

Coopérer aujourd'hui n° 39

► Pierre Daubert (Gret)

Consolider les médias africains

Une réflexion sur l'action des bailleurs de fonds

En Afrique, l'essor des médias privés est récent. Après une phase d'émergence, l'enjeu est aujourd'hui celui de la professionnalisation. Les bailleurs de fonds ont voulu accompagner ce secteur, considéré à juste titre comme une condition de la démocratie. Mais comment le faire ? Ce texte tire les leçons de l'expérience du Gret, opérateur et animateur d'un réseau de bailleurs sur l'appui aux médias. Avoir une vision d'ensemble, considérer la presse comme un secteur économique, savoir renoncer à une logique de l'offre, accepter de subventionner – peu mais dans la durée – des fonctions d'intérêt général, sont quelques-uns des enseignements tirés.

Sommaire

SYNTHÈSE	3
AVANT-PROPOS	5
I. COMPRENDRE LES PARTICULARITÉS DES MÉDIAS EN AFRIQUE	6
1. Les médias dans un système de contraintes	7
2. La professionnalisation est un processus long.....	8
3. L'aide économique parent pauvre de l'action des bailleurs de fonds.....	9
4. Le mirage de l'autofinancement.....	10
II. LES BAILLEURS DE FONDS	11
1. Une typologie des bailleurs de fonds.....	11
2. Organigramme et ressources humaines	13
3. Des formes d'appui trop rigides	13
4. La logique de l'offre n'a pas disparu.....	14
III. RECOMMANDATIONS	15

Synthèse

En Afrique, les médias privés ont pris leur essor au début des années 90, dans la foulée des conférences nationales et des processus de libéralisation politique. Dix ans après, le bilan est mitigé. Hormis quelques rares pays où la presse a atteint un pallier, le paysage est marqué par la stagnation, voire la régression de la presse écrite. La presse est globalement de médiocre qualité. Elle manque de professionnalisme. Les dérapages éthiques et déontologiques y sont nombreux. La régulation est inégale, globalement insuffisante. Dans nombre de pays, les pouvoirs autoritaires limitent la capacité d'action des médias. Leur situation économique n'est pas brillante.

Pour certains, bailleurs de fonds, chercheurs ou acteurs de l'appui aux médias, les espoirs nés de ce printemps de la presse ont été déçus. Il en résulte un certain désenchantement. Pour le Gret, qui accompagne les médias africains depuis 7 ans, ce bilan exprime une vision à la fois trop pessimiste et trop impatiente. Ce sont les attentes initiales qui étaient démesurées : combien de temps a-t-il fallu aux presses occidentales pour se construire ? Dix ans après l'éclosion médiatique, l'enjeu principal s'est déplacé. Il n'est plus dans le soutien à une dynamique naissante. Il se situe dans l'accompagnement de la professionnalisation du secteur. C'est un défi autrement plus exigeant, dans lequel la prise en compte du facteur temps tient une place primordiale.

Or, les bailleurs de fonds sous-estiment de plus en plus le facteur temps. Ainsi fonctionne le monde du développement ; lorsqu'il se saisit d'un sujet nouveau et stimulant, il formule la plupart du temps des objectifs trop ambitieux. C'est de ce décalage, plus que de la faiblesse des résultats obtenus, que se nourrit cette vision pessimiste.

Comment appuyer plus efficacement la professionnalisation des médias ? Nos propositions n'ont finalement rien de très spécifique au secteur des médias : la plupart des problèmes relevés ici se posent de façon à peu près identique dans d'autres secteurs de l'aide au développement.

Quatre points nous paraissent fondamentaux :

- ▷ Concevoir les appuis à partir d'une vision d'ensemble du secteur, quand bien même ces appuis sont de faible ampleur ;
- ▷ S'engager sur la durée pour accompagner la professionnalisation du secteur ;
- ▷ Renforcer la presse en tant que secteur économique ;
- ▷ Enfin, assumer le fait que certaines fonctions collectives et transversales ne peuvent être autofinancées.

Cela implique de sortir d'une logique de l'offre, de favoriser les dynamiques d'apprentissage et de capitalisation, de travailler en synergie et en complémentarités.

Avant-propos

Les années 90 ont vu de profondes évolutions sociales et politiques dans les pays africains : démocratisation, multipartisme, décentralisation, libéralisation de la presse. A juste titre, l'émergence d'une presse forte et indépendante a été vue comme une condition de la démocratie. Avec un accent plus ou moins important, les bailleurs de fonds de la coopération internationale se sont intéressés à ce secteur et ont tenté de l'appuyer, d'une manière plus ou moins cohérente.

Pendant sept ans, de 1995 à 2002, le réseau des *Partenaires des Médias Africains (ParMA)*¹ a contribué à la mise en partage des analyses et des expériences des bailleurs de fonds sur la question spécifique de l'appui aux médias africains. Le Gret était le secrétaire technique de *ParMA*. Notre rôle était celui d'un animateur : organisation de rencontres annuelles entre bailleurs, coordination d'études et diffusion de l'information.

Dans le même temps, le Gret agit sur le terrain en qualité d'opérateur d'appui aux médias africains. Nous conduisons depuis une quinzaine d'années des projets de terrain sur une dizaine de thématiques. A ce titre d'opérateur, nous concevons des projets avec nos partenaires africains, nous négocions avec les bailleurs de fonds, nous gérons des financements et nous rendons compte des subventions octroyées. Ce double positionnement d'appui aux bailleurs dans le cadre de *ParMA* et d'opérateur nous a permis de combiner les deux visions, de mesurer les contraintes des uns et des autres, et par là d'affiner nos analyses sur les stratégies et les modes d'appui.

