

Tendances en matière d'indépendance des médias

Vue d'ensemble

Dans la plupart des régions du monde, l'indépendance des médias est mise à rude épreuve. Les perturbations et la crise qui affectent les modèles économiques pris, depuis des décennies, comme référence par la presse écrite et les organes de radiodiffusion ont contraint les médias traditionnels à se mettre en quête de nouvelles sources de revenus et accru dès lors leur vulnérabilité aux pressions extérieures. Les mesures d'austérité instaurées dans de nombreuses régions ont conduit à des coupes sombres dans les budgets des services publics de radiodiffusion, entraînant la mise au chômage des employés et mettant un frein à l'innovation en matière de programmation.

Le degré de confiance du public dans la crédibilité du journalisme est un indicateur de l'indépendance. Or, cette confiance à l'égard des médias est en baisse, tout comme l'est la confiance dans les pouvoirs publics, les entreprises et les organisations non gouvernementales (ONG)¹.

Néanmoins, ces fluctuations de la confiance sont aussi très variables selon la région et selon la forme médiatique. Dans la grande majorité des pays étudiés, la défiance envers les médias semble s'accroître². La baisse de confiance est particulièrement marquée en Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord, et il n'y a guère que dans quelques pays d'Asie et du Pacifique où une amélioration se fait sentir en la matière. Les médias traditionnels sont, de toutes les différentes formes médiatiques, ceux qui affichent la chute de confiance la plus vertigineuse au monde. Les médias en ligne, en revanche, jouissent d'une remontée de la confiance depuis 2012. Le phénomène n'est assurément pas nouveau. Mais la circulation de « fausses nouvelles » (en anglais, « fake news ») a été la cause d'intenses débats et d'une sensibilisation croissante de l'opinion publique à la suite des contenus politiques qui ont été diffusés en Europe et en Amérique du Nord en 2016, faisant évoluer la perception de la crédibilité des informations en ligne³. Cette évolution se poursuivra au gré de la capacité des médias en ligne, des gouvernements et des citoyens de faire face à ce problème croissant par des moyens appropriés et efficaces, notamment par l'éducation aux médias et à l'information, par des actions ciblées contre les discours de haine et par des efforts renforcés d'autorégulation de la part des plates-formes de réseaux sociaux.

Ce recul perceptible de la confiance envers les médias d'information traditionnels s'est accompagné d'une nouvelle conception journalistique de l'indépendance éditoriale.

¹ Edelman 2017.

² *Ibid.*

³ Chahal 2017.

Tendances en matière d'indépendance des médias

Le présent chapitre est consacré aux grandes tendances émergentes susceptibles de mettre en péril l'indépendance des médias, comme le maintien d'un régime de propriété d'État et d'un contrôle par les autorités publiques de nombreux médias ou encore un contexte de pressions politiques destinées à décrédibiliser d'autres médias. Un autre thème abordé dans ce chapitre concerne ce qui s'apparente à un affaiblissement continu des organisations et des institutions ayant contribué au professionnalisme du secteur des médias qui érode ainsi progressivement son rôle de surveillance indépendante. Sont aussi évoqués les problèmes de « capture des médias⁴ » et de polarisation. Après l'optimisme initial suscité par les médias sociaux et la certitude de leur capacité d'accroître la participation citoyenne aux médias et, par là même, de contrer ces tendances, on voit s'accumuler des signes montrant que les médias sociaux sont tout autant exposés au risque de polarisation et d'emprise par les politiques, portant de ce fait un nouveau coup à la confiance que les utilisateurs accordent aux informations diffusées sur ces plates-formes.

Dans toutes les régions, l'incidence des organes de régulation des médias sur l'indépendance éditoriale des médias demeure déterminante, et l'adaptation de la régulation à la nouvelle donne se révèle complexe. Même lorsque les systèmes de régulation eux-mêmes satisfont à toutes les normes officielles relatives à l'indépendance, ils restent bien souvent sous le joug des pressions et des influences politiques et économiques. Dans le même temps, ce contrôle des médias est constamment remis en cause par des fournisseurs de médias qui s'appliquent tant et plus à contourner la réglementation applicable aux médias traditionnels par le biais de l'Internet.

S'agissant des médias privés qui ne relèvent pas du contrôle des autorités publiques ou ne sont assujettis qu'à un minimum de régulation officielle, ils n'en restent pas moins tributaires des supports publicitaires. Dans de nombreuses régions, le risque pour les médias privés est de ne dépendre que d'une poignée d'annonceurs et, partant, de s'exposer à une utilisation abusive potentielle de la publicité comme outil politique par les plus gros annonceurs, en l'occurrence souvent les pouvoirs publics. Dans les régions où les systèmes de régulation sont encore fragiles ou dans les pays où les médias privés peinent à atteindre la viabilité économique, la corruption de l'information règne parfois en maître, et les responsables politiques, les entreprises ou d'autres groupes de pression monnayent la rédaction de certains articles auprès d'un journal ou l'orientation d'entretiens radiophoniques sur un thème ou dans un sens particulier. Les journalistes eux-mêmes font perdurer la pratique des « enveloppes brunes » dans maints pays. Certaines initiatives médiatiques sont expressément conçues dans l'optique d'un « journalisme de mercenariat », et ceux qui en produisent les contenus ne semblent même pas considérer qu'ils font du journalisme au sens propre, à savoir la fourniture d'informations vérifiables dans l'intérêt public.

Les nouvelles technologies ont, en outre, ajouté une nouvelle dimension à la notion d'indépendance des médias. Aujourd'hui, les tâches consistant à collecter, sélectionner, rassembler, synthétiser et analyser les données sont de plus en plus automatisées. Si le partage de messages postés sur les médias sociaux est déterminant pour attribuer davantage d'importance à telle ou telle information ou source d'information, les contenus affichés dans les fils d'actualité de plates-formes comme Facebook ou bien d'agrégateurs d'actualités comme Google News sont également la résultante d'autres facteurs. Les calculs d'algorithmes, par exemple, suppriment le processus professionnel de décision éditoriale au profit d'anciens modèles de consommation définis par l'utilisateur individuel et son réseau social. En 2016, dans certaines régions du monde, les utilisateurs se sont majoritairement déclarés en faveur d'une sélection algorithmique plutôt qu'éditoriale des contenus susceptibles de les intéresser⁵. Cependant, derrière une apparente neutralité, les algorithmes compromettent souvent l'intégrité éditoriale, comme cela se produit dans d'autres domaines que les médias où ils aboutissent à la discrimination de personnes en raison de leur race, de leur statut socioéconomique et de leur lieu de résidence⁶. L'expansion des mégadonnées et l'influence des « fausses nouvelles » et de l'automatisation révolutionnent complètement les modalités de production

⁴ Schiffrin 2017b.

⁵ Levy et al. 2016.

⁶ Sweeney 2013; Turow 2013; Diakopoulos 2014.

des connaissances et sont à l'origine de nouvelles exigences en matière de transparence des algorithmes et de responsabilité. D'un autre côté, cela crée une niche pour des informations qui sont générées et gérées par des journalistes professionnels, indépendants et dignes de confiance, et confère un rôle important aux organismes de vérification des faits. Les questions de régulation et d'autorégulation sont d'une grande complexité pour les entreprises de l'Internet qui n'ont que le statut de plates-formes et non de producteurs de contenus. Néanmoins, leur degré d'indépendance et de responsabilité à l'égard, entre autres, des contenus journalistiques est devenu un enjeu majeur au cours de la période couverte par la présente étude.

Comprendre l'indépendance des médias

Deux indicateurs clés et distincts de l'indépendance des médias interviennent dans l'analyse. Le premier a trait au rôle des autorités de régulation vis-à-vis de l'indépendance éditoriale. Certaines institutions, par exemple, délivrent une licence à des opérateurs de radiodiffusion ou à d'autres plates-formes et fournisseurs de contenus et fixent les règles applicables aux médias. Le second concerne la résistance aux pressions politiques et commerciales qui menacent l'autonomie du secteur médiatique. L'existence d'acteurs puissants engagés dans la protection de l'indépendance éditoriale et de l'intégrité, y compris par le biais des instances d'autorégulation, des associations professionnelles et des organismes de la société civile, est à ce titre déterminante.

S'agissant du premier indicateur, il est important que les autorités de régulation ne relèvent pas directement du contrôle des responsables politiques et que leur indépendance soit expressément institutionnalisée dans le cadre de directives gouvernementales. Si les instances de régulation n'ont pas une distanciation suffisante par rapport à l'État et subissent le contrôle ou l'influence d'intérêts politiques et commerciaux, elles ne peuvent disposer que d'une marge de manœuvre réduite pour exercer leur mission de service public. Garantir à ces instances le droit de délimiter leur champ d'action et de compétence réglementaire dans un système juridique et politique clairement défini, propice à l'indépendance éditoriale de l'entreprise journalistique, leur permet de mener à bien cette mission dans l'intérêt public.

Le cadre juridique des instances indépendantes de régulation est analysé à l'aune des lois, des statuts des agences et des règles en vigueur dans divers domaines, tels que la conformité aux normes internationales des dispositions législatives concernant la délégation d'autorité à une agence ou le degré d'autonomie que possède l'instance de régulation relativement au budget et au personnel. Parmi d'autres aspects importants à prendre en compte dans l'analyse figurent l'application des législations antitrust et du droit de la concurrence, la transparence de la propriété des médias, les paramètres applicables à la publicité d'État et l'obligation des branches exécutive et législative de rendre des comptes en matière de supervision des régulateurs des médias et de l'Internet.

