

Examens de l'OCDE sur la gouvernance
publique

Voix citoyenne en Tunisie

LE RÔLE DE LA COMMUNICATION ET DES MÉDIAS
POUR UN GOUVERNEMENT PLUS OUVERT



Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Voix citoyenne en Tunisie

LE RÔLE DE LA COMMUNICATION
ET DES MÉDIAS POUR UN GOUVERNEMENT
PLUS OUVERT

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2019), *Voix citoyenne en Tunisie : Le rôle de la communication et des médias pour un gouvernement plus ouvert*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264306622-fr>.

ISBN 978-92-64-30661-5 (imprimé)
ISBN 978-92-64-30662-2 (pdf)

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique
ISSN 2226-5953 (imprimé)
ISSN 2226-5961 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Couverture conçue par Mohamad Sabra; © Maksim Kabakou – Fotoloa.com; © Arthimedes/Shutterstock.com; © Peshkova/Shutterstock.com; © Svilen_mitkov/Shutterstock.com

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2019

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@cfcopies.com.

Avant-Propos

L'écosystème médiatique tunisien a connu de nombreuses transformations, sous l'impulsion des profonds changements politiques et sociaux intervenus dans le pays depuis la Révolution de 2011. Ce processus intervient à un moment où, partout dans le monde, la confiance dans les institutions et la participation à la vie publique déclinent, des menaces croissantes pèsent sur la liberté de parole et des médias, tandis que la désinformation est facilitée par le détournement d'évolutions technologiques.

Pour lutter contre cette tendance croissante à la défiance et au retrait de la vie publique, les pays membres et partenaires de l'OCDE ont déployés, au cours des quinze dernières années, des stratégies et des initiatives en faveur du gouvernement ouvert. Le Rapport de l'OCDE (2017) *Gouvernement Ouvert – Contexte Mondial et Perspectives* et les nombreux Examens par l'OCDE du Gouvernement ouvert ont mis au jour divers apports possibles des écosystèmes de la communication et des médias à la mise en œuvre des principes du gouvernement ouvert que sont la transparence, la responsabilité, l'intégrité et la participation des citoyens.

Les analyses de l'OCDE montrent cependant que les efforts menés pour tirer profit de cette interaction mutuellement bénéfique n'ont pas été systématiquement ni suffisamment pris en compte. Ce rapport est un des premiers Examens OCDE du Gouvernement ouvert qui se concentre sur cette contribution inexploitée de la communication publique et des médias aux réformes du gouvernement ouvert. Il examine, d'une part, la manière dont les stratégies, politiques et structures de communication peuvent favoriser un gouvernement plus responsable et efficace, qui accroît la transparence et la participation. Il évalue, d'autre part, les principales composantes du secteur des médias, et notamment les médias locaux, associatifs et en ligne, ainsi que l'effectivité et l'utilisation des dispositions législatives en matière d'accès à l'information, et leur contribution à une plus grande ouverture du gouvernement. Au regard du rôle bien connu des réseaux sociaux dans le Printemps arabe et de l'usage actif de Facebook par la moitié de la population tunisienne, le lien entre écosystèmes médiatiques et de communication, d'une part, et de bonne gouvernance, d'autre part, apparaît d'une importance décisive pour le futur de la vie démocratique en Tunisie, comme pour le développement socio-économique.

Cette publication formule des recommandations à l'attention du gouvernement tunisien, en se fondant sur les réponses de 14 ministères et institutions publiques au questionnaire, sur l'information rassemblée au cours des entretiens avec les représentants des médias, des organisations de la société civile, et de l'administration tunisienne, ainsi que sur les bonnes pratiques des pays membres et partenaires de l'OCDE. Plus précisément, le Rapport s'inspire de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert qui met l'accent sur le rôle de la communication comme facteur d'une plus grande ouverture, et souligne le besoin de la considérer non comme un simple moyen d'informer la population, mais comme un outil stratégique au service de l'élaboration des politiques publiques et de la fourniture des services. La Recommandation introduit par ailleurs le concept d'« État ouvert », dans lequel des acteurs spécifiques comme les médias jouent un rôle décisif pour promouvoir les réformes du gouvernement ouvert.

Les programmes d'appui aux médias se concentrent généralement, dans un contexte de coopération au développement, sur l'appui direct aux journalistes et aux agences de presse. Les défis que soulèvent pour la gouvernance publique un paysage médiatique changeant

n'ont cependant pas été suffisamment examinés. Il est ainsi nécessaire d'affiner les recommandations sur la manière de répondre à ces enjeux, ainsi que de tirer profit des opportunités qui se présentent aujourd'hui, pour promouvoir une démocratie forte et une croissance inclusive.

Remerciements

Le Secrétariat de l'OCDE souhaite exprimer sa gratitude à l'ensemble des personnes ayant contribué à la réalisation de ce rapport. Ces remerciements vont en premier lieu au gouvernement tunisien, et en particulier à la Présidence du Gouvernement et son service chargé de la communication ainsi que l'unité de l'administration électronique. L'OCDE souhaiterait également remercier l'Instance Nationale d'Accès à l'Information, la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle, le Centre Africain de Perfectionnement des Journalistes et Communicateurs, ainsi que les parties prenantes tunisiennes ayant participé à la mission d'examen par les pairs et à l'enquête, y compris le réseau de la communication publique mis en place et chapeauté par la Présidence du Gouvernement, la société civile, les instances indépendantes et les médias. L'OCDE adresse également ses remerciements à Alessandra Migliozi, chargé de presse au ministère de l'éducation en Italie qui a agi en tant que pair et évaluatrice.

Dans le cadre du Programme MENA-OCDE pour la Gouvernance, cette Revue a été préparée par la Direction de la Gouvernance Publique de l'OCDE, qui est dirigée par Marcos Bonturi. Elle s'inscrit dans la série des publications réalisées par la Division des Examens de la Gouvernance et des Partenariats, sous la responsabilité de Martin Forst.

Cette publication a été élaborée sous la direction stratégique d'Alessandro Bellantoni, qui a mené le processus d'examen par les pairs, a fourni des commentaires sur tous les chapitres et les a mis en cohérence. La publication a été coordonnée par Karine Badr, qui, avec Craig Matasick et Katharina Zuegel forment l'équipe de rédaction. Paulina López Ramos et Claudia Quintana ont contribué aux recherches et à la préparation du texte. Cette publication s'est appuyée sur un travail de recherche et d'analyse réalisé par Rafika Bendermel (experte en médias associatifs), Mai-Linh Hamisultane (experte en communication), et Aida Kaisy (experte en gouvernance des médias). La publication a également bénéficié des commentaires de Soazig Dollet (experte en gouvernance des médias), de l'association Article 19 et de Neijb Mokni (expert sur l'accès à l'information). Un travail éditorial a été assuré par Joëlle Palmieri. Sandrine Lefranc a assuré la traduction en français. L'appui administratif a été assuré par Delphine Mergier et Lauren Thwaites. Ciara Muller a apporté un appui éditorial et a préparé le manuscrit en vue de sa publication.

L'OCDE souhaite remercier le Ministère Fédéral des Affaires Étrangères d'Allemagne pour le soutien financier qu'il a apporté à ce projet dans le cadre du « Partenariat pour la Transformation ».