C'est fort de cette double expérience que nous avons voulu formuler notre analyse propre sur les enjeux du renforcement des médias, et plus encore sur l'action des bailleurs de fonds dans ce secteur. Fidèles en cela à la démarche du réseau *ParMA*, nous cherchons à faire réfléchir pour améliorer les pratiques. Aussi, si nous sommes dans ce texte globalement critiques vis-à-vis de l'action des bailleurs, il ne faut en aucun cas y voir une tentation de céder à la stigmatisation.

Sur la forme, nous avons opté pour un texte assez court. Nous sommes partis de l'hypothèse que les lecteurs sont à la fois des connaisseurs du secteur des médias africains, et des professionnels du financement du développement. Ce postulat justifiait en particulier de limiter le diagnostic de l'état des médias, en principe connu des lecteurs².

Enfin, nous avons pris le parti de ne citer aucun bailleur, aucun pays, aucun partenaire africain. Nous perdons certes en capacité d'illustration, mais nous avons voulu éviter de personnaliser et contextualiser les analyses.

¹ Cf. le site internet du Réseau : <http://www.gret.org/parma/>

² Cf. les différents « états des médias » réalisés dans le cadre de *ParMa* et disponibles sur le site du réseau.

I. COMPRENDRE LES PARTICULARITES DES MEDIAS EN AFRIQUE

En Afrique, les médias privés ont une dizaine d'années d'âge. Ils ont pris leur essor au début des années 90, dans la foulée des ouvertures politiques marquées dans plusieurs pays par des conférences nationales et des processus de libéralisation politique.

Dix ans après, le bilan est mitigé. Hormis quelques rares pays où la presse a atteint un pallier, le paysage est marqué par la stagnation, voire la régression de la presse écrite. Les progrès au niveau des télévisions sont très timides. Seul le secteur des radios est en phase ascendante, mais il faut dire que la libéralisation de l'audiovisuel est plus récente. La presse est en général de médiocre qualité. Elle manque globalement de professionnalisme. Les dérapages éthiques et déontologiques y sont nombreux. La régulation est inégale, globalement insuffisante, notamment face à la montée en puissance des radios locales. Dans nombre de pays, les pouvoirs autoritaires n'hésitent pas à bousculer la presse dès lors qu'elle cesse de leur servir de paravent démocratique pour oser s'aventurer un peu trop loin. La situation économique des médias dans leur ensemble n'est pas brillante.

Pour certains, bailleurs de fonds, chercheurs ou acteurs de l'appui aux médias, les espoirs nés de ce printemps de la presse ont été déçus. Il en résulte un certain désenchantement, assez perceptible chez certains bailleurs.

Pour d'autres analystes, dont nous sommes, ce bilan n'est certes pas faux, mais il exprime une vision à la fois trop pessimiste et trop impatiente. Nous pensons que ce sont les attentes initiales qui étaient démesurées. Soucieux et pressés qu'ils sont de rendre compte du bon usage des fonds publics, les bailleurs de fonds sous-estiment de plus en plus le facteur temps³. Ainsi fonctionne le monde du développement ; lorsqu'il se saisit d'un sujet nouveau et stimulant, il formule la plupart du temps des objectifs trop ambitieux qui, le moment venu, discréditent davantage l'action d'ensemble que les résultats obtenus en eux-mêmes.

On a en quelque sorte volé au secours de l'envol de la presse africaine au moment de ses plus belles années. Aujourd'hui la vague est passée et les attentes sont déçues. Prenons-nous suffisamment de recul pour faire une analyse lucide de la situation ? N'a-t-il pas fallu plusieurs décennies aux pays du Nord pour se doter d'une presse de qualité, et pour la rendre indépendante des pouvoirs politiques⁴ ? N'en faudra-t-il pas au moins autant dans des démocraties balbutiantes, qui cumulent de surcroît tous les problèmes du sous-développement ?

Dix ans après l'éclosion médiatique, l'enjeu principal s'est déplacé. Il n'est plus dans le soutien à une dynamique naissante. Il se situe selon nous dans l'accompagnement de la professionnalisation du secteur. C'est un défi autrement plus exigeant, dans lequel la prise en compte du facteur temps tient une place primordiale.

Si les bailleurs reconnaissent la professionnalisation comme l'enjeu principal, ils doivent organiser en conséquence leurs méthodes et leurs modes d'action.

³ Ceci n'est en rien propre au champ du soutien aux médias.

⁴ Du reste, à peine cette indépendance est-elle effectivement acquise que le risque de dépendance aux pouvoirs économiques apparaît comme une menace au moins aussi forte.

1. Les médias dans un système de contraintes

Le développement des médias africains est entravé par un ensemble de contraintes : faiblesse du cadre juridique, autoritarisme et répression, manque de professionnalisme, accès difficile à la formation, non-viabilité économique, faible structuration du secteur, faiblesse de la régulation, difficulté d'accès aux sources d'informations, etc. Il est parfois difficile de les hiérarchiser, ou bien ces hiérarchies varient suivant les pays.

Quoi qu'il en soit, il existe un trait commun à la plupart des situations : les problèmes rencontrés par les médias ne sont pas étanches les uns des autres ; ils se répercutent par des effets en chaîne, et s'auto-entretiennent en quelque sorte.