Le deuxième indicateur de l'indépendance des médias est le degré de séparation entre les médias et un réseau de plus en plus étendu de producteurs d'informations, d'une part, et les intérêts politiques et commerciaux, d'autre part. Les structures de nature à étayer ce type d'indépendance sont variables d'une société à l'autre, mais, de manière générale, l'indépendance des médias prend corps dans une solide éthique professionnelle

qui permet aux organisations et aux professionnels des médias d'exécuter leur mission et, en particulier, de jouer un rôle de surveillance dans un contexte de pluralité d'intérêts et d'institutions. Cette éthique implique souvent l'existence de systèmes de reddition de comptes qui autorisent différentes formes d'autorégulation au niveau des entreprises, des professionnels ou des industriels. Un environnement composé de groupes de la société civile constitue un élément d'appui propre à garantir l'indépendance éditoriale des médias.

Encadré 3-1 : Action de l'UNESCO en faveur de l'indépendance des médias

Institution spécialisée de l'Organisation des Nations Unies ayant expressément pour mandat de promouvoir la liberté d'expression, l'UNESCO s'attache à créer des conditions propices à l'indépendance des médias et à la confiance dans leurs institutions aux niveaux communautaire, national et international. Ces dernières années, elle a mené son action dans les domaines suivants :

1

Autonomisation des médias et soutien aux mécanismes d'autorégulation

Par l'intermédiaire du Programme international pour le développement de la communication (PIDC), l'UNESCO soutient le développement des médias communautaires dans le monde. L'UNESCO œuvre, en partenariat avec la Commission européenne, à l'instauration d'un climat de confiance envers les médias, au renforcement de l'obligation redditionnelle des médias et à la lutte contre les propos haineux en ligne en Europe du Sud-Est et en Turquie par des actions de sensibilisation du public, par un appui à la mise en place de mécanismes d'autorégulation des médias et par la promotion de l'éducation aux médias et à l'information.

Publication de l'étude : *Fostering freedom of expression – the role of internet intermediaries (2014)*

2

Développement de la formation au journalisme à travers l'élaboration des guides et programmes d'enseignement ci-dessous:

The Global Investigative Journalism Casebook (2012)

Climate Change in Africa: A Guidebook for Journalists (2013)

Model Curricula for Journalism Education: A Compendium of New Syllabi (2013)

Teaching Journalism for Sustainable Development: New Syllabi (2015)

3

Conduite d'évaluations nationales à partir des indicateurs de développement des médias de l'UNESCO dans plus de 20 pays, notamment depuis 2012:

Afrique : Gabon, Madagascar et Soudan du Sud

États arabes : Égypte, Jordanie, Libye, Palestine et Tunisie

Asie et Pacifique : Mongolie, Myanmar et Népal

Amérique latine et Caraïbes : Curaçao et République dominicaine

4

Intensification des recherches universitaires pour favoriser la compréhension de la liberté d'expression

Un manuel sur le maintien de l'ordre et le respect de la liberté d'expression a été publié et introduit par des établissements d'enseignement supérieur dans la région arabe.

La nature et l'intensité des pressions politiques et économiques varient fortement d'un pays à l'autre, rendant ainsi difficile toute tentative de généralisation et de comparaison. Dans plusieurs domaines, toutefois, des indicateurs de tendances en matière de pressions politiques et économiques apporte un éclairage intéressant sur la période étudiée. Les critiques de plus en plus nombreuses émises à l'adresse des médias, notamment par d'éminents dirigeants, ont orchestré un travail de sape sur la légitimité des médias. Les nouvelles méthodes de capture des médias, traditionnels ou nouveaux, méritent aussi attention. L'indépendance à l'égard des pressions économiques, quant à elle, pâtit des bouleversements qui ont frappé les modèles économiques suite à l'émergence des nouvelles technologies, aux mutations des modes de consommation des médias et à l'évolution des concepts de professionnalisation, là encore dans le contexte des nouveaux médias.

Ces deux indicateurs de l'indépendance, l'un d'ordre réglementaire, l'autre d'ordre économique et politique, sont en évolution partout dans le monde, et la notion d'indépendance en tant que norme recueille moins d'assentiment qu'auparavant. Les médias opèrent dans des structures étroitement interconnectées d'intérêts gouvernementaux, politiques, économiques et professionnels. L'indépendance totale est rare (sinon impossible), mais elle n'en reste pas moins un objectif primordial de la mission, et le degré d'autonomie des médias demeure indissociable d'un système médiatique efficace.

Tendances et transitions en matière de régulation

Normalement, dans un système médiatique indépendant, les autorités de régulation et les tribunaux administrent l'attribution de licences et d'autres aspects des médias, tels que les codes applicables à la couverture des élections et à la publicité politique. Dans l'idéal, ces institutions sont dotées d'une structure transparente et habilitées à décider elles-mêmes de leur champ d'action et de compétence. Un rapport d'experts établi pour le compte de l'UNESCO expose les raisons pour lesquelles la définition de leur capacité d'action mérite attention dans les termes suivants :

Si l'octroi des licences de radiodiffusion relève exclusivement de la compétence de l'État, il est peu probable que l'offre de services soit juste et équitable (ou considérée comme telle). En effet, dans les pays où l'État (ou un organisme de régulation contrôlé par l'État) délivre les licences, la plupart des opérateurs de radiodiffusion, assez logiquement, soutiennent ouvertement le gouvernement⁷.

Établir une séparation des pouvoirs entre les pouvoirs publics et les instances de régulation est une condition préalable à la crédibilité journalistique. Dans la majorité des pays, on attend des autorités de régulation qu'elles gèrent des aspects économiques, comme la concurrence et la propriété, et des aspects non économiques, comme la sauvegarde des droits fondamentaux des citoyens et la protection des droits du consommateur. L'indépendance des autorités de régulation se traduit par une plus grande confiance du public dans l'équité de leurs décisions et renforce la vision positive du rôle de la liberté d'expression dans la société.

⁷ Salomon 2016, 16.

Indépendance et régulation par l'État

Comme l'a relevé le premier rapport sur les *Tendances mondiales*, « [L]'indépendance opérationnelle des instances de régulation reste un défi alors que l'on constate régulièrement des cas de pressions politiques et commerciales⁸ ». Cette tendance s'est poursuivie et intensifiée.

Dans plusieurs régions de l'Amérique latine et des Caraïbes, de l'Afrique et de l'Asie et Pacifique, le sentiment que l'attribution de licences d'exploitation aux opérateurs de médias est dictée par des priorités politiques et économiques est relativement répandu. Le processus de délivrance des licences est toujours aussi opaque dans bien des régions, et il passe pour obéir à des procédures obscures et cachées. Dans bon nombre de pays, il n'est pas rare que des accusations de parti pris politique en faveur du gouvernement et du parti au pouvoir soient portées contre les instances de régulation, lorsque de potentiels opérateurs de radiodiffusion sont confrontés à un refus de licence ou à la menace de son retrait. L'insuffisance de contrôle et d'équilibre dans les mécanismes de régulation, les conceptions instrumentalistes du rôle des médias et les carences de l'autorégulation ont conduit à une libéralisation des médias au service d'intérêts politiques et économiques particuliers. Nombreux sont les pays qui voient s'assécher la diversité des contenus et des opinions à cause de la présence de monopoles directement ou indirectement encouragés par l'État, qui faussent la concurrence, favorisent la concentration de pouvoirs et comportent un risque d'emprise excessive sur l'opinion publique⁹.

Dans toutes les régions, il est désormais monnaie courante que les instances de régulation revendiquent un minimum d'indépendance ou d'autonomie. Les procédures prévues pour garantir l'autonomie des organismes de régulation vis-à-vis du contrôle des pouvoirs publics sont, toutefois, de plus en plus menacées. On trouve partout dans le monde des pays qui ont introduit ou appliqué des mécanismes destinés à renforcer la chaîne de délégation entre les élus et l'administration. Comme le révèlent des cas récents constatés dans des régions d'Europe centrale et orientale, d'Asie et Pacifique et d'Amérique latine et des Caraïbes, il existe des instances de régulation qui sont officiellement en conformité avec les obligations légales relatives à l'indépendance, mais dont l'essentiel de la tâche consiste en réalité à faire appliquer le programme politique, aux dépens de l'intérêt public. Entre autres exemples figurent le non-renouvellement ou le retrait de leur licence à des médias dotés d'une ligne éditoriale critique, l'intégration de l'instance de régulation dans un ministère ou la réduction de son champ de compétence et d'action, ou encore le non-respect de la procédure légale d'adoption des décisions en matière de régulation¹⁰.

Le contrôle de l'État se manifeste également dans la politisation croissante des autorités de régulation qui se traduit par le transfert et la nomination de personnes proches du parti aux postes de responsabilité de ces instances. Dans certains pays, il est fréquent que l'État exerce ouvertement un contrôle sur les instances de régulation à la fois en limitant leur autonomie et en appuyant la nomination et la promotion de leurs membres et de leurs responsables. La réforme des processus opérationnels est lente et ralentie par les procédures bureaucratiques. Dans maints pays, les cadres réglementaires ne donnent pas suffisamment de moyens au régulateur pour qu'il puisse mener à bien sa tâche, quand ils ne sont pas devenus obsolètes au regard de l'évolution des technologies et de la structure du marché. Il s'ensuit une situation de vide juridique dont des agences d'autres secteurs s'emparent pour créer une législation. Cela étant, la tendance à la réforme des cadres réglementaires se renforce dans de nombreuses régions. Ces initiatives ont, du moins sur le papier, pour but d'accroître l'indépendance et l'impartialité des instances de régulation.

⁸ UNESCO 2014a, 68.

⁹ Hanretty 2014.

¹⁰ Buckley et al. 2008.