Table des matières

Avant-Propos	3
Remerciements.....	5
Résumé exécutif.....	11
Chapitre 1. Contexte, évaluation et recommandations en Tunisie	13
Le cadre de l'OCDE en matière de gouvernement ouvert, de communication publique et d'écosystèmes médiatiques	14
Principales évolutions de l'écosystème médiatique tunisien depuis la Révolution	17
Principales conclusions et recommandations.....	18
En ce qui concerne la communication publique.....	18
En ce qui concerne l'accès des journalistes et des citoyens à l'information	22
En ce qui concerne les médias locaux et associatifs.....	23
En ce qui concerne le rôle des médias en ligne, réseaux sociaux et journalisme citoyen pour une plus grande participation des parties prenantes à la vie publique.....	24
Notes	26
Références.....	26
Chapitre 2. Aperçu de la communication publique en Tunisie.....	27
Contexte et évolutions	28
Une communication pré-révolution verrouillée	28
Le défi d'adaptation	28
Gouvernement ouvert et communication publique.....	30
Stratégies de communication publique	33
Structures et organisation de la communication publique	37
Au niveau du gouvernement	37
Au sein des établissements publics	37
Au niveau local.....	38
Ressources humaines et financières destinées à la communication publique.....	40
Coordination	42
Recommandations	46
Notes	47
Références.....	48
Chapitre 3. Communiquer pour un gouvernement plus ouvert en Tunisie.....	51
Transparence et communication à travers les TIC.....	52
De l'importance de l'interaction avec les médias	53
Une communication axée vers un meilleur accès à l'information	54
La communication publique, vecteur-clé de la participation citoyenne	54
Réseaux sociaux et participation citoyenne.....	54
Quel apport de la communication publique à des politiques publiques plus efficaces et inclusives?.....	58

Recommandations	60
Notes	61
Références.....	61
Chapitre 4. L'accès à l'information, un levier pour des écosystèmes médiatiques efficaces en Tunisie	63
Le rôle des journalistes en matière de promotion de la transparence	64
Le cadre légal en faveur de l'AI en Tunisie.....	68
Les difficultés rencontrées par les journalistes dans la concrétisation du cadre de l'AI en Tunisie ..	71
Recommandations	76
Notes	78
Références.....	79
Chapitre 5. Les médias locaux et associatifs, vecteurs de la voix citoyenne en Tunisie	81
Le rôle des médias locaux et associatifs en faveur de l'expression et de la participation des citoyens	83
La situation des médias locaux et associatifs en Tunisie	85
L'enjeu de la pérennisation d'un environnement favorable aux médias associatifs et locaux	88
Un cadre légal favorable	89
Viabilité financière.....	90
Accès à l'information et l'obtention des cartes de presse	92
Formation et professionnalisation des journalistes	93
La contribution des médias associatifs et locaux au gouvernement ouvert en Tunisie.....	94
Les médias associatifs et locaux donnent accès à une information sur la politique locale et permettent de renforcer la redevabilité.....	94
La capacité des médias associatifs et locaux de promouvoir la participation des citoyens.....	95
Recommandations	96
Notes	98
Références.....	98
Chapitre 6. Les Médias en Ligne en Tunisie.....	103
L'importance croissante des médias en ligne et les possibilités offertes aux citoyens d'exprimer leurs inquiétudes	104
Médias en ligne, réseaux sociaux et journalisme citoyen en Tunisie	106
Le rôle des médias sociaux dans l'écosystème médiatique tunisien.....	110
Les défis de la désinformation et des discours de haine	111
L'éducation aux médias comme réponse politique.....	115
Recommandations	119
Notes	120
Références.....	120

Tableau

Tableau 5.1. Un aperçu des médias locaux en Tunisie.....	87
--	----

Graphiques

Graphique 1.1. Principaux objectifs des stratégies de communication du Centre du Gouvernement ...	15
---	----

Graphique 1.2. Piliers du cadre de l'OCDE sur la contribution de la communication et des médias au gouvernement ouvert	16
Graphique 1.3. Quels sont les trois principaux objectifs de la stratégie de communication ?	19
Graphique 1.4. Votre entité dispose-t-elle d'une stratégie de communication ?	20
Graphique 1.5. Votre ministère consacre-t-il un budget spécifique à la communication ?	21
Graphique 1.6. Classement mondial du Droit à l'Information – Scores des 15 pays les mieux classés	22
Graphique 1.7. Ventilation par sexes des utilisateurs de Facebook en Tunisie (2017)	24
Graphique 1.8. Ventilation par catégories d'âge des utilisateurs de Facebook en Tunisie (2017).....	25
Graphique 2.1. Les objectifs des stratégies de Gouvernement Ouvert.....	30
Graphique 2.2. Engagements pertinents pour le PGO.....	32
Graphique 3.1. Principaux objectifs des gouvernements concernant l'utilisation des médias sociaux .	55

Encadrés

Encadré 1.1. Principaux éléments de la Recommandation de Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement ouvert	14
Encadré 2.1. Récapitulatif des principales réformes législatives concernant l'écosystème des médias.....	29
Encadré 2.2. Lituanie : une communication plus ouverte dans le cadre du Plan d'action national PGO.....	33
Encadré 2.3. Le plan de communication du Gouvernement de l'Australie-Méridionale.....	34
Encadré 2.4. Le manuel de communication du gouvernement estonien	36
Encadré 2.5. Mise en place d'une communication stratégique au Royaume-Uni	36
Encadré 2.6. Le Service d'information du gouvernement en France	37
Encadré 2.7. : La communication territoriale en France	39
Encadré 2.8. De l'usage de WhatsApp au niveau local en Italie.....	39
Encadré 2.9. L'Institut de presse et des sciences de l'information (IPSI).....	41
Encadré 2.10. Le Centre africain de perfectionnement des journalistes et communicateurs	41
Encadré 2.11. Le réseau de communicateurs publics en Italie.....	42
Encadré 2.12. La GCS Grid, un outil de relations avec les médias et de coordination intergouvernementale	43
Encadré 2.13. Le Conseil de coordination de la communication du gouvernement estonien	44
Encadré 2.14. Coordination de la communication publique en Italie.....	44
Encadré 2.15. La communication au cœur de la gouvernance des risques majeurs	45
Encadré 2.16. 12 Bonnes pratiques de l'OCDE sur l'usage des réseaux sociaux dans le cadre des risques et de la communication de crise	45
Encadré 3.1. Directives sur l'utilisation des réseaux sociaux en Italie.....	55
Encadré 3.2. Aide-mémoire pour un usage stratégique des médias sociaux dans le secteur public.....	56
Encadré 3.3. Vers une accessibilité technologique et linguistique de la communication	60
Encadré 4.1. L'utilisation de la Loi sur la liberté de l'information par les journalistes au Brésil.....	65
Encadré 4.2. L'utilisation par les journalistes de dispositions incitant à une publication proactive de l'information : le cas des subventions agricoles de l'UE	66
Encadré 4.3. Le soutien de l'OCDE au réseau tunisien de la communication publique	73
Encadré 4.4. Les ateliers du Bureau pour la politique d'information du Département de la Justice des États-Unis.....	74
Encadré 4.5. L'appui actuel de l'OCDE à l'AI en Tunisie.....	75
Encadré 5.1. Définition des médias associatifs – résolution du Parlement européen du 25 septembre 2008 sur les médias associatifs en Europe.....	84
Encadré 5.2. Les motivations de la consommation des médias associatifs en Australie.....	85

Encadré 5.3. Déclaration du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle des médias associatifs dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel.....	88
Encadré 5.4. Appui de l'État aux médias associatifs en Irlande.....	91
Encadré 5.5. Promouvoir le journalisme local en Rhénanie-du-Nord-Westphalie (RNW).....	92
Encadré 6.1. Les pratiques d'implication du public par des médias aux États-Unis.....	105
Encadré 6.2. Recommandations du Conseil de déontologie journalistique belge sur l'implication du public.....	108
Encadré 6.3. Initiatives de vérification des faits.....	113
Encadré 6.4. Manifeste pour une communication non hostile	114
Encadré 6.5. Initiatives gouvernementales d'éducation aux médias ciblant les jeunes et les enfants	116
Encadré 6.6. Initiatives d'éducation aux médias des autorités de l'audiovisuel.....	117

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Résumé exécutif

La communication publique joue un rôle essentiel dans la vie quotidienne des citoyens, qui exigent de plus en plus d'avoir un accès instantané à l'information du gouvernement et une interaction avec les autorités. Qu'il s'agisse de prendre des décisions pertinentes, de connaître leurs droits et devoirs, ou d'argumenter en faveur d'un changement politique, les citoyens attendent des gouvernements qu'ils diffusent une information utile. Mais la communication permet aussi aux gouvernements de convaincre la population de la nécessité des réformes et de faire changer les comportements. Produite de manière stratégique, elle peut favoriser une meilleure mise en œuvre des politiques et optimiser l'usage des services publics, en contribuant ainsi à une meilleure gouvernance.