Prenons un exemple, la question de la qualité. Nous disions qu'elle est globalement médiocre, ce qui limite naturellement le développement de la presse. Comment l'améliorer ? Spontanément, on pense en premier lieu à la formation. Indiscutablement elle est l'un des leviers, mais il n'est pas évident qu'elle soit le seul, ni même le principal. Les bas salaires des journalistes ne permettent pas de recruter, ou bien de retenir, des profils de haut niveau. Les meilleurs éléments quittent le journalisme, seuls demeurent les plus passionnés d'entre eux, et ceux qui peuvent compter sur des appuis financiers durables de leurs sponsors, en général partis ou hommes politiques. Un journaliste mal payé, dans une rédaction sans moyens logistiques, sera conduit à privilégier les reportages peu coûteux (pour limiter les déplacements), ou bien les plus rémunérateurs (avec des perdiem à la clé, publi-reportages, etc.). Quand bien même il aura reçu une excellente formation, incluant des cours sur la déontologie journalistique, au retour dans sa rédaction la dure réalité va bien vite s'imposer à lui.

C'est pourquoi un projet d'appui portant uniquement sur la formation, quand bien même les formations dispensées seront excellentes, pourra n'avoir qu'un impact marginal en regard des moyens investis, ceci tant que les entreprises de presse ne décolleront pas économiquement⁵. Les bailleurs reconnaissent d'ailleurs implicitement que les efforts de formation sont décevants : « on a mis tellement d'argent dans la formation, mais rien ne change... ».

Cet exemple met en évidence la nécessité d'agir de façon plus globale. Il suggère que pour valoriser un programme de formation il faut œuvrer pour la rentabilité de la presse. Autrement dit, si les problèmes sont interdépendants, les appuis doivent être conçus en conséquence. Il ne s'agit pas de proscrire les interventions sectorielles, mais de les situer dans un cadre d'action plus global.

⁵ Nous ne nions pas l'intérêt de la formation, tout au contraire. Nous soulignons que la qualité de l'insertion des projets de formation dans un cadre d'action plus global est un déterminant du succès.

2. La professionnalisation est un processus long

Aujourd'hui dans la plupart des pays africains, la presse écrite apparaît bloquée dans son développement. La majorité des journaux se débat pour survivre au lieu de lutter pour son développement. De leur côté, les radios sont plutôt dans une phase ascendante nous l'avons vu, mais cela ne signifie pas que leur santé économique soit florissante, tant s'en faut.

D'un point de vue économique, on peut affirmer qu'il existe trop de journaux. La presse serait sans aucun doute plus viable si quelques groupes de bonne taille se partageaient le marché national. Si au Nord le danger vient de la concentration, en Afrique il est dans le foisonnement excessif. Certes, il offre à la presse un visage de pluralisme, mais le prix en est élevé. Car la contrepartie de cette profusion est le sentiment de médiocrité qui la discrédite dans son ensemble ; par ailleurs, aucun journal n'atteint une masse critique suffisante pour le rendre économiquement viable à long terme ; enfin, le pluralisme offre aux gouvernements autoritaires de témoigner de leur adhésion à la liberté d'expression et d'opinion, quand bien même elle n'est pas acquise dans les faits. Une presse à la fois libre et faible présente pour eux un double avantage, l'alibi démocratique sans le risque d'être inquiétés.

On voit mal comment les médias pourraient se professionnaliser sans se développer, et de même on voit mal comment ils pourraient se développer sans concentration. Si l'on admet que le prix d'une presse plus solide est une presse moins « plurielle »⁶, il reste qu'il n'est pas évident pour les meilleurs médias d'engager le « cercle vertueux du développement » qui va les tirer vers le haut. Un enjeu pour les bailleurs de fonds consiste à aider les meilleurs médias dans ce sens, nous y reviendrons. Mais auparavant, illustrons ce que peut être un cercle vertueux :

Le lobbying exercé par la profession en faveur de la défiscalisation, et l'accès aux fonds d'appui de l'État permettent d'augmenter légèrement les marges bénéficiaires - Celles-ci sont investies dans les ressources humaines (augmentation de salaires et/ou formation) et/ou dans la modernisation de l'outil de travail - Une petite amélioration de la qualité s'en suit, elle entraîne une hausse des ventes et permet un accroissement des recettes publicitaires et de la rentabilité - Les marges dégagées permettent d'augmenter les salaires - La presse devient plus attractive pour des journalistes de meilleur niveau - Elle franchit un nouveau pallier de qualité - Elle est plus forte et de ce fait défend mieux ses droits, elle conquiert de nouveaux espaces de liberté et d'indépendance par rapport à la sphère politique - Cela sécurise les investisseurs qui s'intéressent davantage au secteur, etc.

Pour plusieurs raisons, ce cercle vertueux est difficile à mettre en route. Nous avons affaire à un contexte économique fragilisé, où les annonceurs demeurent timorés, où le pouvoir d'achat du lectorat stagne, où le marché potentiel de la presse écrite est limité par l'analphabétisme, et où les règles du marché sont faussées. La liste des contraintes est impressionnante. Mais précisément, à lister ainsi l'inventaire des difficultés, l'hypothèse s'impose qu'en l'absence de temps, quelle que soit la qualité des interventions externes, il n'en sera que plus difficile d'obtenir des résultats positifs.

6 Pas forcément moins pluraliste !

Or, dans la majorité des cas, ce temps manque. La durée la plus classique des financements, trois ans, s'avère inadaptée à un soutien des médias dans le sens d'une réelle professionnalisation. Dans un projet de trois ans, si l'on tient compte du temps de lancement du projet et de l'anticipation de sa fermeture, le temps effectif pour l'action sera d'environ deux ans et demi. Il faut donc aller vite, concentrer les actions, et mobiliser les partenaires sur plusieurs chantiers simultanément.