Partout dans le monde, des gouvernements ont cherché à étendre la régulation aux entreprises de l'Internet, qu'elles fournissent des services de connectivité ou des services d'applications et qu'elles soient implantées dans leur pays ou à l'étranger. Mais les disparités sont fortes en la matière, et la logique comme les motivations qui président à ces efforts n'ont rien d'homogène. Dans bien des cas, ces initiatives semblent ne répondre ni aux critères de légalité, de nécessité et de proportionnalité, ni relever de la poursuite de fins légitimes, et l'indépendance comme la transparence font défaut. Les conséquences peuvent être lourdes pour les contenus journalistiques, notamment si les entreprises de l'Internet choisissent d'opter pour la prudence et le retrait de contenus, en recourant par exemple aux algorithmes, sans laisser suffisamment de moyens de réparation aux producteurs d'information concernés.

Autorégulation

Dans certaines régions, l'autorégulation des pratiques des médias est aussi très répandue et remplace parfois la régulation par l'État, notamment en Europe de l'Ouest. Les journaux ne sont habituellement assujettis ni à une licence ni à une quelconque régulation, et ils sont régulièrement invités à s'autoréguler ou, tout au moins, à faire appel à des médiateurs internes. Cependant, la mise en place de structures d'autorégulation efficaces a souvent été problématique. En sus de la faiblesse traditionnelle de ces structures, leurs responsables ne disposent que de moyens limités tant au niveau des recours qu'ils peuvent prescrire qu'au niveau des amendes ou sanctions qu'ils peuvent réellement infliger et faire appliquer. Ces dernières années, le moyen d'instaurer un mécanisme d'autorégulation efficace, suffisamment rigoureux et fiable, agissant indépendamment de toute influence ou de tout contrôle gouvernemental, a fait l'objet d'amples débats dans plusieurs pays.

De manière générale, l'autorégulation coexiste avec la régulation par l'État ; elle varie selon le degré possible d'intervention de l'État qu'elle a d'ordinaire vocation à contenir. Dans les négociations entre les pouvoirs publics et le secteur privé sur l'efficacité et la portée de l'autorégulation, des questions importantes se posent : qui désigne l'instance d'autorégulation et comment est-elle tenue de rendre compte ? L'instance d'autorégulation peut-elle réglementer ou interdire des activités qui ne relèvent pas des pouvoirs publics ? Quels sont les moyens dont dispose l'instance d'autorégulation pour faire respecter ses décisions ?

Comme cela est indiqué dans les rapports régionaux sur les Tendances mondiales, la position des instances d'autorégulation demeure généralement solide en Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord, où les systèmes de régulation ne menacent habituellement pas de manière significative l'autonomie journalistique, sauf dans quelques cas. Dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, à l'inverse, les structures d'autorégulation continuent d'être perçues comme étant inexistantes ou toujours aussi inefficaces ou inutiles qu'auparavant¹¹. Par ailleurs, l'indépendance opérationnelle des instances de régulation des radiodiffuseurs continue de se dégrader dans de nombreux pays de la région, où des cas récurrents de pressions politiques et commerciales ont été observés. Au niveau mondial, dans une forte proportion de pays où la presse écrite est également régulée, il semble que des organismes juridiquement autonomes subissent de plus en plus les pressions et les contraintes qu'exerce la branche exécutive.

L'autorégulation recueille une large adhésion, notamment dans les rangs mêmes des journalistes, qui sont nombreux à exprimer leur préférence pour ce système. L'autorégulation bénéficie de même d'un appui important des organismes de développement et de défense de la liberté des médias, comme l'UNESCO. Les organisations non gouvernementales qui œuvrent dans l'univers médiatique proposent régulièrement aux

¹¹ Fengler et al. 2015.

journalistes et aux instances de régulation des formations et des cours sur le renforcement de l'autorégulation, favorisant ainsi le déploiement de cette approche. Cependant, si les systèmes d'autorégulation collectifs, tels que les conseils de presse, ont continué de se développer dans certaines régions, leur efficacité est souvent discutable. Dans les environnements où le secteur des médias s'est développé, par exemple dans certains pays d'Asie et Pacifique et d'Amérique latine et Caraïbes, l'intérêt pour ce genre de modèle a légèrement augmenté, alors que, dans la sous-région d'Europe de l'Ouest, l'autorégulation est en recul, principalement pour des raisons économiques. Les efforts se poursuivent aussi pour mettre en place des organismes d'autorégulation dans les situations de conflit et de post-conflit.

La radiotélévision publique indépendante et autonome a essentiellement progressé en Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord, où elle était déjà relativement solide. À l'échelle mondiale, une majorité écrasante d'organes de radiotélévision détenus par l'État, y compris ceux relevant du domaine transnational et faisant office de médias internationaux, manquent toujours de dispositions efficaces garantissant l'indépendance éditoriale. De surcroît, de nombreux médias internationaux sont détenus principalement par l'État, auquel cas l'indépendance journalistique reste limitée, même lorsque le gouvernement n'exige pas de contrôle direct.

L'essor des chaînes d'information par satellite diffusées aux téléspectateurs directement, ou par câble ou en ligne, concourt également à élargir la sphère des programmes sans régulation. Diverses tentatives ont, néanmoins, été menées pour réguler l'accès des programmeurs à des répéteurs de satellite dans certaines régions d'Europe de l'Ouest et d'Amérique du Nord, dans la région arabe et dans la région Asie et Pacifique. La Charte arabe de radiodiffusion par satellite illustre, par exemple, les efforts déployés en faveur de l'application de normes officielles et d'un minimum de régulation aux contenus transmis, mais sa mise en œuvre n'a, semble-t-il, pas abouti¹². Des organismes européens de régulation ont conçu un système complexe qui permet aux gouvernements de réguler, dans une mesure limitée, les signaux satellite provenant de pays situés en dehors de l'Union européenne. Dans la région Asie et Pacifique, les États membres ont une gestion plus globale du trafic par satellite. L'explosion des contenus générés par les utilisateurs est un autre domaine où l'expansion de contenus relativement indépendants est particulièrement forte.

Les grandes entreprises de l'Internet ont réagi aux pressions des gouvernements et de l'opinion publique par la mise au point de systèmes d'autorégulation et de réclamation au niveau de l'entreprise, en s'inspirant des principes élaborés dans le cadre de la Global Network Initiative (GNI). Aujourd'hui, la Global Network Initiative rassemble des grandes entreprises des télécommunications et de l'Internet comme Google, Facebook et d'autres, des organisations de la société civile et des universitaires¹³.

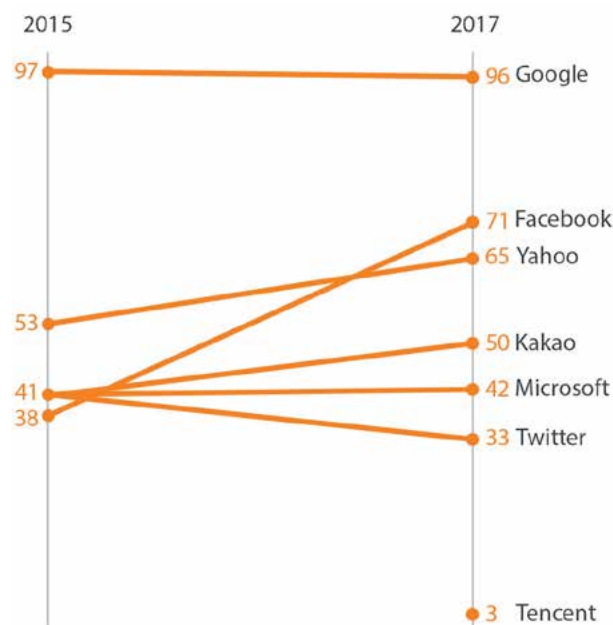
Sous la pression de l'opinion publique, les géants technologiques ont échafaudé de nouvelles stratégies visant non seulement à identifier les « fausses nouvelles », mais aussi à éliminer les causes structurelles de leur apparition et de leur prolifération. S'appuyant sur des stratégies antérieures de lutte contre les propos haineux et le harcèlement en ligne, Facebook a créé des fonctionnalités nouvelles permettant aux utilisateurs de signaler les contenus qui leur semblent suspects. Ces innovations témoignent des transformations profondes qui s'opèrent au sein des géants technologiques pour accroître leur transparence. L'index de responsabilisation des entreprises (Corporate Accountability Index) élaboré par Ranking Digital Rights indique que la plupart des grandes entreprises de l'Internet se montrent mieux disposées en matière de transparence sur les demandes de retrait de contenus ou de transmission de données émanant de tiers et,

¹² UNESCO 2014b

¹³ Global Network Initiative (GNI) 2017.