L'usage croissant des téléphones mobiles et des réseaux sociaux permet aux administrations publiques d'atteindre de plus larges publics, plus rapidement et directement. En Tunisie, les réseaux sociaux et la technologie mobile ont déjà joué un rôle décisif lors du Printemps arabe, amenant des fonctionnaires du pays à mieux prendre la mesure de leur pouvoir. Les administrations reconnaissent de plus en plus l'importance de la communication publique pour atteindre les objectifs du gouvernement ; ils renforcent leur présence en ligne, tout en rendant possible une libéralisation de l'écosystème médiatique.

Cependant, la Tunisie peut faire un usage plus systématique de la communication publique, et ainsi renforcer la transparence et la participation. Seulement 8% des personnes ayant participé à l'enquête de l'OCDE considèrent le renforcement de la participation comme un objectif essentiel de leur stratégie de communication. Ainsi, le gouvernement a conçu un plan de communication dans la perspective de son Plan d'Action National OGP ; il s'efforce aussi d'impliquer le réseau national des communicants publics dans les efforts du gouvernement ouvert.

Compte tenu de l'incertitude politique, et des difficultés socio-économiques, les fonctionnaires tunisiens peuvent bénéficier d'une approche plus stratégique de la communication dans la conduite quotidienne de leurs missions. Il est essentiel qu'une stratégie d'ensemble soit activement diffusée dans ce domaine, et qu'elle soit accompagnée de plans d'action régulièrement examinés et évalués.

La Tunisie devra par ailleurs consolider la légitimité des fonctionnaires qui travaillent dans le secteur de la communication, en s'assurant qu'ils ont l'appui aux plus hauts niveaux. Le gouvernement devrait envisager de davantage investir dans le développement des compétences des agents publics, pour favoriser l'évolution de leurs pratiques, des relations avec la presse et de la communication de crise, aux réseaux sociaux, à l'implication des publics et à l'analyse des données. Il est enfin nécessaire de généraliser de telles compétences au sein du secteur public.

Afficher des orientations claires et concevoir des procédures fonctionnelles doit par ailleurs permettre de faire de la communication une opportunité au service de la transparence et de la participation, plutôt qu'un risque à gérer. Près de la moitié des pays de l'OCDE évoluent

en ce sens, selon les résultats d'une enquête de 2017. Cela est particulièrement opportun en ce qui concerne les réseaux sociaux, qui sont un canal essentiel d'interaction avec les jeunes et les femmes.

Après l'adoption par la Tunisie d'une loi sur l'accès à l'information (AI) en 2016, de telles procédures sont plus que jamais requises pour renforcer l'accès des citoyens et des journalistes à l'information du gouvernement. En publiant volontairement l'information utilisable par les journalistes, les communicants publics aident à renforcer la transparence et la redevabilité. Il est aussi nécessaire de sensibiliser citoyens et journalistes aux dispositions en matière d'AI et à leur possible utilisation. Le gouvernement pourrait également envisager de renforcer les capacités des administrations locales à partager de manière proactive des informations avec les journalistes et citoyens.

L'examen a aussi montré que le gouvernement tunisien pouvait se saisir des opportunités créées par l'émergence des médias locaux, associatifs et en ligne, et du journalisme citoyen, pour consolider les principes du gouvernement ouvert. Les médias locaux et associatifs peuvent favoriser l'intensification de la participation des citoyens à l'échelle locale et assurer une prise en compte des voix des groupes sous-représentés. La Tunisie peut s'appuyer sur les efforts déjà mis en place à cet égard, comme par exemple la reconnaissance officielle du rôle de ces acteurs dans le cadre des politiques médiatiques du pays, ou l'adoption du Code des collectivités locales. Le pays doit toutefois mettre en place une vision claire quant à ce rôle, ainsi qu'œuvrer pour un modèle économique viable pour ces médias, tout en veillant à contribuer à la professionnalisation des journalistes dans ce secteur.

Une autre évolution déterminante de l'écosystème médiatique en Tunisie est la croissance des médias en ligne. Elle bouleverse la manière dont les journaux sont créés comme l'identité de ceux qui les créent, et fait émerger de nouvelles modalités de dialogues entre gouvernement et citoyens. Cependant, ces plateformes peuvent également accélérer la diffusion de « fausses nouvelles » et de discours de haine, diviser davantage les groupes sociaux, et accentuer la polarisation. Ce rapport insiste donc sur l'importance des initiatives d'éducation aux médias, lesquelles peuvent beaucoup contribuer au renforcement de la pensée critique et à un usage responsable des réseaux sociaux par les citoyens. La Tunisie pourrait aussi lancer un dialogue pour réfléchir aux politiques les plus adaptées de lutte contre les discours de haine et la désinformation et à la formulation d'une vision relative aux médias en ligne et à leur contribution aux principes du gouvernement ouvert.

Il n'existe pas de réponse unique aux problèmes posés par les nouvelles technologies et les réseaux sociaux ; toute réponse pertinente repose sur un partage de la responsabilité entre le gouvernement, les acteurs médiatiques et les organisations de la société civile. Le gouvernement tunisien doit ainsi travailler en collaboration avec tous les acteurs pertinents, afin de parvenir à une meilleure appréciation et compréhension du rôle de la communication publique et de l'écosystème des médias tunisien dans la concrétisation des principes du gouvernement ouvert.

Chapitre 1. Contexte, évaluation et recommandations en Tunisie

Ce chapitre présente le cadre de l'OCDE en matière de gouvernement ouvert, de communication publique et d'écosystèmes médiatiques, et offre un aperçu de de la communication publique en Tunisie ainsi que des changements juridiques et institutionnels récents ayant affecté l'écosystème médiatique tunisien. Ce chapitre résume également les principales conclusions et recommandations du rapport concernant la communication publique, ainsi que le rôle des médias locaux, associatifs et en ligne, en faveur d'une plus grande participation des parties prenantes à la vie publique.

Le cadre de l'OCDE en matière de gouvernement ouvert, de communication publique et d'écosystèmes médiatiques

Dans un contexte mondial d'exigences accrues des citoyens en matière de transparence et de redevabilité, de déclin de la confiance mais aussi d'apparition de nouveaux défis et opportunités pour les interactions entre citoyens et gouvernements du fait des nouvelles technologies et des réseaux sociaux, la communication publique et les médias jouent un rôle décisif dans le renforcement des principes du gouvernement ouvert. La *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement ouvert* inclut deux dispositions à cet égard (encadré 1.1). La disposition 6 recommande en effet aux pays de « communiquer activement sur les stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert ainsi que sur les résultats, réalisations et impacts » ; tandis que la disposition relative à l'État ouvert (disposition 10), reconnaît le rôle d'acteurs en dehors du gouvernement, et notamment les médias, dans l'appui aux principes du gouvernement ouvert¹.

L'analyse de l'OCDE – dans le cadre du *Rapport sur le Gouvernement ouvert : Contexte mondial et perspectives* et de plusieurs Examens OCDE du Gouvernement ouvert, ainsi que d'une évaluation des Plans d'Action Nationaux de l'OGP – suggère que les efforts en vue de renforcer la contribution de la communication publique² et des médias à l'ouverture n'en sont qu'à leurs premiers balbutiements, dans la région MENA comme dans les pays de l'OCDE.