Fondamentalement, le système d'aide aux médias est celui d'une coopération par cycles. Il est marqué par une discontinuité des appuis, alors que le secteur aurait besoin d'appuis plus stables, plus étalés dans le temps, fussent-ils moins importants en volume⁷. De fait, les pratiques sont à l'opposé de cela. Schématiquement, plus le secteur médiatique d'un pays aura reçu d'aide concentrée, plus il lui sera difficile de mobiliser des moyens pendant les années qui vont suivre. A un projet de trois ans succédera une période de disette. Un certain délai devra s'écouler avant que la dégradation de la situation ne justifie une nouvelle intervention.

Car il s'agit non seulement d'un fonctionnement par cycles, mais aussi par crises. On répondra plus volontiers aux situations d'urgence qu'aux besoins de développement. Le soutien aux médias s'inscrit davantage dans des logiques de réponse à une crise politique que dans celle de la consolidation des acquis démocratiques et de prévention des risques. Chez un certain nombre de bailleurs, la liste des pays ciblés en matière d'aide aux médias se superpose à celle des pays à risques immédiats et en sortie de crise.

3. L'aide économique parent pauvre de l'action des bailleurs de fonds

La concentration ne résultera pas de la seule régulation par le marché. La « sélection naturelle », bien qu'à l'œuvre depuis plusieurs années, est restée très relative. Elle ne suffit pas à éliminer les médias les plus médiocres ou les plus dangereux, et à tirer les meilleurs vers le haut.

Il existe à cela deux raisons majeures. Tout d'abord, une partie de cette presse, en particulier la presse d'opinion, se situe hors des logiques économiques. Un journal soutenu par un parti ou par un homme politique influent ne s'inscrit pas dans une logique économique. Le journal est avant tout un instrument. La rentabilité n'est pas son objectif. En second lieu, l'un des problèmes communs à la plupart des entreprises de presse des pays africains est précisément qu'elles ne sont que rarement des entreprises, au sens où elles ne sont pas dirigées par de véritables entrepreneurs. Les méthodes de management ne sont pas celles de chefs d'entreprise. L'ambition, l'espoir, voire le rêve, tiennent trop souvent lieu de stratégie de développement.

Les interventions d'appui prennent insuffisamment en compte la dimension économique des médias. La presse n'est pas abordée par les bailleurs comme un secteur économique. On trouve du reste très peu d'économistes parmi les intervenants « médias » des bailleurs de fonds.

La mise en œuvre d'une aide économique à la presse est délicate. Les bailleurs craignent, à juste titre, d'aider certains médias en particulier. Car il faut assumer le risque qu'un journal ayant bénéficié d'une aide vienne un jour à tomber dans les mains d'intérêts partisans, ou bien à gravement déraiser au plan déontologique, compromettant indirectement le bailleur de fonds.

7 Encore une fois ceci n'est pas spécifique au secteur des médias.

Pourtant, une aide économique bien ciblée pourrait permettre de creuser l'écart entre les bons et les mauvais journaux, et d'assainir progressivement la profession. Le défi consiste à aider les meilleurs journaux à engager des cercles vertueux sans porter atteinte à la liberté de parution des autres. Pour cela, il faut pratiquer une discrimination positive, tout en étant transparent sur les critères d'attribution, et équitable devant la profession dans son ensemble. Au préalable une question doit être résolue, d'ordre à la fois conceptuel et opératoire : comment qualifier avec objectivité ce qu'est un bon journal. Il existe pour cela des méthodes, qui peuvent aisément être expérimentées, y compris, ce qui serait très intéressant, dans le lien avec les États, qui commencent à mettre en place des fonds d'appui à la presse et qu'il faut encourager dans ce sens.

4. Le mirage de l'autofinancement

Les médias africains se sont donnés des organisations collectives, destinées à les représenter (organisations professionnelles, associations), à les protéger, ou bien à assurer des fonctions collectives et transversales : maisons de la presse, instances d'autorégulation, etc.

Si les associations, voire les observatoires, peuvent tant bien que mal fonctionner sans financements externes, les maisons de la presse par exemple ont des coûts récurrents, qu'il faut bien couvrir d'une façon ou d'une autre. Or, les médias sont trop faibles économiquement pour supporter seuls ces coûts. Il n'existe dès lors que deux solutions : générer des ressources à partir d'activités lucratives, ou recourir aux donateurs.

La génération de revenus est extrêmement difficile, prenante, elle mobilise les journalistes sur des tâches qui ne leur correspondent pas, et qui pour être correctement gérées nécessitent elles-mêmes de s'attacher les services de gestionnaires, d'où des coûts supplémentaires... Les bailleurs de fonds de leur côté n'aiment rien moins que de financer des appuis structurels. Seule une perspective d'autofinancement à terme rapproché permet de justifier un temps le financement des coûts de structure. Le bailleur moderne préfère presque toujours le principe de financement d'actions spécifiques, ponctuelles, les frais de structure n'étant couverts qu'à proportion de l'action financée.

Si elle est a priori saine, cette approche n'est pas sans effets pervers. Il faut se placer un instant du point de vue des bénéficiaires pour mesurer la difficulté qu'elle implique en matière de gestion. Ils font le pari du financement des charges fixes à partir de la mise bout à bout de plusieurs financements. Il faut donc trouver des contrats, parfois coûte que coûte, quand bien même on ne serait pas convaincu du bien fondé de l'action. Une formation aux NTIC gracieusement offerte par un bailleur, un séminaire, une manifestation le jour de la liberté de la presse, etc. Si ces divers financements n'y suffisent pas, il faudra bien « s'adapter ». Difficile dans ces conditions pour une maison de la presse de se doter d'un animateur permanent, ou d'être assuré de pouvoir payer les factures d'électricité.