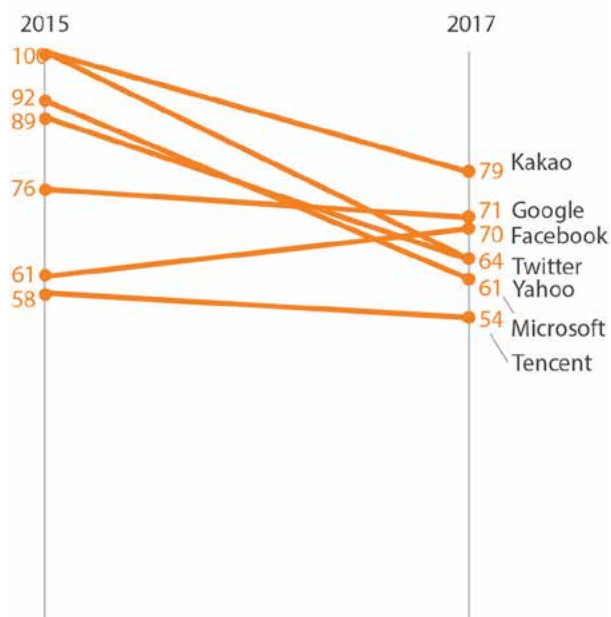
plus particulièrement, de gouvernements (Figure 3-1)¹⁴. Cela étant, l'étude révèle aussi une plus grande opacité dans un certain nombre d'entreprises, réticentes à divulguer les modalités d'application de leurs propres conditions de service, concernant les restrictions de certains types de contenus et de comptes (Figure 3-2).¹⁵

Figure 3-1 : Scores des indicateurs RDR de transparence des politiques concernant les demandes de restrictions de contenus ou de comptes



Source : Ranking Digital Rights. 2015. Corporate Accountability Index; Ranking Digital Rights. 2017. Corporate Accountability Index. rankingdigitalrights.org/¹⁶

Figure 3-2 : Scores des indicateurs RDR de transparence des politiques concernant le respect de leurs conditions de service (ayant une incidence sur les restrictions de contenus ou de comptes)



Source : Ranking Digital Rights. 2015. Corporate Accountability Index; Ranking Digital Rights. 2017. Corporate Accountability Index. rankingdigitalrights.org/

Un autre élément semblant indiquer une tendance à l'autorégulation à ce niveau est la publication de 2013 de la Commission européenne intitulée *Guide à destination du Secteur des TIC* sur la mise en œuvre des principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme¹⁷. Ces initiatives ont une influence sur le journalisme indépendant en fixant les limites entre ce qui doit, ou non, être diffusé et privilégié dans les espaces numériques les plus fréquentés.

Outre les mesures prises en réponse aux sollicitations de ceux qui réclament une définition plus précise des mécanismes d'autorégulation et sous la pression stimulante des débats autour du phénomène des « fausses nouvelles » [pour en savoir plus sur les « fausses nouvelles », voir PLURALISME : CONTENUS], des entreprises d'Internet comme Facebook ont organisé des campagnes d'information à l'attention des utilisateurs pour les aider à distinguer la bonne de la mauvaise information. À l'approche de l'élection nationale de 2017 au

¹⁴ Ranking Digital Rights 2015; Ranking Digital Rights 2017.

¹⁵ Ranking Digital Rights 2015; Ranking Digital Rights 2017. Notez que les valeurs pour 2015 ont été calculées en prenant la moyenne des indicateurs F3 et F4, qui ont été fusionnés en un indicateur (F3) dans l'indice 2017.

¹⁶ Note: Les valeurs (sur un total de 100 points) correspondent à l'indicateur F6 de l'indice 2015 et F5 à l'indice 2017.

¹⁷ Shift and Institution for Human Rights and Business 2013.

Tendances en matière d'indépendance des médias

Royaume-Uni, Facebook a, par exemple, publié dans les journaux une série d'annonces sous le titre « Conseils pour identifier les fausses informations » qui dresse une liste d'indices à vérifier pour contrôler l'authenticité d'une information. D'autres initiatives de plus grande ampleur associent un large éventail de donateurs et d'acteurs pour promouvoir la vérification des faits et la culture de l'information. Ainsi, la News Integrity Initiative, conçue par la City University de la New York's School of Journalism, a été lancée en 2017 sous la forme d'un investissement de 14 millions de dollars des États-Unis réunissant différents partenaires, dont la Fondation Ford et Facebook. Il est, certes, trop tôt pour savoir si elle produira tous les effets attendus. Mais elle vient s'ajouter aux projets d'autres réseaux, comme le réseau mondial de vérification des faits (International Fact-Checking Network) créé par le Poynter Institute en 2015 qui a pour but de définir les contours de la question. Une autre mesure adoptée par des plates-formes de réseaux sociaux et des moteurs de recherche a été de supprimer les sources de revenus qui encouragent la production des « fausses nouvelles ». Les fabricants de ces « fausses nouvelles » ont coutume d'exploiter les algorithmes utilisés par les plates-formes de réseaux sociaux pour promouvoir des contenus qui sont facilement partagés et appréciés afin de produire du sensationnel et d'accroître le nombre de pages vues et les revenus publicitaires [voir TENDANCES EN MATIÈRE DE PLURALISME DES MÉDIAS : CONTENU]. En réponse, Google et Facebook se sont engagés à retirer les publicités aux sites Internet qui véhiculent ce type d'information. Ces mesures d'autorégulation peuvent renforcer l'indépendance et la crédibilité du journalisme authentique et mettre en avant l'importance d'un journalisme professionnel et transparent et de journalistes renommés pour l'impartialité de leurs reportages, dans un système où la confiance est en perte de vitesse.

Pressions politiques et économiques au sein des systèmes médiatiques

Deux tendances politiques majeures font sentir leurs effets sur les systèmes médiatiques dans le monde. La première est la campagne de discrédit menée par des acteurs politiques contre les médias en tant qu'institution respectable et contre la profession de journaliste. La seconde est la multiplication des tentatives de capture des médias, en particulier des médias en ligne, considérés il n'y a pas si longtemps comme moins vulnérables que les autres médias à ce type d'emprise. Ce processus de capture se manifeste plus particulièrement dans un contexte de pressions économiques exercées sur des médias, et les tendances récentes donnent à penser que le bouleversement des anciens modes de production médiatique et le déclin des modèles de médias traditionnels sont en passe de bousculer les concepts normatifs de l'indépendance.

Tendances à la décrédibilisation des médias

Il est difficile d'évaluer les conséquences de la décrédibilisation générale des médias et des institutions d'appui sur l'indépendance des médias, mais il y a tout lieu de croire qu'elles sont loin d'être négligeables. L'indépendance, ainsi que les normes professionnelles et l'intérêt public qu'elle protège, étant relativement fragile, il est essentiel d'en comprendre les fonctions et les finalités et d'en reconnaître la valeur. Dans ce contexte, les attaques systématiques lancées par les acteurs gouvernementaux et autres acteurs au pouvoir contre les médias en les banalisant, voire en les traitant d'« ennemi », ont de larges répercussions sur l'indépendance et le bien-être de ce secteur. Ces pratiques ont été peu répandues en Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord, mais la période récente n'en offre pas moins des exemples notables dans ces régions.

Encadré 3-2 : Tai Nalon - Créer un espace de confiance



« Je pense que le résultat le plus gratifiant que nous ayons obtenu est d'avoir pu créer un espace de confiance. »

-Tai Nalon, fondatrice de Aos Fato, Brésil

Tai Nalon était journaliste politique depuis sept ans quand, en 2014, en pleine période d'instabilité politique, son malaise a grandi en voyant qu'aucune vérification n'était faite des déclarations publiques portant sur des sujets sensibles. Ne pouvant y consacrer suffisamment de temps sur son lieu de travail, elle a entrepris de réfléchir à la viabilité potentielle d'un service autonome de vérification des faits.

En juillet 2015, Nalon a lancé le premier service indépendant et continu de vérification des faits au Brésil, Aos Fatos (To the Facts). Financé par un conglomérat de partenaires éditoriaux, de groupes de parrainage du secteur privé et d'organisations de la société civile et par les contributions des lecteurs, ce service propose des analyses transparentes et neutres de questions politiques allant du niveau local au niveau national. Près de 400 discours, documents, résumés et articles publicitaires ont ainsi été vérifiés par Aos Fatos durant les deux premières années, sans compter la rédaction de nombreux rapports d'enquête. L'exemple d'Aos Fatos montre que les journalistes sont capables de suivre l'évolution de l'univers des médias numériques. Si l'ère du numérique a donné naissance à de nouvelles plates-formes et de nouvelles possibilités pour les médias indépendants, elle a également favorisé la prolifération de vérités et de contre-vérités non vérifiées.

S'adressant au Knight Center for Journalism in the Americas, Nalon fait observer que « la vérification de l'information a toujours existé ; c'est l'une des bases du journalisme. Mais on l'a quelque peu négligée parce que la course quotidienne à l'information s'accélère et qu'il faut couvrir l'information sur l'Internet en temps réel. » Cette situation est problématique pour plusieurs raisons. Comme l'explique Nalon, le niveau d'éducation aux médias et à l'information est faible, l'information circule extrêmement vite, si bien que les rumeurs et les « fausses nouvelles » peuvent faire l'effet « d'une bombe nucléaire. Elles peuvent se propager rapidement d'un individu à l'autre, et on doit alors faire face à une véritable épidémie de désinformation. »

Cette petite équipe de quatre membres permanents a produit des résultats tangibles. Les grands médias brésiliens ont ainsi été nombreux à mettre en place leur propre service de vérification des faits, d'autant plus que Google a reconnu le travail accompli par Aos Fatos dans le cadre de ses propres efforts pour lutter contre la propagation des « fausses nouvelles ». Pour Nalon, « le résultat le plus gratifiant que nous ayons obtenu est d'avoir pu créer un espace de confiance. »

Elle est par ailleurs remplie d'espoir quant à l'évolution des médias indépendants au Brésil et aux possibilités qui s'offrent aux nouveaux médias : « Il existe au Brésil une bonne dynamique des médias indépendants et des petits médias... et je suis optimiste car on nous considère enfin comme des acteurs professionnels, objectifs et responsables ».

Tendances en matière d'indépendance des médias

La décrédibilisation des médias est un phénomène globalement omniprésent dans de nombreuses régions, surtout en période électorale. Une stratégie habituelle consiste à effacer les distinctions entre les médias traditionnels et la masse des contenus non vérifiés circulant sur les réseaux sociaux. Si dans des démocraties en place, des acteurs puissants n'ont de cesse de discréditer les médias, les dirigeants d'autres pays ont davantage les coudées franches pour leur emboîter le pas. Il arrive aussi que des personnalités occupant des postes influents réfutent la crédibilité de certains reportages en les qualifiant de « fausses nouvelles » [comme cela est mentionné dans le chapitre intitulé TENDANCES EN MATIÈRE DE PLURALISME DES MÉDIAS] dans le but d'écarter des reportages critiques. Là encore, la tendance s'accroît depuis quelques années, et le recours des pays démocratiques à de tels discours est devenu la norme pendant la période étudiée.