Encadré 1.1. Principaux éléments de la Recommandation de Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement ouvert

1. Élaborer et mettre en œuvre des stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert, en collaboration avec les parties prenantes, pour inciter les responsables politiques, les parlementaires, les hauts fonctionnaires et les autres agents publics ;
2. Veiller à l'existence et à la mise en œuvre du cadre juridique et réglementaire nécessaire au gouvernement ouvert, tout en mettant en place des dispositifs de contrôle adéquats pour assurer le respect des règles ;
3. Assurer la concrétisation et la mise en pratique des stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert ;
4. Coordonner, au moyen des dispositifs institutionnels requis, les stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert – horizontalement et verticalement – à tous les niveaux de gouvernement afin d'assurer leur cohérence avec l'ensemble des objectifs socioéconomiques pertinents et afin de veiller à ce qu'elles contribuent à ces objectifs ;
5. Élaborer et mettre en œuvre des dispositifs de suivi, d'évaluation et d'apprentissage en rapport avec les stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert ;
6. Communiquer activement sur les stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert ainsi que sur les résultats, réalisations et impacts ;
7. S'employer activement à mettre à disposition une information et des données du secteur public claires, complètes, récentes, fiables et pertinentes, qui soient : gratuites, disponibles en format machine ouvert et non propriétaire, faciles à

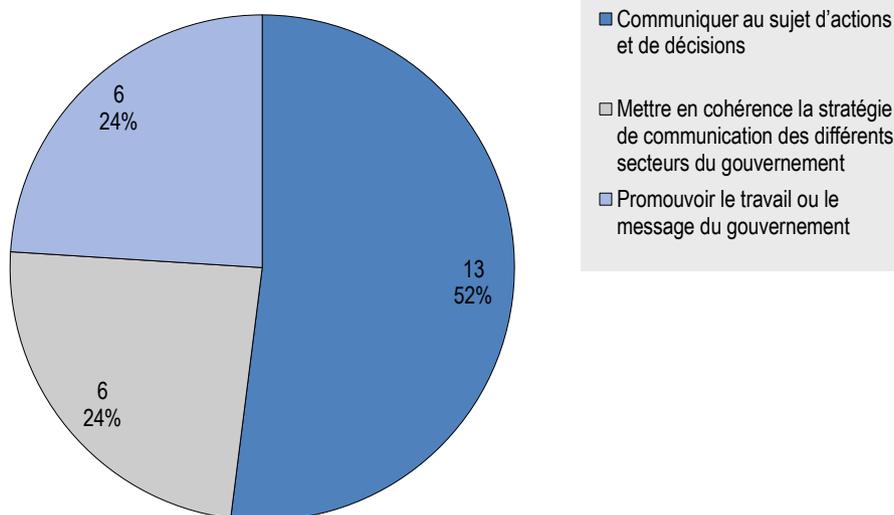
trouver, à comprendre, à utiliser et à réutiliser, et diffusées sur des canaux multiples, selon un ordre de priorité déterminé en concertation avec les parties prenantes ;

8. Offrir à toutes les parties prenantes des possibilités égales et réelles d'être informées et consultées, et les associer activement à toutes les phases du cycle des politiques publiques, ainsi qu'à la conception et à la prestation des services publics. Cela implique de leur laisser suffisamment de temps et de leur permettre de participer à moindre coût, tout en évitant les doublons afin de limiter le risque de lassitude à l'égard des procédures de consultation. Il faudrait, de plus, consentir un effort particulier pour toucher les groupes sociaux les plus concernés, vulnérables, sous-représentés ou marginalisés, en évitant, en parallèle, toute influence indue et toute captation de l'action publique ;
9. Chercher des moyens novateurs d'associer effectivement les parties prenantes, afin de bénéficier de leurs idées et de co-crée des solutions, et tirer parti des possibilités offertes par les outils de l'administration numérique ;
10. Tout en reconnaissant les rôles, prérogatives et, plus généralement, l'indépendance de toutes les parties concernées, et dans le respect de leurs cadres juridiques et institutionnels existants, explorer la possibilité d'un passage du concept de gouvernement ouvert à celui d'État ouvert.

Source: *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement ouvert (2017)*,
<https://www.oecd.org/gov/Recommandation-Gouvernement-Ouvert-Approuvée-141217.pdf>.

Alors que l'enquête de 2017 de l'OCDE sur le Centre de Gouvernement (CG)³ montre, par exemple, le rôle important qu'attribuent les CG à la communication, elle met également en évidence la nécessité de mieux relier ce rôle aux principes du gouvernement ouvert comme la participation des citoyens (Graphique 1.1).

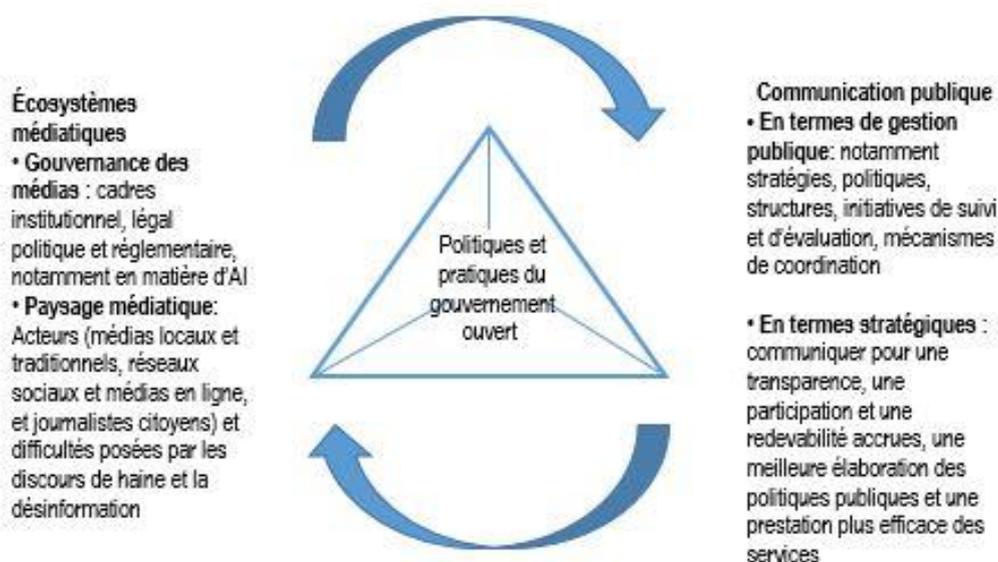
Graphique 1.1. Principaux objectifs des stratégies de communication du Centre du Gouvernement



Source : Enquête OCDE Centre de Gouvernement 2017.

Ainsi, l'OCDE aide les pays à conforter la contribution de la communication publique et des écosystèmes médiatiques⁴ aux principes du gouvernement ouvert (Graphique 1.2). Ce soutien se base sur un examen des manières de passer d'une approche classique, plutôt focalisant sur comment communiquer l'agenda politique, à une approche plus stratégique de la communication publique, afin de favoriser une meilleure élaboration des politiques et une participation accrue des citoyens. Il se fonde également sur une analyse des défis et des opportunités liées à l'évolution des écosystèmes médiatiques, et notamment du cadre politique et juridique de l'AI, ainsi que du rôle joué par le journalisme citoyen et les médias locaux, en ligne et associatifs.

Graphique 1.2. Piliers du cadre de l'OCDE sur la contribution de la communication et des médias au gouvernement ouvert



Source : Travail personnel des auteurs.

Dans ce sens, cet examen analyse la contribution de la communication publique et des médias aux réformes du gouvernement ouvert en Tunisie, à la lumière des changements politiques, sociaux et technologiques intervenus depuis 2011. Il se base sur une enquête menée par l'OCDE en 2017 auprès de 14 établissements publics tunisiens⁵ couvrant les éléments suivants : les stratégies de communication de ces établissements, la place de la structure de la communication au sein de celles-ci, les messages et supports de communication, et les relations avec les médias. Cette publication se fonde également sur une recherche documentaire, et des entretiens menés avec les médias, la société civile, et les représentants de l'administration tunisiens lors d'une mission de revue par les pairs organisée par l'OCDE en novembre 2017. Ont participé à cette mission, en compagnie du Secrétariat de l'OCDE, une représentante du gouvernement Italien ayant agi en tant que pair, ainsi que des experts en communication et médias. Cet examen se fonde également sur une série de réunions avec le réseau des responsables de la communication publique en Tunisie (le 12 mai 2017, le 9 novembre 2017 et le 14-15 mai 2018), ainsi qu'une formation à Caserte, en Italie le 12-13 décembre 2017.

Principales évolutions de l'écosystème médiatique tunisien depuis la Révolution

Avant de pouvoir analyser la contribution de la communication publique et de l'écosystème médiatique tunisien aux principes du gouvernement ouvert, il incombe de revenir sur les principaux changements juridiques et institutionnels ayant affecté ce dernier.