Parfois des compromis se nouent, entre les bailleurs qui font de la perspective de la pérennité financière à l'issue du projet un critère déterminant, et les bénéficiaires qui peinent à faire la démonstration de leur capacité d'autofinancement. Sans être convaincu, le bailleur pourra choisir de fermer les yeux, sans quoi « si on voulait que tout soit parfait, on ne ferait jamais rien »... Si à court terme chacun y trouve son compte, le moment venu le problème de la pérennité financière est bien là, toujours aussi tenace. Le bailleur sera alors placé face à un dilemme : poursuivre, ou bien prendre le risque de voir la dynamique retomber, et entraîner

éventuellement d'autres conséquences négatives dans l'environnement des médias (démotivation, désinvestissement des organisations collectives, etc.). Dans la pratique, une majorité de bailleurs a choisi de ne pas s'engager, pour n'avoir pas à gérer ce dilemme.

De notre point de vue, il faut pourtant dire clairement et assumer que ces structures ne peuvent s'autofinancer. Elles remplissent dans une certaine mesure un mandat de service public. Il s'agit d'instruments (d'animation collective, de service), non d'organisations à même de générer des revenus.

Bien souvent, 30 000 € par an suffisent pour assurer la permanence d'un fonctionnement minimum des entités collectives des médias dans le pays. Dans ces conditions, le problème qui se pose à la coopération pour le développement n'est pas celui des moyens. C'est d'une vision du secteur, d'une méthode d'appui, et d'instruments adaptés de financement et de coordination entre les bailleurs dont il est question avant tout.

En résumé, quatre points nous paraissent fondamentaux pour orienter les stratégies des bailleurs de fonds :

- *toujours concevoir les appuis à partir d'une vision d'ensemble du secteur, quand bien même ces appuis sont de faible ampleur ;*
- *s'engager sur la durée, pour accompagner la professionnalisation du secteur ;*
- *renforcer la presse en tant que secteur économique ;*
- *enfin, assumer que certaines fonctions collectives et transversales ne peuvent être autofinancées.*

II. LES BAILLEURS DE FONDS

L'analyse des stratégies des bailleurs de fonds est un exercice plus malaisé qu'il n'y paraît. On peut bien sûr en faire l'inventaire à un moment donné⁸, mais l'analyse d'ensemble est rendue difficile par la diversité de nature (bailleurs bilatéraux, multilatéraux, fondations, etc.), ainsi que de culture. Quant à l'analyse dynamique, dans la durée, des stratégies de chacun, elle est compliquée par d'autres facteurs : le manque de continuité des politiques, les lacunes dans l'explicitation des stratégies, la rotation des personnels.

1. Une typologie des bailleurs de fonds

Il serait vain de chercher à éclairer les différences de stratégies d'appui sans distinguer en amont ce qui fonde les différences de fond. En quoi et comment les visions de chacun - celles du rôle défini par le bailleur pour lui-même, et la vision qu'il a du rôle des médias dans les pays en développement - influencent-elles les stratégies d'appui ?

8 Cf. la publication du Gret en 2000 : « Appui aux médias africains ; les politiques des bailleurs de fonds ».

Pour tenter de répondre à cette question, nous avons établi une typologie de l'approche des bailleurs. Nous distinguons cinq courants principaux, ce à quoi nous rajouterons pour mémoire une intervention spécifique. Certains bailleurs peuvent appartenir simultanément à plusieurs groupes, mais ils ont toujours une approche privilégiée, et une dominante.

- Un premier courant concerne ceux pour qui le renforcement de médias indépendants constitue en soi une contribution à la démocratisation et au pluralisme. Ils considèrent que les médias constituent un élément incontournable de tout état de droit. S'ils fonctionnent correctement, ils sont un garant de la vie démocratique : transparence de la gestion des affaires publiques, relais de l'expression des différentes composantes de la société civile, information des citoyens, etc. Ces bailleurs appuient donc les médias en tant que tels, c'est-à-dire qu'ils cherchent à les renforcer dans l'espace politique et public, sans intervenir sur les contenus, sinon pour les rendre conformes aux principes d'éthique et de déontologie.
- Le deuxième s'intéresse aux médias non en tant que quatrième pouvoir, mais comme véhicule d'information. Le centre des préoccupations n'est pas le média lui-même mais le message. Le thème ici est celui de la communication pour le développement. Les bailleurs financeront des programmes, des reportages ou des formations, par exemple sur des thèmes de santé publique (campagnes sur le sida, etc.), sur les questions de genre, sur les marchés, etc. Si ce courant n'est pas hostile au premier, et si ses actions concourent aussi, ponctuellement, à renforcer les médias bénéficiaires, il n'en est pas moins fondamentalement distinct. Tant les diagnostics que la formulation des projets seront nécessairement abordés différemment⁹.
- Le troisième est le courant culturel. Les médias nationaux sont l'expression et le véhicule d'une identité, d'une langue, c'est de ce point de vue qu'ils peuvent recevoir un soutien. L'angle culturel abrite souvent des objectifs politiques, en particulier lorsque la langue et la culture, éléments d'appartenance à un ensemble politique, ou géopolitique, deviennent un enjeu d'influence. Même si l'objectif général diffère de celui des deux courants précédents, il se rapproche plutôt du premier par ses objectifs spécifiques et ses modes d'action.
- La famille des bailleurs de fonds confessionnels : ils appuient prioritairement les médias confessionnels, parfois les médias associatifs et communautaires. On retrouve parmi eux les deux approches dominantes, à savoir le renforcement des médias en tant que tels et le soutien par les contenus. Il est sans doute celui qui agit le plus dans la durée vis-à-vis de ses partenaires.
- Le courant de la défense de la liberté de la presse. Il rassemble lui-même deux groupes d'acteurs fort différents : ceux dont la mission est la défense des intérêts de la profession (syndicats, organisations représentatives), et les organisations de défense des droits de l'homme. Les bailleurs soutiennent ici des actions de plaidoyer, de lobbying, d'alerte, de défense des droits.