C'est surtout lorsque des acteurs au pouvoir s'en prennent à des éléments majeurs des médias et, notamment, que les attaques s'inscrivent dans un contexte de communication régulière avec le public que l'entreprise systématique de décrédibilisation des médias est la plus frappante. La décrédibilisation est une forme sournoise et efficace de propagande qui, peu à peu, entame la confiance qu'a l'opinion publique dans la capacité des médias d'assumer sa fonction collective et vitale de contrôle du gouvernement. En sus d'être un danger en soi, la décrédibilisation encourage et renforce les attaques dirigées contre les médias par d'autres factions de la société. Pris ensemble, tous ces facteurs peuvent non seulement intimider des journalistes, mais aussi porter atteinte à la confiance du public dans les principes fondamentaux de la fonction des médias et de la presse et à la crédibilité des données factuelles et scientifiques. Les répercussions sur le statut du journalisme, sur la sécurité des journalistes et sur les pratiques démocratiques fondamentales peuvent être profondes. La décrédibilisation donne à voir l'une des facettes d'un problème plus vaste de polarisation politique et sociale, s'accompagnant d'attaques répétées contre la légitimité des institutions publiques, y compris des instances judiciaires indépendantes, et d'ampleur mondiale.

Figure 3-3 : Effet de la décrédibilisation des médias sur la société



Si l'existence de la menace qui plane sur l'indépendance des médias en général est indéniable, il est intéressant ici d'étudier en détails quelques aspects particuliers du processus de décrédibilisation. L'un de ses effets est d'affaiblir les médias pour accroître leur vulnérabilité à des actions en justice. Dans de nombreuses régions, les efforts se poursuivent pour limiter la pénalisation de la diffamation, mais les poursuites au civil sont également coûteuses et hasardeuses et exposent les diffuseurs de médias à une probabilité accrue de faillite. Lorsque le droit des journalistes de critiquer des fonctionnaires est menacé, l'indépendance est fragilisée. Une offensive d'envergure contre les médias peut conduire à l'adoption de mesures qui étendent la responsabilité pénale des journalistes en cas de publication de secrets d'État et amoindrit leur capacité de protéger leurs sources. En décrédibilisant les médias, il devient plus facile de justifier des réformes juridiques qui, à terme, aggravent la précarité du secteur de la presse.

Le cadre juridique idéal qui existe actuellement dans les sociétés du monde entier est en pleine évolution. Conçu comme rempart pour défendre la liberté des médias, il bascule vers un autre modèle qui met la liberté des médias en balance entre hostilité et protection.

D'après les informations recueillies, la décrédibilisation organisée, systématique et cautionnée par l'État de la fonction des médias dans la société a conduit à réduire au silence certaines catégories de populations. Déstabiliser les médias est un moyen classique pour les pouvoirs publics d'étendre leur pouvoir pour déclencher une série d'actes de perturbation et d'intimidation dans le but de faire taire des groupes défavorisés, notamment des minorités politiques ou ethniques. Dans certaines régions, la décrédibilisation se double d'attaques de plus grande envergure contre des médias indépendants : des propriétés clés ont, par exemple, été fermées ou vendues à des partis affiliés au gouvernement. Les nouveaux venus proches du pouvoir de l'État et des nantis gagnent de l'influence. Il est possible de s'élever contre ces pressions pour défendre la presse en tant que groupe de la société civile et appeler l'opinion publique à protester, mais, dans ce genre de conflit, la peur engendre parfois la passivité ou le repli sur soi. Enfin, la décrédibilisation peut aussi faire fuir les annonceurs et les investisseurs.

L'indépendance des médias et la diffusion des informations jouent un rôle important dans la création de connaissances et dans le processus démocratique de prise de décision. Les méthodes de décrédibilisation servent alors d'obstacle, en semant le doute sur la pertinence de l'information, en laissant planer l'hypothèse d'un parti pris des médias qui neutraliserait en partie ou en totalité leur capacité de recueillir des données pertinentes et en dénigrant la notion de données vérifiables qui rendent compte de la réalité pour discréditer les normes professionnelles des journalistes. La contestation de faits spécifiques prend le dessus sur l'analyse de récits plus généraux qui donnent du sens aux faits et qui mobilisent des publics différents et de manières différentes. Ces considérations plus sérieuses sont éclipsées par l'image que l'on donne délibérément de la presse en lui apposant l'étiquette « opposition » et qui ternit la réputation des médias, érode leur indépendance et met en péril les idéaux du dialogue et d'une parole libre.

Qui plus est, la décrédibilisation ébranle les autres soutiens institutionnels fondamentaux de la liberté d'expression. L'état de droit, aspect central de la liberté d'expression, suppose l'existence d'un possible consensus sur des enquêtes factuelles. Les décisions ne sauraient garantir la primauté du droit s'il n'existe aucun moyen de s'entendre sur des principes factuels. La contribution de la presse en la matière est vaine si son statut est constamment remis en question

Capture des médias

Par « capture » des médias, on entend l'ensemble des forces pouvant restreindre ou fausser la couverture de l'information. D'aucuns l'ont définie comme « une situation dans laquelle les médias ont échoué à gagner leur autonomie pour manifester leur volonté propre et acquérir la capacité d'exercer leur fonction essentielle, en particulier l'information des citoyens. Au lieu de cela, ils sont demeurés dans un état intermédiaire, au service d'intérêts particuliers, et pas uniquement gouvernementaux, en les utilisant à d'autres fins »¹⁸. Des médias sous emprise peuvent difficilement jouer leur rôle premier d'informer le public, les organes de presse préférant s'adonner au commerce d'influence et à la manipulation de l'information¹⁹. L'un des caractères distinctifs de la capture des médias, par opposition à des formes plus explicites de contrôle des médias par l'État, est la collaboration du secteur privé. Mais toutes les régions livrent aussi des exemples qui illustrent les liens insidieusement noués entre le contrôle des médias par l'État et des intérêts commerciaux privés, tout en donnant l'apparente illusion de médias libres et indépendants.

Les cas abondent, partout dans le monde, de blogueurs et de journalistes citoyens qui placent certains sujets au centre de l'actualité et font des reportages de terrain lors de manifestations²⁰. Grâce aux réseaux sociaux, il est désormais extrêmement facile de partager l'information. Ces plates-formes ont ouvert des voies jusqu'alors ignorées pour révéler des scandales, avancer d'autres interprétations des événements et remettre en cause le discours dominant. Ce sont là autant de preuves de l'indépendance.

Maints exemples révèlent par ailleurs l'intervention d'acteurs politiques et économiques soucieux d'étendre sur les médias une emprise qu'ils veulent totale. Selon certaines sources, les « trolls » payés qui sont à l'origine de phénomènes perturbateurs comme les « commentaires payés » et les attaques collectives organisées, ainsi que les « fausses nouvelles » et les rumeurs, sont capables de lancer des actions d'envergure contre des journalistes indépendants avec l'aide de robots (bots). Dans une grande partie du continent africain, le système des « appels en série » (serial callers) connaît une vogue croissante. Un autre procédé, communément appelé « astroturfing », a cours dans d'autres régions, comme l'Amérique du Nord. Il consiste à utiliser des personnes mandatées par des acteurs politiques pour participer à un maximum d'émissions populaires de libre antenne dans l'intention de fausser ou d'influencer le débat dans leur intérêt²¹. Dans certains cas, l'émission est structurellement orientée en faveur de ces acteurs (avec, par exemple, une ligne téléphonique spéciale réservée aux sympathisants politiques qui prévoient de participer à l'émission). Dans d'autres, le dispositif est plus ponctuel et consiste en un ciblage spécifique d'émissions radiodiffusées qui sont inondées d'appels de sympathisants²².

Face à ces pratiques de confiscation, des associations de journalistes, des groupes de la société civile et des organisations internationales ont réitéré l'importance de normes professionnelles rigoureuses et de l'éducation aux médias et à l'information [voir la section 2.4.6 dans TENDANCES EN MATIÈRE DE PLURALISME DES MÉDIAS].

¹⁸ Zielonka 2015; Gagliardone et Pohjonen 2016.

¹⁹ Mungiu-Pippidi 2013, 40–41.

²⁰ Allan et Thorsen 2009, vol. 1; Allan 2013; Hänska-Ahy et Shapour 2013; Mutsvairo 2016; Thorsen et Allan 2014, vol. 2; Wall 2015.

²¹ Gagliardone 2016.

²² Brisset-Foucault 2016; Stremlau, Fantini, et Gagliardone 2015.

Réglementations financières et modèles économiques

Au chapitre de l'indépendance des médias, nécessité s'impose d'être attentif aux réglementations financières pour éviter une concentration excessive de la propriété des médias et donc de leur pouvoir, prévenir un risque de faillite des médias et favoriser une saine concurrence au sein de ce secteur. L'existence de mécanismes qui garantissent l'octroi de financements pérennes aux radiodiffuseurs de service public est importante de telle sorte que les médias ne soient pas réduits à servir de porte-parole du gouvernement ou à se laisser dicter leur conduite par des intérêts commerciaux.