La Révolution tunisienne a fait naître le Printemps arabe, au cours duquel des citoyens de plusieurs pays de la région MENA ont manifesté pour réclamer la liberté et la justice, dans un contexte de corruption, de taux de chômage élevés, et de conditions socio-économiques difficiles. Ces soulèvements ont donné lieu à des transformations politiques et sociales profondes, en Tunisie tout particulièrement, où le processus de transition démocratique est à ce jour l'un des plus aboutis et ambitieux de la région.

La relation entre le gouvernement et les citoyens a par ailleurs été bouleversée par les évolutions des écosystèmes médiatiques, en Tunisie comme partout dans le monde. La chute de l'ancien régime tunisien en a été un accélérateur, puisqu'elle a mis fin à la censure et à la forte centralisation qui caractérisaient jusqu'alors ce système. Les médias publics, qui étaient perçus comme amplifiants la propagande de l'État, ont connu une redéfinition en s'efforçant de devenir plus objectifs et au diapason avec les besoins des citoyens. Le paysage médiatique tunisien a par ailleurs connu une diversification grâce à la reconnaissance des médias associatifs par exemple. Avec le relâchement de la censure de l'Internet, les journaux en ligne se sont également développés, permettant aux citoyens de davantage prendre part à la production et à la dissémination des actualités, dans la continuité du rôle décisif joué par les blogs et les réseaux sociaux lors des soulèvements.

La Tunisie a pris en compte ces évolutions et adopté un nouveau cadre légal et institutionnel en faveur d'un paysage médiatique libre et plus divers. En mars 2011, une Instance indépendante chargée de réformer l'information et la communication (INRIC) a été créée pour engager une réforme globale en faveur de la liberté de la presse. Le Code de la presse de 1975 a dans le même temps été abrogé et trois nouvelles lois ont été adoptées en 2011 (décret-lois n°41, 115 et 116), qui concernaient respectivement l'accès aux documents administratifs, la liberté de la presse et la création de la Haute Autorité indépendante de la communication audiovisuelle (HAICA) en remplacement de l'INRIC. Depuis sa création, le rôle de celle-ci a été débattu à l'aune des dispositions constitutionnelles.

La nouvelle Constitution de 2014 a été un tournant dans la transition du pays vers la démocratie. Ses articles 31 et 32 garantissent les libertés d'opinion, de pensée, d'expression, d'information et de publication, ainsi que le droit à l'information. D'autres articles créent diverses agences constitutionnelles, dont la HAICA (article 127). En 2017, celle-ci a proposé au gouvernement un projet de loi en conformité avec l'article 127, tandis que ce dernier avait également élaboré un projet alternatif la même année. Divers représentants de la société civile et des médias, dont certains ont été interrogés par l'équipe de l'OCDE, ont par ailleurs exprimé leurs inquiétudes au sujet de ce projet (Article 19, 2017⁶). En particulier, ils craignent de ses conséquences sur l'indépendance de la HAICA, son mandat, sa responsabilité et sa capacité de garantir la liberté d'expression. Alors que le projet de loi est encore en discussion, la société civile plaide en faveur de l'adoption de nouvelles lois organiques régissant la presse et les médias audiovisuels en conformité avec la Constitution (décret-loi n°115 et 116).

Une autre réforme importante de l'écosystème médiatique tunisien a été l'adoption de la Loi organique 2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit d'accès à l'information. Cette loi met en place un cadre permettant l'accès des citoyens, des médias et d'autres acteurs concernés, à l'information et aux données du gouvernement. Elle a notamment débouché

sur la création de l'Instance nationale d'accès à l'information (INAI), chargée d'organiser et de promouvoir la mise en œuvre de l'AI en Tunisie, dont les membres ont été élus en 2017.

En plus de l'INAI, un Conseil de la presse a été créé en 2017, à l'initiative de différentes organisations (comme le Syndicat national des journalistes tunisiens - SNJT, et la Fédération tunisienne des directeurs des journaux - FDTJ). Le Conseil, dont l'objectif est de promouvoir un journalisme de qualité et l'autorégulation du secteur, a été créé en réaction aux détournements de la liberté des médias et à la multiplication des cas de désinformation et de discours de haine.

De manière plus générale, cependant, la répartition des responsabilités de la politique publique en matière de médias dans le pays aurait bénéficié de plus de clarté depuis la Révolution. Depuis l'abolition de l'Agence tunisienne pour la communication externe et du ministère de la Communication, certains domaines ont été confiés à la présidence du gouvernement, ou au ministère chargé des Relations avec les Organes constitutionnels, la Société civile et des droits de l'homme.

Parallèlement aux réformes susmentionnées, la Tunisie s'est également engagée sur la voie du renforcement des principes du gouvernement ouvert de transparence, d'intégrité, de responsabilité et de participation. En janvier 2014, le pays a rejoint l'OGP, ce qui a constitué un tournant dans ses efforts d'ouverture. La Tunisie a depuis lors conçu deux Plans d'Action Nationaux en s'engageant dans les domaines de l'accès à l'information, des données ouvertes, de la transparence et de la participation. Pour concevoir ces plans d'action, la présidence a étroitement collaboré avec plusieurs organisations de la société civile.

Principales conclusions et recommandations

Les sections ci-dessous offrent un aperçu des principales conclusions du rapport relatif aux stratégies et pratiques de la communication publique en Tunisie. Elles résument également l'analyse menée sur la contribution du nouveau cadre sur l'accès à l'information et des médias locaux, associatifs et en ligne pour un gouvernement plus ouvert dans le pays. Des recommandations émises sur chacun de ces sujets au gouvernement tunisien sont également récapitulés dans les paragraphes qui suivent.

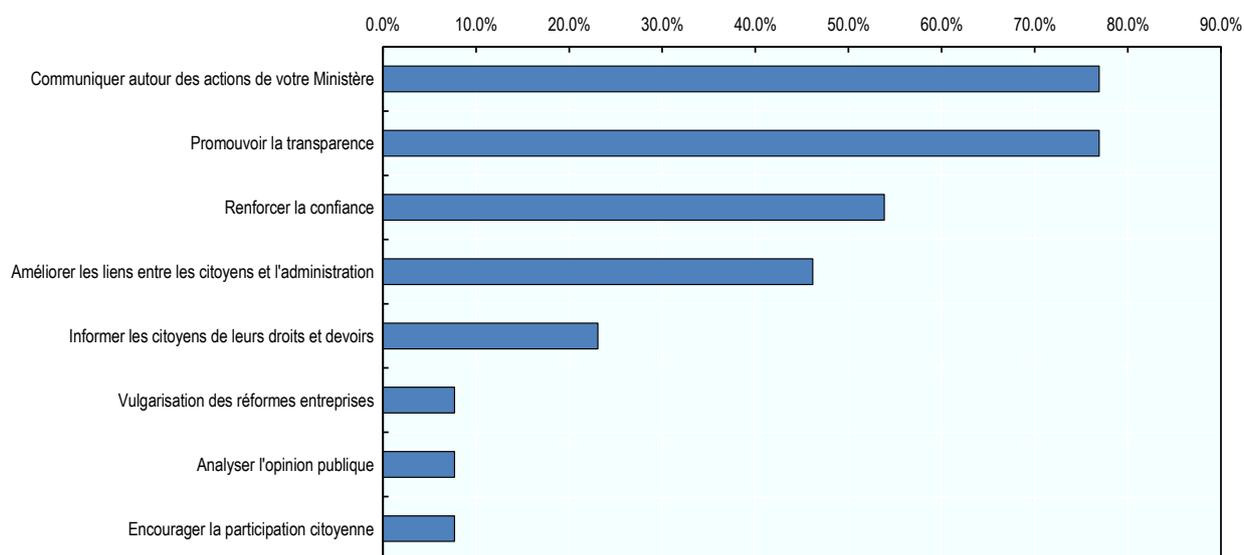
En ce qui concerne la communication publique

Avant 2011, la communication publique était essentiellement considérée comme un outil unilatéral au service de la propagande du régime. La Révolution, au cours de laquelle les TIC ont joué un rôle déterminant, a amené les structures et pratiques du gouvernement à évoluer en réponse à un écosystème médiatique plus diversifié et libre. Les citoyens ont eu de plus en plus recours aux réseaux sociaux pour s'informer sur les politiques et les actions de l'État et exprimer leurs opinions. La création de journaux en ligne et des initiatives de journalisme citoyen ont ouvert de nouveaux espaces de dialogue. L'environnement des communicants publics a dû par conséquent évoluer pour accompagner ces changements et réduire la distance entre administrations et citoyens.