⁹ Ils peuvent toutefois se rejoindre. Par exemple lorsque le renforcement des médias passe pour les premiers par l'inflexion des lignes éditoriales, pour réduire la place faite à la politique au profit de questions sociétales.

- Enfin, même s'il ne constitue pas un courant de fond, il faut mentionner une approche spécifique, celle des appuis apportés aux processus électoraux, dans lesquels les médias locaux jouent un rôle : répartition des temps de parole entre partis ou candidats, observation de l'équité de traitement des candidats dans les médias, etc. Ces interventions font fortement appel à des compétences externes, s'arrêtent par définition une fois l'événement passé, et n'ont pas pour vocation de renforcer le paysage médiatique national.

Cette typologie simple qui pourrait, si l'on souhaite affiner l'analyse, être enrichie de sous-courants, suffit à exprimer pourquoi il est si difficile de voir les bailleurs s'accorder autour des mêmes priorités, et a fortiori de les voir engager des actions communes. Il existe à cela d'autres raisons, mais la principale se situe dans ces distinctions d'approches.

2. Organigramme et ressources humaines

L'examen de l'organigramme des bailleurs de fonds est révélateur de l'approche de chacun. Deux grandes familles se distinguent : celles pour qui les médias sont une spécialité à part entière, et celle pour qui ils s'insèrent dans un cadre plus large, principalement « bonne gouvernance », et « droits de l'homme et démocratie ». Ces différences ont logiquement une traduction au niveau des profils des responsables. Dans la première famille, on trouve des compétences journalistiques et des généralistes de la coopération pour le développement ; dans la deuxième, des spécialistes des droits de l'homme et des questions de gouvernance. Il en résulte deux façons distinctes d'appréhender le secteur médiatique.

Pour tous les courants, y compris le premier, les médias représentent un secteur à faible densité d'expertise chez les bailleurs. De façon très schématique, le siège concentre quelques spécialistes, alors que dans les délégations, c'est-à-dire là où s'établit le lien privilégié avec le terrain, les personnes en charge ne sont que très rarement spécialisées. Leur profil peut influencer considérablement sur les orientations et sur le type d'actions financées. Les partenaires africains mesurent bien ce problème : « M. X connaissait bien les médias mais il s'en va, on ne sait pas du tout sur qui on va tomber maintenant... ».

Par manque de temps, parfois de compétence, voire d'intérêt pour le secteur, certains responsables au sein des délégations ne rencontrent parmi les acteurs locaux des médias que ceux qui savent venir à eux. Il suffit que ces derniers soient crédibles en tant que porte-parole de la profession, et qu'ils soient de surcroît rompus au dialogue avec des intervenants internationaux, pour que l'affaire soit entendue, le diagnostic reproduira leur discours.

En résumé, plusieurs facteurs se combinent pour limiter la capacité d'action des bailleurs : la relative marginalité du thème médias au sein de l'organisation, donc les faibles effectifs qui lui sont dédiés, la rotation rapide des responsables, facteurs auxquels il faut ajouter les lacunes structurelles des bailleurs en matière de capitalisation.

3. Des formes d'appui trop rigides

Combien de fois les opérateurs s'entendent-ils dire en substance, en réponse à un énoncé des besoins et à une demande de financement argumentée : « Vous avez sans doute raison, mais on ne fait pas cela, on ne finance que tel ou tel type d'actions, présentez-nous les choses de cette façon et on pourra peut-être vous aider ».

A première vue, cela reflète une approche par l'offre. Et de fait, dans certains cas, il ne s'agit pas d'autre chose. Mais ce sont souvent les contraintes liées à la traduction opérationnelle des choix stratégiques qui sont la cause de cette situation.

Il existe deux grandes approches pour définir les appuis : soit une entrée par pays, très pragmatique, où le couple besoins/appuis est en principe le plus cohérent ; soit une approche par programme, transversale aux divers pays d'intervention, par laquelle le bailleur fixe ses priorités sur une base pluriannuelle, en retenant trois ou quatre grands axes d'action.

On connaît les avantages de cette approche programmatique : forte lisibilité de l'action, concentration des moyens, possibilité de spécialiser les responsables en charge de chaque sous-programme. Mais on en voit aussi les limites : moindre capacité d'adaptation aux contextes de chaque pays, et réinstallation en bout de chaîne d'une logique de l'offre, lorsque le décalage entre les priorités de la programmation et les réalités nationales devient trop fort.

L'encadré qui suit illustre de façon concrète ce type de contradictions.

Presse écrite ou bien la radio ?

La presse écrite est parmi les trois grands médias celle dont le taux de pénétration est le plus faible. Elle est dit-on réservée à une élite, ne serait-ce que parce qu'elle n'est techniquement pas accessible aux analphabètes, et économiquement aux pauvres.

Les défenseurs de la presse écrite font valoir leurs arguments : son impact réel sur la société s'étend bien au-delà du lectorat des journaux. Elle joue un rôle spécifique de creuset de la liberté d'expression. Elle est aussi un creuset en terme de formation au métier de journaliste. En ce sens elle sert de référence, quand bien même son lectorat est effectivement limité.

Mais les radios touchent en comparaison un public beaucoup plus vaste. Aussi, certains bailleurs ont-ils fait le choix stratégique ces dernières années de réorienter leur aide vers les radios.