Dans un contexte de concentration des médias, améliorer les performances économiques est en général nécessaire, mais n'améliore pas obligatoirement l'exercice journalistique. La propriété d'entreprise, différente de la propriété d'État et d'une réglementation gouvernementale stricte, n'est pas une condition suffisante pour garantir l'indépendance éditoriale. Si la transparence des médias en matière de propriété a progressé ici ou là ces dernières années, c'est en partie parce que des entreprises de médias ont cherché à augmenter leur capital via leur cotation en Bourse, les obligeant à révéler leurs structures de propriété. D'autres avancées ont été enregistrées en ce qui concerne le nombre de poursuites dans des affaires de concentration de la propriété des médias, contribuant à une meilleure visibilité des structures médiatiques dans les tribunaux. Le recours à des mandataires est, nonobstant, un obstacle majeur à la transparence des médias en matière de propriété dans de nombreuses régions du monde, car il masque la véritable propriété des médias et a une incidence sur l'indépendance.

Dans toutes les régions, des dispositifs de contrôle des capitaux des médias sont en place pour gérer les investissements directs étrangers dans ce secteur. De nombreux gouvernements de pays d'Afrique, d'Amérique latine et des Caraïbes, et de la région Asie et Pacifique ont adopté des lois et des réglementations très strictes qui limitent ou interdisent la propriété étrangère des médias, particulièrement dans les secteurs de la radiodiffusion et des télécommunications, avec des retombées variables sur l'indépendance éditoriale. En Amérique latine, près des deux tiers des 15 pays examinés au titre d'une étude de la Banque mondiale sur les investissements directs étrangers imposent des restrictions à la propriété étrangère dans le secteur de l'édition de journaux. Le montant des investissements étrangers dans le secteur des médias est plafonné dans la quasi-totalité des pays, même si les efforts se multiplient dans cette région pour absorber les capitaux privés et étrangers et s'approprier l'expérience de gestion des médias sans perdre la propriété ni le contrôle politique du secteur des médias²³. L'évolution des modèles de propriété et de contrôle a créé un conflit entre la protection de l'indépendance éditoriale d'une part et les aspects commerciaux de la production des informations d'autre part, qui s'est accompagné d'un flou éthique, d'un défaut de protection des médias et d'un affaiblissement de l'identité et du professionnalisme des journalistes et des médias d'information. Parallèlement, la réglementation des questions de propriété s'est complexifiée pour les plates-formes Internet qui relèvent de juridictions multiples, quoique les dispositions européennes en matière de droit de la concurrence et de droit fiscal aient permis de résoudre une partie de ces questions et que l'incidence de la question de l'indépendance des contenus journalistiques pour les entreprises de l'Internet soit difficile à établir.

²³ Banque mondiale, Société financière internationale (SFI) et Banque de développement d'Amérique latine (CAF) 2013.

Tendances en matière d'indépendance des médias

Les aspects financiers ont aussi eu des répercussions sur l'indépendance des médias en raison de la mutation des modèles économiques. Dans le secteur de l'industrie, les médias ont entrepris de réévaluer ce qui constitue la valeur du contenu médiatique, tout en entraînant le renforcement des programmes publics de développement, du mécénat d'entreprise et autres financements au titre d'intérêts spéciaux ou encore la subvention croisée des contenus. Ces types de financement qui n'ont rien de nouveau en matière de radiodiffusion internationale ont habituellement une incidence sur le contenu des médias, la présentation des informations et les « lignes rouges », à distinguer des principes professionnels, que les journalistes se sentent incapables de franchir.

Si les grandes entreprises de médias s'emploient à attirer leurs propres annonceurs en ligne, les nombreux intermédiaires en ligne qui existent désormais, par exemple Google Ads, laissent les petites entreprises de médias en ligne engranger des revenus et leur évitent d'avoir à mettre en place des services spécifiques. On ne peut néanmoins pas nier que les plates-formes comme Facebook, friandes de contenu vidéo et capables de modifier leur fil d'actualité sans en référer à quiconque, compromettent l'autonomie éditoriale. De surcroît, non seulement le média concerné n'a plus aucune maîtrise sur les publicités diffusées, mais il ne peut pas non plus accéder à la totalité des données sur l'auditoire pour accroître ses propres perspectives de revenus.

Perceptions de l'indépendance des médias par les journalistes

De l'enquête de la Worlds of Journalism Study, il ressort que dans 18 des 21 pays d'Europe de l'Ouest et d'Amérique du Nord examinés, les journalistes se considèrent de moins en moins libres de prendre des décisions éditoriales de manière indépendante depuis cinq ans. Dans la plupart des pays de toutes les autres régions, en revanche, un grand nombre de journalistes déclarent jouir d'une plus grande liberté éditoriale (Figure 3-4)²⁴. Cette perception d'une liberté éditoriale en progression est particulièrement marquée en Afrique et dans les sous-régions de l'Asie du Sud et du Sud-Est. Une tendance similaire semble se profiler concernant la perception de la crédibilité du journalisme par les journalistes. Si elle s'est améliorée en Afrique, en Asie et Pacifique, en Amérique latine et dans les États arabes, elle se dégrade dans les pays d'Europe centrale et orientale et dans la grande majorité des pays d'Europe de l'Ouest et d'Amérique du Nord (Figure 3-5).

Au vu de certains éléments, toutefois, la tendance à la baisse d'indépendance des médias perçue dans certaines parties du monde pourrait s'inverser. S'il est trop tôt pour pouvoir prendre la mesure du phénomène, des signes d'engagement et de mobilisation active de citoyens en faveur des médias se font jour dans quelques pays d'Europe de l'Ouest et d'Amérique du Nord. Tandis que le déclin marqué des ventes de publicités imprimées se poursuit dans ces États, des journaux font état d'une augmentation des abonnements et des recettes publicitaires dans le numérique qui a permis de développer des salles de rédaction en proie à de graves difficultés financières²⁵. On peut voir là l'une des illustrations du lien qui existe entre les grands médias d'information et les cycles électoraux, mais aussi l'indice d'une propension plus grande du lectorat à payer pour un contenu numérique de qualité.

²⁴ Worlds of Journalism Study 2016. The Worlds of Journalism est un projet académique qui a été créé pour le statut de journalisme à travers le monde. Le projet a interviewé 27 500 journalistes entre 2012 et 2016.

²⁵ Chatterjee 2017; Doctor 2016.

Figure 3-4 : Tendances relatives à la perception de la liberté éditoriale par les journalistes



Source : Worlds of Journalism Study. 2016. Change: Journalists' freedom to make editorial decisions

Figure 3-5 : Tendances relatives à la perception de la crédibilité du journalisme par les journalistes



Source : Worlds of Journalism Study. 2016. Change: Journalists' freedom to make editorial decisions

Professionnalisme et efforts visant à limiter les pressions politiques et économiques

Tant au niveau des instances de régulation que des normes journalistiques, le professionnalisme a des effets bénéfiques sur l'indépendance des médias. Dans certains pays, il semble que la domination des organisations professionnelles dans le domaine du plaidoyer réduit la pluralité d'expression de ceux qui sont concernés ou consultés à ceux qui représentent les intérêts des propriétaires dans le processus décisionnel. La capacité de pression des élites médiatiques s'est en effet renforcée à la faveur de la concentration de la propriété, surtout en Amérique du Nord. La relative indépendance formelle d'un média vis-à-vis de l'État le rend quelquefois plus vulnérable à l'emprise d'intérêts commerciaux. Certains membres du conseil de ces organisations et associations professionnelles siègent dans des groupes de travail au sein du gouvernement et sont membres de comités. Ils facilitent souvent la participation indirecte des associations à la rédaction des lois et des politiques relatives aux médias..

La professionnalisation des organes de régulation et de presse fait l'objet d'une forte demande de la part de la société. Des efforts considérables sont déployés à l'échelle mondiale pour que l'opinion publique et les gouvernements penchent en faveur de normes internationales. Des alliances gouvernementales comme Freedom Online Coalition et des organisations non gouvernementales comme l'IFEX (Échange international de la liberté d'expression) et Media Legal Defence Initiative ont contribué à mobiliser l'adhésion du public à des normes sur la liberté d'expression qui étayent l'indépendance des médias. Force est aussi de souligner les efforts engagés aux quatre coins du monde pour former de nouvelles cohortes d'avocats spécialisés en droit des médias et de sensibiliser les juges aux questions relatives à la liberté d'expression et à l'indépendance. Dans cet esprit, l'UNESCO a dispensé des formations à quelque 5 000 employés du secteur judiciaire en Amérique latine, et elle s'apprête à monter une initiative analogue en Afrique. Si les initiatives normatives ont plutôt été portées par des organisations de développement des médias et des organisations intergouvernementales comme l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, les entreprises technologiques s'y intéressent de plus en plus, en particulier pour peser sur les politiques au niveau national. Dernièrement, Google, Facebook et d'autres ont aussi mis en place en Afrique et dans la région arabe des bureaux stratégiques chargés d'appuyer l'élaboration de politiques incitatives et de cadres juridiques adaptés et la formation d'avocats et de responsables politiques compétents pour promouvoir leurs produits.

Comme le fait remarquer le premier rapport sur les *Tendances mondiales*, bien qu'il existe un certain nombre de codes de déontologie du journalisme visant à l'universalité, et même des codes pour les « journalistes en ligne » et les blogueurs, la plupart des agences de presse et des radiodiffuseurs transnationaux possèdent leurs propres codes, même s'ils ne sont pas tous accessibles au public²⁶.

Dans la plupart des régions, les journaux ont élaboré leurs propres codes de conduite en s'inspirant d'un ensemble cohérent de valeurs et de normes auquel les éditeurs et les journalistes sont appelés à se conformer. Soucieux des bonnes pratiques, certains journaux ont même désigné un médiateur ou un représentant des lecteurs pour traiter les plaintes des citoyens. Dans maints pays, des associations et des conseils de presse font office de syndicats et se tiennent à la disposition des journalistes qui veulent améliorer leurs conditions de travail et éliminer les obstacles qu'ils rencontrent dans la collecte de l'information. Selon les pays, des conseils de presse indépendants sont formés, sans obligation statutaire ou par obligation légale.

