moussa et Diouf, M.C (1999), *La libéralisation de l'espace politique sénégalais. Enjeux et perspectives*, Dakar, Fondation Konrad Adenauer.
- Sy, Seydou Madani, (2009), *Les régimes politiques sénégalais : de l'indépendance à l'alternance politique*, Karthala.
- Sy, Jacques Habib, 2003, *Crise de l'audiovisuel au Sénégal, Aide Transparence*.
- Vitalis, André (1993), « L'apport à la démocratie des autorités de régulation indépendantes », *Revue Européenne des sciences sociales*, Tome XXXI, no 97, p. 183-192.
- Weber, Max (1971), *Économie et société*, Paris : Plon.