Le choix stratégique est-il judicieux ? Pour en juger, deux critères sont indispensables : les objectifs poursuivis par les bailleurs, et les contextes nationaux. Si l'aide aux médias est motivée par des objectifs de communication pour le développement (courant 2), il est clair que la radio offrira le meilleur vecteur. En revanche, s'il s'agit de conforter la liberté d'expression et le pluralisme (courant 1), il est fondamental de distinguer les pays où les radios sont autorisées à diffuser de l'information politique de ceux où elle n'y est pas autorisée.

Dans les pays où les cahiers des charges des radios communautaires et de proximité interdisent les débats et l'information politique, le ciblage de la presse écrite redeviendra plus pertinent, malgré la faiblesse du lectorat.

Certains bailleurs ne procèdent plus par programmation pluriannuelle mais par appel à proposition par pays. Cette approche laisse davantage d'initiatives aux porteurs de projets, et elle permet en principe une meilleure adéquation entre les besoins du terrain et les moyens financiers.

4. La logique de l'offre n'a pas disparu

Quand bien même ils ne la jugent pas prioritaire, les partenaires refusent rarement une aide. S'ils perçoivent que le bailleur y tient plus qu'eux, ils s'efforceront de le satisfaire, espérant ainsi obtenir mieux la fois prochaine.

Parmi tous ces séminaires, conférences, forum ou tables rondes financés par les bailleurs, combien sont réellement prioritaires sur d'autres besoins ? Symboles de l'intérêt porté par les bailleurs au secteur des médias, ils sont aussi, hélas, une tribune pour eux-mêmes, ou pour leurs opérateurs, sans être suivis d'actions concrètes. On ne peut d'ailleurs manquer de s'interroger sur la responsabilité des bailleurs dans le phénomène des *perdiem*, devenus trop souvent indispensables pour assurer une participation convenable à ces réunions.

III. RECOMMANDATIONS

Disons-le d'emblée, nos recommandations ne sont en rien originales. Notre ambition n'est pas de marquer les esprits par une idée innovante dont le principal mérite tiendrait à ce qu'elle n'a pas déjà été énoncée par d'autres. Tout au contraire, ces recommandations forment un recueil d'idées simples, voire anciennes, déjà acquises en principe mais en réalité peu ou pas appliquées. Au vu des lacunes relevées dans la première partie du document, dont certaines nous paraissent fondamentales, nous pensons que la priorité consiste à appliquer de façon effective des concepts de base, avant de rechercher l'innovation dans le détail.

Il n'aura pas échappé au lecteur expérimenté que la plupart des problèmes soulevés dans ce document ne sont pas propres au secteur des médias. Ils se posent de façon à peu près identique dans d'autres secteurs de l'aide au développement. Dans le cas des médias, nous avons seulement dix ans d'expérience derrière nous. Mais dix ans suffisent, parce que nous pouvons puiser suffisamment d'expérience par ailleurs pour compenser cette relative jeunesse.

Nous relevons trois principaux leviers susceptibles d'améliorer l'action individuelle et collective des bailleurs de fonds :

- *L'amélioration des pratiques passe par la capitalisation des expériences.* Mises bout à bout, les expériences de chacun représentent une grande richesse collective. C'est un gisement sous-exploité, pourtant à même d'enrichir les pratiques de chacun. La capitalisation est jugée nécessaire par tous, mais elle est déficiente pratiquement partout. On se heurte toujours à la question du comment. Comment contourner les obstacles structurels au sein des organisations ? Quel est le dispositif collectif le plus adéquat ? Comment le mettre en place ? Comment le financer ?
- *Il faut davantage investir sur les diagnostics et la formulation des programmes ou des projets.* Dans la première partie du document, nous avons souligné les faiblesses actuelles, nous les rappellerons à nouveau en clôture de ces recommandations. L'amélioration passe certainement par la combinaison de la formation des responsables, d'un recours plus important à des prestataires externes spécialisés, et de la modernisation des instruments de financement.
- *Enfin, nous gagnerions à mettre en synergie les moyens de chacun.* Voilà encore une vieille idée, reconnue pertinente en principe, mais trop peu concrétisée en réalité. A moyens égaux, il ne fait aucun doute qu'une meilleure coordination des bailleurs, combinée à la recherche plus systématique de synergies sur le terrain, permettrait d'améliorer l'impact global de l'appui aux médias. Ces synergies sont possibles à deux niveaux :

- entre bailleurs de même courant, qui ont donc de fortes affinités d'approche. Elle est pratiquée par certains, qui mettent en commun des moyens (notamment sous la forme de « *basket funds* »), pour financer des projets ; il faut aller au-delà de ces exemples aussi encourageants qu'isolés ;
- au niveau des pays, même entre bailleurs de familles distinctes. Nous croyons beaucoup dans les stratégies pays, car c'est le meilleur niveau pour réussir un diagnostic fin, et pour organiser concrètement ces synergies. Deux ou trois bailleurs peuvent se regrouper et prendre l'initiative d'engager le dialogue avec les professionnels et avec l'État, pour élaborer des stratégies de développement des médias. Celles-ci incluant la programmation stratégique et la programmation des moyens. Les bailleurs associés en assureraient le co-financement, dans la limite de leurs moyens, et s'attacheraient à susciter l'intérêt d'autres bailleurs, le tout sous la coordination d'un chef de file. Il s'agit en somme d'appliquer au secteur des médias des approches empruntées à d'autres secteurs, la santé ou l'éducation par exemple, pour lesquels des plans d'actions nationaux sont parfois abondés par plusieurs bailleurs de fonds. Le domaine des médias ne représente pas pour les gouvernements africains un intérêt suffisamment fort pour qu'ils prennent l'initiative de ce processus, d'où la nécessité d'un rôle plus volontariste des bailleurs de fonds. L'État ne doit pas pour autant être absent de la démarche. Il a un rôle à jouer dans l'élaboration des plans de développement bien sûr, au titre de son rôle de législateur et de régulateur. Il est aussi primordial de l'associer en tant que bailleur de fonds, en particulier dans une perspective de relais progressif des bailleurs de fonds dans la prise en charge des soutiens structurels à la profession : fonctions collectives, formation, et fonds d'appuis.