Les institutions publiques tunisiennes ont ainsi accru leur présence en ligne, au travers de sites institutionnels sur Internet ou de pages de réseaux sociaux dédiées. 86% des départements publics participants à l'enquête de l'OCDE ont ainsi indiqué qu'ils avaient une activité sur Facebook et 50% sur Twitter. Ils ont aussi intensifié leurs interactions avec les journalistes favorisant ainsi un écosystème médiatique plus libéral.

Ce rapport montre que le pays peut davantage utiliser la communication publique en tant que facteur stratégique de renforcement de la participation des citoyens. Tandis que 77% des institutions ayant participé à l'enquête ont indiqué la transparence comme un objectif clé de leur stratégie de communication, ce chiffre tombe à 8% pour la participation (Graphique 1.3).

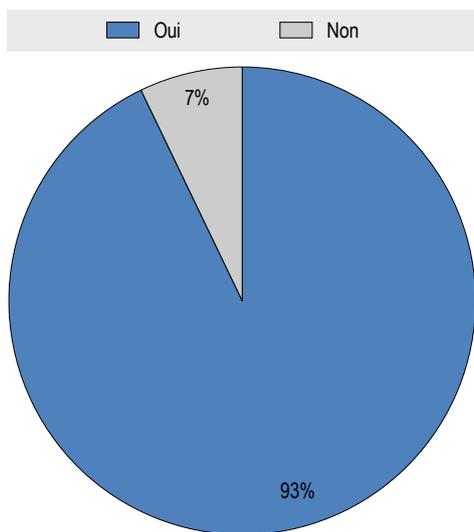
Graphique 1.3. Quels sont les trois principaux objectifs de la stratégie de communication ?



Source : Enquête de l'OCDE sur la communication publique en Tunisie, 2017.

Pour combler ce manque, la Tunisie élabore en ce moment un plan de communication dans la perspective de son Plan d'Action National OGP, et implique davantage les communicants publics dans les initiatives du gouvernement ouvert.

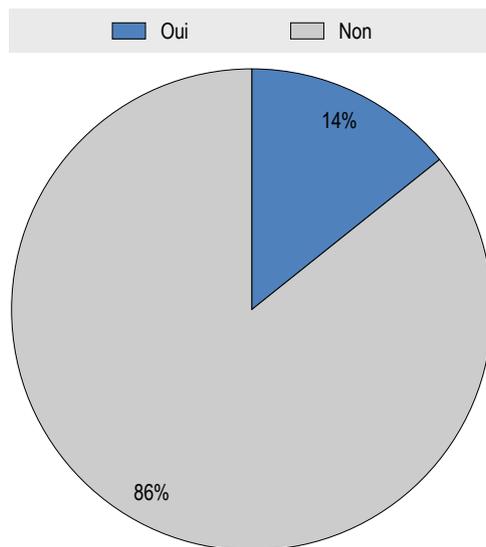
Évoluer vers un usage stratégique de la communication supposera cependant une variété de réformes en Tunisie. Compte tenu du fait que 13 des 14 entités publiques interrogées par l'OCDE ont déjà élaboré une stratégie dans ce domaine (voir Graphique 1.4), il faut tout d'abord chercher à diffuser et à mettre en œuvre celles-ci, en s'assurant que les objectifs qu'elle affiche sont suivis et évalués. Dans un contexte politique qui connaît des évolutions rapides, et eu égard aux incertitudes de la période de transition en Tunisie, prioriser la mise en œuvre de ces stratégies peut permettre d'aller plus loin qu'une simple approche réactive face aux urgences quotidiennes de communication. C'est aussi un moyen important de faire une distinction claire entre communication publique et politique.

Graphique 1.4. Votre entité dispose-t-elle d'une stratégie de communication ?

Source : Enquête de l'OCDE sur la communication publique en Tunisie, 2017.

La communication publique en Tunisie devra en outre faire l'objet d'une plus grande professionnalisation et modernisation. Il faudra pour cela davantage de ressources humaines et une diversification du profil des fonctionnaires, qui devront détenir les compétences adaptées à une époque numérique (en matière d'utilisation des réseaux sociaux, d'interaction avec les publics et d'analyse des données par exemple). Ces compétences doivent par ailleurs être diffusées dans l'ensemble du secteur public, et des formations être offertes pour faire face aux carences. Un appui au rôle central des instituts de formation est en ce sens opportun (comme l'Institut de la presse et des sciences de l'information (IPSI) et le Centre africain de perfectionnement des journalistes et des communicateurs (CAPJC)).

Plus largement, le renforcement des structures concernées au sein de chaque ministère et l'harmonisation de leurs mandats sont décisifs. Il est utile de faire de ces structures des services à part entière et de veiller à ce que leurs agents aient l'appui de haut niveau qui leur donne la légitimité et la crédibilité nécessaires. Clarifier le rôle des communicants et améliorer leur visibilité dans les institutions publiques contribuera en outre à la généralisation d'une culture du partage de l'information, ainsi qu'à une meilleure coordination entre eux et leurs collègues dans leurs tâches quotidiennes. Ces structures doivent bien sûr pouvoir compter sur un budget propre, puisque 86% des départements interrogés par l'OCDE ont indiqué qu'ils n'avaient pas de budget spécifique alloué à la communication (Graphique 1.5).

Graphique 1.5. Votre ministère consacre-t-il un budget spécifique à la communication ?

Source : Enquête de l'OCDE sur la communication publique en Tunisie, 2017.

Le processus de décentralisation en cours, l'adoption du *Code des Collectivités Locales* et les élections municipales organisées en mai 2018 ont mis en évidence la nécessité de renforcer les interactions entre administrations et citoyens à tous les niveaux. Il serait opportun de mettre en place des points focaux, ainsi que d'élaborer des procédures et outils de communication à l'échelle locale et de multiplier les initiatives à ce niveau. Le renforcement de la coordination verticale sera aussi essentiel, au moyen par exemple d'un portail Internet ou d'un Intranet. Le gouvernement tirerait profit d'interactions plus systématiques avec les médias locaux et associatifs, afin de mieux ajuster son action à la variété des besoins de tous les citoyens. Le réseau des communicants publics pourrait jouer un rôle clé dans ce cadre. Des réunions régulières de ce réseau permettraient également de renforcer la coordination horizontale, facilitant ainsi la promotion des synergies intersectorielles.

Si l'on souhaite que la communication publique soit perçue comme une opportunité, et non comme un risque, il faut par ailleurs doter les fonctionnaires d'orientations claires sur la manière d'utiliser les réseaux sociaux en faveur de la participation et de la transparence. Près de la moitié des pays membres et partenaires de l'OCDE élaborent de telles directives, selon l'enquête 2017 sur les CG. Ceci est d'autant plus important que ces réseaux peuvent être des leviers pour une communication plus inclusive, avec 62% de jeunes et 42% de femmes actifs sur Facebook par exemple (Salem, 2017).