²⁶ UNESCO 2014a.

Ces dispositifs favorisent une plus grande efficacité de la responsabilité professionnelle, mais doivent aussi assurer leur indépendance politique et économique à long terme. Au sein des médias privés, les tendances qui président aux intérêts politiques ou économiques d'acteurs proches ou membres du gouvernement sont contradictoires. À l'opposé, d'autres médias s'adonnent au sensationnel en publiant des contenus à caractère violemment antigouvernemental et privilégient la quête de profits ou d'avantages politiques plutôt que l'exactitude des faits.

Parallèlement à l'essor des cours en ligne, notamment des cours en ligne ouvert à tous (MOOC), et à l'élargissement de l'accès à l'Internet dans toutes les régions du monde auxquels on assiste depuis quelques années, on observe une augmentation de l'offre de supports de formation au journalisme en ligne. L'UNESCO a, par exemple, publié des guides complets pour les journalistes, qui traitent de sujets divers allant de la couverture des conflits au journalisme d'investigation. L'Organisation a également produit des cursus en ligne, notamment des modèles de cursus pour la formation au journalisme et un programme en ligne d'éducation aux médias et à l'information. Dans les pays en développement, notamment en Afrique, des universités œuvrent, en coopération avec des universités d'Amérique du Nord ou d'Europe, à la conception de cours de formation au journalisme et aux médias et à l'appui de différentes formes d'apprentissage à distance. Plusieurs programmes d'enseignement à distance conçus aux États-Unis et au Royaume-Uni, par le Knight Centre for Journalism in the Americas notamment, proposent aussi des cours en langue espagnole destinés aux pays latino-américains. L'exemple de l'Académie BBC est également remarquable. L'University of South Africa ouvre à des diplômés et des formations de courte durée en ligne, en particulier dans le domaine des médias, et s'adresse à un public international. Ces initiatives concourent à de meilleures conditions d'accès et au déploiement d'une conception et d'une pratique normative du journalisme à travers la formation d'un plus grand nombre de journalistes, y compris dans des régions peu accoutumées à bénéficier de cours et de formations à l'échelon local. Pour autant, on est encore loin de répondre au besoin croissant de formation des journalistes pour qu'ils puissent couvrir des sujets d'actualité complexes, comme les Objectifs de développement durable, le populisme, la génétique et les technologies.

Le soutien qu'apportent les bailleurs de fonds au développement des médias et les organisations non gouvernementales actives dans le domaine de la liberté d'expression peut varier considérablement d'une année à l'autre et, dès lors, compromettre la viabilité des organisations, en particulier dans certaines régions d'Afrique, de même qu'en Europe centrale et orientale. Un rapport établi récemment par le Center for International Media Assistance (CIMA) du National Endowment for Democracy met en évidence ces fluctuations de financement à partir d'un suivi des fonds affectés par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) à différentes régions au cours des trois dernières années²⁷. Le financement national de ces groupes bénéficiaires reste limité dans les pays en développement. Les résultats d'une enquête sur les priorités des bailleurs de fonds en matière de développement des médias qui sont présentés dans ce même rapport sont riches d'enseignement et font ressortir l'importance accordée à l'accès à l'information (Figure 3-6).

La coordination des activités des pourvoyeurs de fonds et des ONG continue de soulever d'innombrables difficultés qui empêchent les bailleurs de fonds des médias de garantir l'indépendance des ONG et des médias qu'ils financent. Il est fréquent que les priorités changent d'une année sur l'autre ou qu'un pays bailleur de fonds décide de privilégier un thème particulier, tantôt en concertation avec les groupes qu'il soutient, tantôt en fonction de ses propres priorités. Le fait que des fondations privées situées dans les pays du Nord attribuent des subventions à des médias situés dans les pays du Sud n'est nullement exceptionnel.

²⁷ Kalathil 2017.

Figure 3-6 : Priorités des bailleurs de fonds en matière de développement des médias



Source: Kalathil, S., 2017. *A Slowly Shifting Field: Understanding Donor Priorities in Media Development*, CIMA Digital Report. Center for International Media Assistance (CIMA).

Ces fonds sont généralement destinés à des domaines d'intérêt bien définis, comme la santé ou l'éducation, et ces dons ont, selon le cas, une incidence positive ou négative sur l'indépendance éditoriale²⁸. Le Forum mondial pour le développement des médias (GFMD) poursuit son action en vue d'améliorer la coordination entre les bailleurs de fonds et les ONG qui travaillent dans ce secteur.

À contre-courant de ces initiatives, des gouvernements redoublent d'efforts pour réglementer ou interdire les activités des ONG. La meilleure preuve en est le foisonnement des législations qui restreignent le champ d'action des ONG et des groupes de la société civile²⁹. La situation d'il y a dix ans où les efforts étaient encore fragmentaires n'a rien de comparable avec la situation actuelle où l'adoption de législations visant des ONG qui œuvrent pour le développement des médias et, plus spécialement, celles qui bénéficient de financements étrangers, est, partout dans le monde, des plus banale³⁰. Ces législations prévoient souvent d'instaurer des barrières au financement externe ou étranger et d'imposer des contraintes à ceux qui souhaitent participer et prêter appui à ces groupes et organisations. Dans les pays du Sud, exception faite d'une poignée de nouvelles plates-formes de journalisme d'investigation indépendantes à but non lucratif, principalement numériques, de nombreuses ONG ont noté une tendance des bailleurs de fonds à supprimer leur soutien. Les aides provenant de puissances émergentes qui ne font pas partie du cercle traditionnel des pays bailleurs de fonds des médias n'ont, en général, pas été touchées par ces mesures restrictives à l'égard des investissements étrangers dans le développement des médias.

²⁸ Schiffrin 2017a.

²⁹ International Centre of Not-for-Profit Law 2016.

³⁰ Rutzen 2015.

Égalité des genres et indépendance des médias

Comme pour la liberté et le pluralisme des médias, le genre est omniprésent sous des formes multiples et variées dans l'indépendance des médias. Les médias ne peuvent exercer leur rôle avec efficacité et dans l'intérêt de tous que si les femmes et les hommes peuvent y travailler dans des conditions égales d'accès, de liberté et d'indépendance. En dépit des législations progressistes en vigueur depuis des décennies, de l'élaboration de politiques nationales d'égalité des genres et de l'action des syndicats de médias, les inégalités entre hommes et femmes subsistent. En l'absence de sanctions clairement définies et à défaut d'une vision des bienfaits qu'elle apporte, la promotion de l'égalité des genres n'a suscité qu'un enthousiasme discret. À titre d'exemple, dans une étude de 2016 effectuée en Amérique du Nord et en Europe de l'Ouest auprès de membres de conseils à propos de l'introduction de quotas, il apparaît que, dans les organisations (et les pays) engagées dans des stratégies positives en faveur de la représentation des femmes, les avis étaient favorables, alors qu'ils l'étaient beaucoup plus rarement dans des contextes où cet engagement était absent³¹.

Pour faire face à ces problématiques liées au genre et à l'indépendance des médias, plusieurs actions de plaidoyer et de contrôle des médias ont été menées ces dernières années, et les données qu'elles livrent sur les inégalités persistantes entre les hommes et les femmes sont éclairantes. De leur côté, les syndicats de médias ont joué un rôle de premier plan aux niveaux local, national, régional et mondial dans la défense des intérêts des femmes employées dans les médias, avec la création de comités de femmes, la nomination de femmes à des postes de responsabilité, l'organisation de conférences réunissant des femmes et l'élaboration de guides de bonnes pratiques. La Fédération internationale des journalistes (FIJ) est, par exemple, dotée d'un Conseil du Genre (CG) qui a pour tâche de coordonner le travail de la Fédération en tenant compte des questions de genre. Ce Conseil a, dès sa création, été considéré comme un instrument important pour guider les projets, formuler des politiques concernant le genre et les bonnes pratiques, sensibiliser aux questions de genre et intégrer ces questions dans les projets et activités de la Fédération et de ses affiliés³². Depuis son Congrès, en 2016, les activités du Conseil du Genre sont officiellement consacrées et protégées par la Constitution de la Fédération. Les professionnelles des médias ont elles-mêmes pris une part active au développement de leurs propres réseaux de solidarité et de soutien mutuels en créant des événements, des programmes de mentorat et des prix destinés à récompenser des femmes pour leurs réalisations.

Égalité des genres sur le lieu de travail

Globalement, les recherches conduites ces vingt dernières années sur les conditions de travail des femmes dans l'univers des médias montrent que les femmes sont parfois en butte à des réactions d'hostilité dans les salles de rédaction. L'absence de politiques organisationnelles relatives à l'égalité des genres et aux mécanismes de signalement d'actes de harcèlement en est l'une des explications probables. D'après l'étude mondiale consacrée au statut des femmes dans les médias menée en 2011 par la Fondation internationale des femmes dans les médias (voir le chapitre précédent), plus de la moitié des organisations de médias interrogées disposaient d'une politique d'égalité des genres, ce taux variant largement d'une région à l'autre³³. En Europe de l'Ouest et en Afrique, elles étaient plus des deux tiers dans ce cas, contre un quart au Moyen-Orient et en Afrique du Nord et moins de 20 % en Europe centrale et orientale.

³¹ Wiersema and Mors, 2016.

³² International Federation of Journalists (IFJ) n.d.

³³ Byerly 2011.