Il est paradoxal d'émettre de telles recommandations alors même que le réseau *ParMA*, qui allait dans ce sens, vient de disparaître. En réalité, c'est l'outil qui est en cause, non son utilité. Un instrument de capitalisation collectif et d'organisation de la concertation entre bailleurs reste nécessaire. Mais il doit prendre une autre forme. *ParMA* a souffert d'un flagrant décalage entre son mandat implicite, très exigeant, et les moyens qui lui étaient alloués, très insuffisants. Son caractère informel était un atout en ce sens qu'il offrait de la souplesse, mais là se situait également sa principale faiblesse, car ce réseau était insuffisamment porté par les bailleurs, tant politiquement que financièrement. Il était davantage parrainé que porté, il était trop externalisé.

Il existe plusieurs références d'instruments sectoriels mis en place par les bailleurs pour leur apporter un appui, dans lesquelles on peut puiser des exemples. L'un des plus intéressants étant le CGAP, dans le domaine de la microfinance, qui est parvenu à combiner avec succès les deux fonctions de capitalisation et de conseil aux bailleurs¹⁰.

A défaut de susciter un semblable élan, nous voudrions pour terminer reprendre ce qui de notre point de vue constitue un « minimum méthodologique », en nous adressant en particulier aux bailleurs de fonds qui œuvrent pour le développement durable des médias.

¹⁰ CGAP, pour *Consultative Group to Assist the Poorest*. Il tient sa légitimité d'un large soutien des bailleurs de fonds qui l'ont créé, de la qualité de son personnel permanent et de son accompagnement par un groupe d'experts indépendant des bailleurs. Principal centre de ressources sur la microfinance, il a évolué d'un rôle de capitalisation vers l'appui conseil aux bailleurs de fonds.

Leur engagement devrait s'inscrire résolument dans la durée. Leur stratégie d'appui aux médias doit être construite en conséquence. Cela n'implique pas nécessairement des moyens supérieurs, mais une autre façon de programmer ces moyens : agir sur les principales contraintes plutôt que de concentrer les moyens sur une intervention sectorielle ; lisser les cycles de financement pour éviter la rupture des dynamiques et la perte des acquis ; s'engager sur le terrain de l'aide économique à la presse ; accepter de prendre en charge certains coûts structurels, en particulier ceux assurant la permanence des services collectifs et fonctions transversales nécessaires à la profession. La formulation des projets devrait se faire sur une base pluriannuelle, dans la plupart des cas supérieure à trois ans, et ponctuée par une convention d'objectifs négociée entre les partenaires et les bailleurs. Elle doit inclure des temps de rencontre et d'évaluation réguliers, ainsi que des chartes de transparence des partenaires.

Rédigé par Pierre Daubert, responsable du pôle Médias du Gret, ce document valorise des analyses et des écrits de plusieurs collaborateurs du pôle sur la période 1996-2002 : Élisabeth Paquot, Florence Lemoine, Anne Perrin, Victoria Ebin.

Le monde change, les façons de travailler en coopération aussi. Au Sud comme au Nord, effervescence associative, libéralisation économique et décentralisations administratives renouvellent le paysage institutionnel. Les revendications légitimes des citoyens à plus de prises sur leurs conditions de vie amènent à inventer des articulations originales entre démocratie participative et démocratie électorale. Pour rompre les logiques d'exclusion, pour assurer un accès équitable aux services et aux opportunités économiques, de nouvelles articulations entre État, marché et société civile sont à créer, et à consolider institutionnellement et juridiquement.

La légitimité d'actions de solidarité internationale est d'y contribuer, aux côtés des acteurs locaux engagés dans de telles démarches. Mais le système d'aide favorise trop souvent les modes, les impositions de problématiques, les solutions toutes faites. Coopérer aujourd'hui implique de travailler en phase avec les dynamiques sociales, politiques et institutionnelles locales, avec une exigence accrue en termes de qualité et d'efficacité à long terme.

Publiée par la Direction scientifique du Gret, cette série souhaite contribuer au renouvellement de la réflexion stratégique et méthodologique sur l'intervention de développement et les pratiques de coopération, à partir d'une réflexion critique sur les pratiques. Principalement issue des travaux et actions menés au Gret, elle accueille volontiers des textes externes.

► Derniers titres parus

n° 35. « La planification concertée pour une meilleure gestion des excréta urbains ? » (Perrine Royaume, avec la collaboration de Jacques Monvois, Rodolphe Carlier et Philippe Lavigne Delville [Gret], Gret/Direction scientifique, décembre 2003, 50 pages).

n° 36. « Jachères, fertilité, dynamiques agraires, innovations paysannes et collaborations chercheurs/paysans. Fondements pour des recherches-actions en milieu paysan sur la fertilité des terres » (Philippe Lavigne Delville, Cécile Broutin, Christian Castellonet [Gret], Gret/Direction scientifique, avril 2004, 59 pages).

n° 37. « Quelles articulations entre politique de santé et micro-assurance ? Réflexions à partir du projet de micro-assurance santé du Gret au Cambodge » (Christine Poursat, Gret/Direction scientifique, juin 2004, 33 pages).

n° 38. « Accompagner l'émergence et le renforcement des sociétés civiles. Mieux comprendre les enjeux » (Jeanne Planche, CFSI, Gret/Direction scientifique, août 2004, 51 pages).