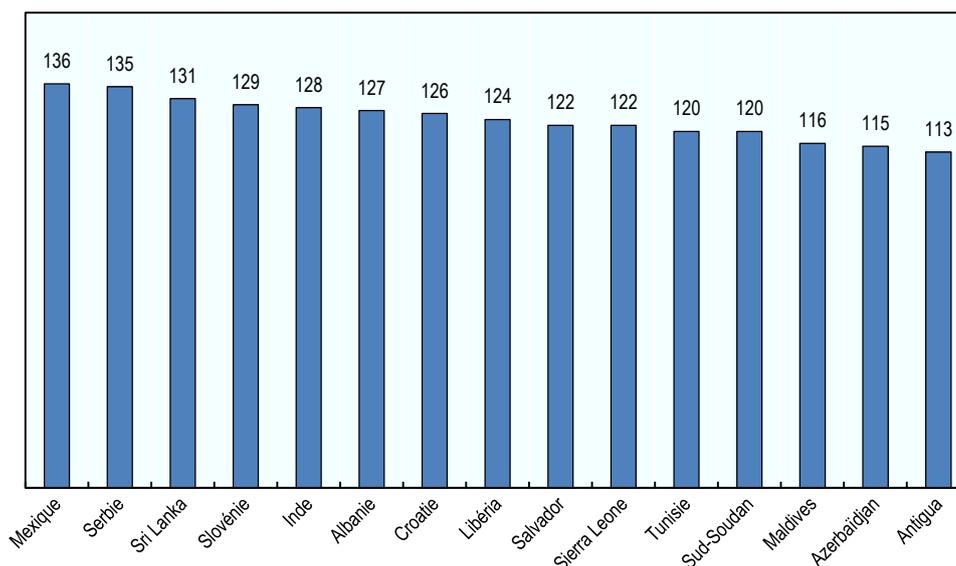
Cependant, et malgré le fait que les réseaux sociaux jouent un rôle toujours plus important dans l'information des citoyens au sujet des politiques publiques et des services, ils ne doivent toutefois pas prendre toute la place. Il est ainsi opportun de renforcer et de diversifier les canaux officiels de communication, tels que les communiqués de presse, l'actualisation des sites institutionnels et les conférences de presse. Par ailleurs, renforcer la communication autour de données vérifiables et concrètes permettrait d'effacer des années de méfiance à l'égard de la communication publique en Tunisie, ainsi qu'un scepticisme antérieur à la Révolution, des Tunisiens à l'égard des données officielles.

Pour que la communication soit un levier efficace pour l'État, il est enfin nécessaire de l'intégrer complètement aux différentes phases du processus d'élaboration des politiques publiques et des services publics, et non pas de la juxtaposer. Il faut aussi s'assurer que la communication devienne une partie intégrante des mécanismes et processus de participation des parties prenantes à la vie publique, et que les communicants soient sensibilisés à l'importance de ces mécanismes et à leur déploiement.

En ce qui concerne l'accès des journalistes et des citoyens à l'information

Le droit d'AI est un pilier de la démocratie. Il permet notamment de promouvoir une participation accrue de différentes parties prenantes à l'élaboration des politiques publiques, et renforce la capacité des médias à amener les gouvernements à rendre des comptes. La Tunisie a mené de nombreux efforts pour améliorer son cadre juridique en matière d'AI avec l'article 32 de la Constitution de 2014 et la Loi organique n°2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit d'accès à l'information. Le classement RTI place la Tunisie parmi les pays dotés des cadres juridiques les plus solides au monde en ce qui concerne l'AI, puisqu'elle figure au 11^{ème} rang sur 110 pays⁷ (Classement RTI, 2018)⁸ (Graphique 1.6). Le pays s'efforce actuellement de renforcer sa capacité institutionnelle de mise en œuvre de cette législation. Ce rapport analyse les avancées du pays dans ce cadre et propose des recommandations permettant au gouvernement de renforcer davantage la culture de transparence et ainsi que l'utilisation de cette législation par les citoyens et les journalistes.

Graphique 1.6. Classement mondial du Droit à l'Information – Scores des 15 pays les mieux classés



Note : Sur un maximum de 150 points.

Source: Classement RTI (2018), « Global Right to Information Rating », Access Info Europe and the Centre for Law and Democracy, www.rti-rating.org/country-data/.

Il est crucial de continuer à nommer et former des responsables de l'accès à l'information dans les différents ministères et administrations, à tous les niveaux du gouvernement. Il peut par ailleurs être utile de faciliter des échanges de bonnes pratiques entre, d'une part, ces responsables, ainsi que les équipes qui travaillent sur les initiatives relatives aux données ouvertes et les chargés de communication, et d'autre part, avec les journalistes et

la société civile, afin de favoriser la compréhension des moyens de rendre cette diffusion des informations et données plus utile au public comme aux médias. Instituer des espaces d'échange pourrait en outre réduire les difficultés qui pèsent sur la mise en œuvre de la législation de l'AI, faciliter la hiérarchisation des données et des formats les plus intéressants, et favoriser la connaissance de la législation et de ses éventuels usages.

Le gouvernement pourrait en outre envisager de clarifier les rôles des agents chargés de l'accès à l'information et des communicants publics, de manière à s'assurer qu'ils travaillent en complémentarité. Ces derniers, du fait de leur relation privilégiée avec les médias, peuvent contribuer à la mise en œuvre de la législation d'AI en informant les journalistes à son sujet et en travaillant avec les responsables de l'AI pour encourager une divulgation proactive de l'information déterminée sur la base des principales requêtes d'AI.

Il faut aussi s'assurer que l'INAI bénéficie des ressources humaines et financières nécessaires à une bonne application de la loi. Le gouvernement devrait par ailleurs promouvoir une étroite collaboration entre l'INAI et les autres acteurs sociaux pertinents, et par exemple les ministères, les médias et la société civile, pour évaluer les succès et les difficultés dans ce domaine et ainsi mieux répondre aux demandes du public.

Les autorités locales pourraient elles aussi décider d'améliorer leurs procédures de gestion des données et de l'information, de renforcer leur présence sur Internet en publiant plus d'informations sur leurs politiques publiques et activités, en même temps que des données ouvertes.

En ce qui concerne les médias locaux et associatifs

L'écosystème médiatique en Tunisie a subi une transformation profonde depuis 2011, du fait de l'apparition de nouveaux médias locaux et associatifs, puis de leur reconnaissance officielle par le gouvernement. Les médias locaux peuvent, parallèlement au processus de décentralisation, œuvrer efficacement à l'amélioration de la transparence, de la responsabilité et de la participation. L'un des enjeux majeurs est toutefois de faire en sorte qu'ils permettent l'expression de tous les groupes sociaux et relaient les besoins et les préoccupations des citoyens de tous lieux géographiques et milieux sociaux.

Dans le prolongement des progrès faits dans la régulation juridique de ces médias, le gouvernement tunisien pourrait envisager d'adopter des politiques pour conforter leur existence, en coopération avec les principaux acteurs, c'est-à-dire la HAICA, le SNJT, la FDTJ, le CNP, les organisations de la presse et de la société civile, en premier lieu en termes financiers et techniques. Les médias locaux et associatifs tunisiens doivent en effet lutter pour identifier des modèles économiques viables. Les programmes de soutien financier peuvent être étendus et de nouveaux investissements réalisés en faveur de la professionnalisation des journalistes travaillant dans ce domaine. Renforcer le rôle de la HAICA et du CNP favoriserait de surcroît la promotion de l'éthique journalistique et d'un journalisme de qualité. Des programmes de formation et des échanges de bonnes pratiques en ce qui concerne la manière d'impliquer activement les citoyens dans la production et le traitement des informations, favoriserait par ailleurs une élaboration des politiques publiques plus inclusive, ce type de journalisme permettant en effet de renforcer la voix des citoyens.

Enfin, et comme le prévoit le *Code des collectivités locales*, la Tunisie pourrait davantage encourager les gouvernements locaux à interagir avec les médias locaux et associatifs, et envisager l'institution des forums de dialogue pour définir conjointement les priorités et les actions requises pour leur permettre de peser davantage sur l'élaboration des politiques

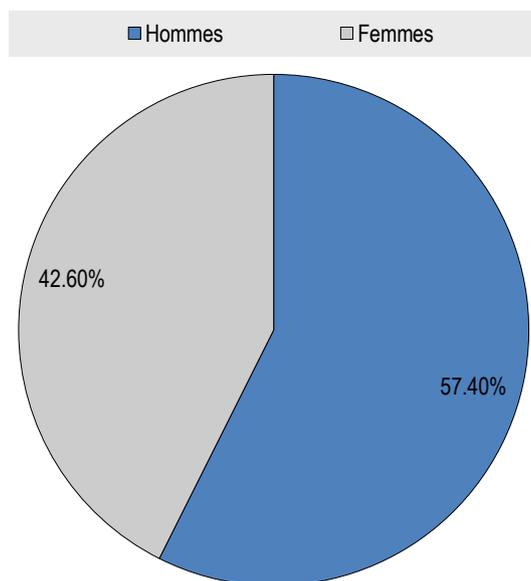
locales. Le Code fait en effet une place à ces médias dans les réunions des conseils locaux et prévoit des commissions des conseils locaux sur les médias, la communication et l'évaluation.