Tendances en matière d'indépendance des médias

Selon le rapport 2013 de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes qui a porté sur 99 grandes entreprises de médias en Europe, un quart d'entre elles s'étaient dotées de politiques contenant des dispositions relatives à l'égalité des genres, souvent inspirées de directives nationales plus larges sur l'égalité. Il est intéressant de noter que, sur ces 99 entreprises, les entreprises publiques étaient plus nombreuses que les entreprises commerciales à avoir instauré des politiques d'égalité des genres. Toutefois, les entreprises où de telles politiques étaient en place n'avaient pas prévu de mécanismes de suivi de leur efficacité, limitant ainsi les perspectives de réel changement. Cela étant, la faible ampleur des actions de lutte contre les inégalités hommes-femmes n'est pas imputable à un déficit de plaidoyer, car certains éléments démontrent un engagement croissant des organisations de médias en faveur de l'égalité des genres.

Surveillance et défense des médias

Outre le Projet mondial de monitoring des médias (GMMP) [voir TENDANCES EN MATIÈRE DE PLURALISME DES MÉDIAS : ÉGALITÉ DES GENRES ET PLURALISME DES MÉDIAS], plusieurs initiatives régionales effectuent un suivi régulier des aspects d'égalité des genres dans les médias, dont certaines s'insèrent dans un travail de collaboration avec des journalistes en vue de faire évoluer les mentalités dans les salles de rédaction. À titre d'exemple, l'ONG sud-africaine Gender Links, créée en 2001 dans le but de favoriser « l'égalité des genres dans et à travers les médias » en Afrique australe, dirige le groupe des médias de l'Alliance pour le Protocole sur le genre. Gender Links promeut la défense des médias par le plaidoyer à travers des initiatives internationales comme l'Alliance mondiale genre et médias (GAMAG), qui organise des rencontres sur les questions de genre et les médias, met au point des politiques en coopération avec des instances de régulation et soutient des actions de formation et d'élaboration de politiques aux côtés des médias. Gender Links s'occupe actuellement de l'implantation de centres d'excellence pour l'éducation sur les questions de genre dans les médias dans 108 salles de rédaction en Afrique australe et a déjà établi huit centres d'excellence de ce type.

En 2016, l'Association mondiale pour la communication chrétienne (AMCC), le réseau du Projet mondial de monitoring des médias (GMMP) et d'autres partenaires ont lancé une campagne ayant pour objet d'en finir avec le sexisme dans les médias d'ici à 2020. Intitulée End News Media Sexism, cette campagne encourage et appuie les actions de plaidoyer engagées pour changer les politiques des médias et les pratiques journalistiques. S'appuyant sur une démarche pluridisciplinaire, elle utilise une large palette d'outils pour renforcer la sensibilisation, parmi lesquels une fiche de pointage relative à la parité des sexes qui permet aux médias d'évaluer leur niveau en la matière.

Le Réseau des femmes africaines pour le développement et la communication (FEMNET), fondé en 1988 dans le cadre d'un projet plus large de lutte pour l'autonomisation des femmes en Afrique, est principalement axé sur la promotion de la femme dans le domaine de la communication. On lui doit la création de plates-formes de partage d'informations, d'idées, de stratégies et d'expériences pour favoriser l'apprentissage mutuel et la réalisation d'objectifs communs avec une efficacité accrue dont il assure la gestion. Le Réseau FEMNET rédige des rapports et des synthèses politiques dans lesquels il énonce des recommandations stratégiques. Très investi dans des actions de renforcement des capacités à l'échelon local, il a en particulier permis de faciliter l'accès des femmes aux technologies de l'information et de la communication (TIC) en Afrique. En Asie, le réseau SWAN (South Asia Women's Network) a lancé un projet de recherche appelé Women for Change: Building a Gendered Media in South Asia. Développé dans neuf pays d'Asie du Sud, ce projet est financé pour partie par le Programme international pour le développement de la communication (PIDC) de l'UNESCO.

De leur côté, un certain nombre d'organisations nationales œuvrent au niveau local pour accroître la représentation et la participation des femmes dans les médias. L'association palestinienne Women, Media

and Development (connue sous son acronyme arabe TAM) a vu le jour en 2004. Cette association travaille en collaboration avec des femmes de communautés locales pour améliorer leur représentation dans les médias et créer un environnement propice à la communication et la défense de leurs droits. Elle propose aux femmes des formations sur l'accès à différentes plates-formes médiatiques et sur leur utilisation et appuie des projets locaux de sensibilisation et de plaidoyer. L'association TAM a, par exemple, contribué au renforcement des capacités et à la lutte contre les conceptions stéréotypées des femmes dans les médias en élaborant des manuels de formation et des guides de sensibilisation à la dimension du genre et en mettant en œuvre des projets destinés à élargir l'accès des femmes aux structures de pouvoir et à la vie dans la société.

Associations professionnelles formelles et informelles

Plusieurs réseaux formels et informels de professionnelles des médias jouent également un rôle actif au service des femmes dans les médias, aux côtés des organisations militantes. L'un des plus anciens, Alliance for Women in Media (AWM), fondé en 1951 sous l'appellation American Women in Radio and Television, aide les femmes à étendre leurs réseaux, à suivre des programmes de formation et de perfectionnement professionnel et à faire valoir leurs talents dans le secteur des médias.

Ce réseau est à l'origine d'un prix qui est décerné chaque année depuis 1975 aux réalisateurs de programmes et aux fournisseurs de contenus pour les récompenser de leur action en faveur de la promotion de la femme et des questions relatives aux femmes. Quant au réseau Marie Colvin de journalistes, il agit au niveau régional et regroupe des femmes journalistes opérant dans le monde arabe. Cette communauté en ligne bilingue (anglais-arabe) a pour objet d'aider des femmes journalistes locales en situation difficile et privées de soutien, que ce soit sur des questions de sécurité, de contrats juridiques, d'assurance ou d'aide psychologique³⁴. Le réseau met en relation des journalistes aguerries et des journalistes novices ou isolées auxquelles il offre des services de tutorat et d'entraide entre pairs. Il propose aussi des aides et des conseils spécialisés en collaboration étroite avec des experts spécialisés dans le domaine du droit des médias, de la sécurité en ligne, de la santé et de la sécurité.

Des syndicats de médias aux niveaux local, régional et mondial ont par ailleurs constitué des comités de femmes et fait campagne pour encourager les femmes à briguer des mandats électifs dans des structures syndicales formelles. D'après une enquête de 2001 menée par la Fédération internationale des journalistes, les femmes représentaient 29 % des membres de syndicats dans 38 pays, mais n'étaient que 17 % à siéger dans les organes directeurs des syndicats : son rapport de 2010 indiquait que la représentation des femmes dans les syndicats n'avait que légèrement augmenté, atteignant 15 %. En Europe, on a noté une tendance à la baisse entre 2006 et 2013, les femmes ne comptant plus que pour 42 % des membres de syndicats de journalistes et pour 36 % des membres d'organes décisionnels des syndicats, des chiffres en baisse par rapport aux résultats antérieurs établis à 45 % et 39 % respectivement. À défaut d'enquêtes locales plus ciblées sur la situation des femmes journalistes dans les médias en Europe, il est difficile de déterminer la cause de ce recul, mais elle tient probablement à la diminution du nombre de femmes au sein du personnel des principaux médias européens et au recours accru à des journalistes indépendants qui sont en grande partie des femmes. Par leur existence même, ces organisations, réseaux et associations attestent de l'importance que les femmes attachent à l'entraide mutuelle dans un secteur largement dominé par les hommes. Ils sont également le signe que les femmes apprécient et recherchent des espaces sociaux réservés dans lesquels elles puissent partager des expériences et des stratégies afin de pouvoir affronter cet univers compétitif et précaire, mais aussi s'y épanouir.

³⁴ Marie Colvin Journalists' Network n.d.

Les médias ne peuvent exercer leur rôle avec efficacité et dans l'intérêt de tous que si les femmes et les hommes peuvent y travailler dans des conditions égales d'accès, de liberté et d'indépendance

Conclusion

L'indépendance des médias est, de tous les principaux aspects de la liberté de la presse qui sont en jeu, l'un des plus vulnérables. Deux facteurs au moins sont à considérer pour garantir cette indépendance des médias : l'indépendance des instances de régulation des médias à l'égard des pressions gouvernementales et commerciales d'une part, l'indépendance des médias et des journalistes eux-mêmes à l'égard de toute forme de contrôle, qu'il s'agisse d'intérêts politiques, gouvernementaux ou commerciaux. Les rapports régionaux de la série *Tendances mondiales* mettent en évidence un renforcement des directives gouvernementales et de l'ingérence politique dans les processus de décision concernant les licences et les sanctions dans certaines régions. Les structures médiatiques oligarchiques, dans lesquelles les pouvoirs publics, les responsables politiques et les acteurs puissants des milieux d'affaires entretiennent des liens étroits, font fi des normes professionnelles d'indépendance qui sont dans l'intérêt du public. Les efforts accrus déployés pour présenter les médias comme un simple instrument d'opposition politique, et non comme une institution investie d'une fonction sociale de surveillance de l'action gouvernementale, ont contribué à affaiblir le soutien de l'opinion publique et sa confiance dans les médias. Dans des sociétés divisées, galvanisées par l'effet polarisant des élections, les médias sont devenus un vecteur privilégié d'expression des conflits politiques. Les acteurs de la presse sont décrits non pas comme des intermédiaires de la profession qui exercent leur métier au sein de diverses structures narratives, mais comme des partisans politiques qui fabriquent des contenus et ne méritent donc pas la protection journalistique qu'ils revendiquent. Depuis le premier rapport sur les *Tendances mondiales*, cette tendance gagne, à la fois en intensité et en extension géographique. Elle a eu de fortes répercussions sur les deux aspects de l'indépendance que sont le fonctionnement des organismes publics et l'action des médias eux-mêmes. Par ailleurs, l'écosystème d'appui à l'indépendance dans lequel s'inscrivent les organisations non gouvernementales et les programmes de formation a été remis en cause, et l'indépendance continue de pâtir des inégalités entre les genres.