En ce qui concerne le rôle des médias en ligne, réseaux sociaux et journalisme citoyen pour une plus grande participation des parties prenantes à la vie publique

Le rôle prédominant des technologies numériques et des réseaux sociaux au cours de la Révolution tunisienne, et l'affaiblissement consécutif de la censure d'Internet, ont bouleversé le paysage médiatique national. L'essor des journaux en ligne et du journalisme citoyen ouvre aux tunisiens et tunisiennes de nouveaux espaces de dialogue et des plateformes favorisant une diffusion rapide d'informations. Le journalisme citoyen peut en outre permettre une diversification des acteurs qui prennent la parole, au bénéfice notamment des groupes sous-représentés de la société, au premier rang desquels les femmes et les jeunes. En Tunisie, ces derniers sont en effet devenus de plus en plus actifs sur les réseaux sociaux comme Facebook (Graphiques 1.7 et 1.8).

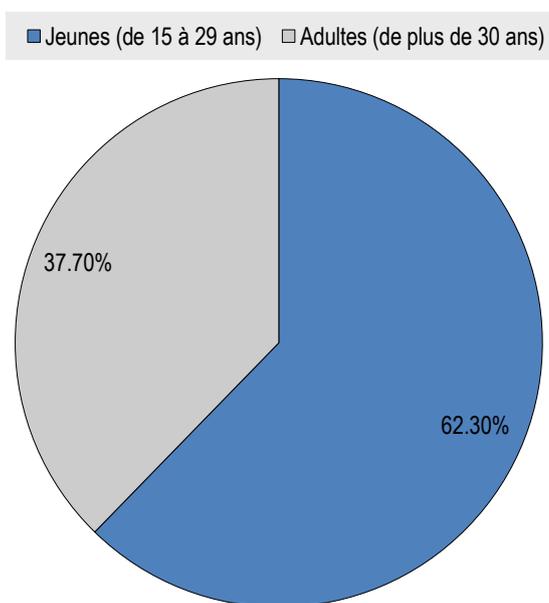
Le gouvernement et les agences réglementaires des médias pourraient par conséquent engager une réflexion autour des bénéfices d'un renforcement du journalisme citoyen dans le pays, tout en encourageant les formations dans ce domaine. Par ailleurs, les communicants publics pourraient s'efforcer d'atteindre les journalistes citoyens, et tenir compte de leur implication dans l'élaboration des politiques publiques et la fourniture des services.

Graphique 1.7. Ventilation par sexes des utilisateurs de Facebook en Tunisie (2017)



Source: Salem (2017), « *The Arab Social Media Report 2017: Social Media and the Internet of Things: Towards Data-Driven Policymaking in the Arab World* » (Vol. 7), MBR School of Government., www.mbrsg.ae/getattachment/1383b88a-6eb9-476a-bae4-61903688099b/Arab-Social-Media-Report-2017.

Graphique 1.8. Ventilation par catégories d'âge des utilisateurs de Facebook en Tunisie (2017)



Source : Ibid.

Au regard du rôle croissant que les médias sociaux, et notamment Facebook, jouent dans la vie quotidienne de nombreux Tunisiens, des difficultés se font jour. Comme la plupart des pays de l'OCDE, la Tunisie est confrontée à la prolifération de la désinformation et des discours de haine sur Internet. Une enquête de 2016 sur les médias tunisiens réalisée par l'Observatoire de l'éthique du SNJT, a relevé 276 de discours de haine ciblant des segments vulnérables de la population.

Pour faire face à la désinformation et aux discours de haine, le Conseil de la Presse et la HAICA pourraient aider les médias à renforcer l'implication du public dans leurs travaux. Le CAPJC et l'IPSI pourraient par ailleurs intégrer des sujets comme le journalisme citoyen et l'usage des réseaux sociaux, et l'implication du lectorat, dans les sessions de renforcement de capacités offertes aux journalistes et aux agents publics. Par ailleurs, l'éducation aux médias pourrait être une réponse directe à ces problèmes, puisqu'elle permet aux citoyens de mieux cerner le rôle des médias, d'évaluer l'information et de se faire une opinion informée sur certains enjeux. Le gouvernement pourrait continuer à adopter des initiatives dans ce domaine et mieux les intégrer au système éducatif – ceci en coopération étroite avec la société civile et les organisations des médias, et particulièrement les télévisions et radios nationales, le CNP et la HAICA. Il pourrait enfin organiser un dialogue multipartite entre les régulateurs, les médias et les organisations de la société civile, nourri par les recherches et les bonnes pratiques, autour des politiques et initiatives permettant de lutter contre la désinformation et les discours de haine.

Notes

¹ L'OCDE définit le gouvernement ouvert comme étant « une culture de gouvernance qui promeut les principes de transparence, d'intégrité, de redevabilité et de participation des parties prenantes, au service de la démocratie et de la croissance inclusive ».

² Dans le cadre de ce rapport, est considérée comme communication publique l'ensemble des actions et initiatives de communication dont la responsabilité incombe à des institutions publiques, visant l'intérêt général et le service public. Contrairement à la communication politique, qui elle est attachée au débat politique et aux élections, la communication publique est un pilier de la gouvernance publique, et contribue au bon fonctionnement du service public. La communication institutionnelle quant à elle regroupe les actions de communication visant à promouvoir l'image d'une institution, d'une entreprise ou d'une organisation.

³ Le «Centre du Gouvernement» est l'entité qui fournit assistance et conseil au Chef du Gouvernement ou au Conseil des Ministres.

⁴ L'OCDE définit les écosystèmes médiatiques en référence aux structures de gouvernance des médias (c'est-à-dire les cadres institutionnels, légaux, politiques et réglementaires) et à leurs principaux acteurs (le gouvernement, les entreprises de médias classiques comme des réseaux sociaux aussi bien que les journalistes citoyens).

⁵ Ont participé à l'enquête les entités suivantes : le Ministère des Affaires Étrangères, le Ministère des Affaires Religieuses, le Ministère des Affaires Sociales, le Ministère de l'Agriculture des Ressources Hydrauliques et de la Pêche, le Ministère de la Défense Nationale, le Ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale, le Ministère de l'Éducation, le Ministère de la Femme, de la Famille et de l'Enfance, le Ministère des Finances, le Ministère de la Justice, le Ministère de l'Intérieur, le Ministère des Technologies de la Communication et de l'Économie Numérique, le Ministère de Transport et la Présidence du Gouvernement.

⁶ <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/01/Tunisia-analysis-Audiovisual-Commission-Analysis-Final-December-2017.pdf>.

⁷ Sur la base d'un système de notation qui mobilise des indicateurs relatifs au droit d'accès, à l'étendue de ce droit, aux procédures de demande, aux exceptions et aux rejets d'une demande, aux recours, sanctions et protections, ainsi qu'aux mesures de promotion.

⁸ RTI Rating (2018), « Global Right to Information Rating », Access Info Europe and the Centre for Law and Democracy, www.rti-rating.org/country-data/.

Références

Classement RTI (2018), « Global Right to Information Rating », Access Info Europe and the Centre for Law and Democracy, www.rti-rating.org/country-data/.

Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement ouvert (2017), <https://www.oecd.org/gov/Recommandation-Gouvernement-Ouvert-Approuvée-141217.pdf>.

Salem (2017), « The Arab Social Media Report 2017: Social Media and the Internet of Things: Towards Data-Driven Policymaking in the Arab World » (Vol. 7), MBR School of Government., www.mbrsg.ae/getattachment/1383b88a-6eb9-476a-bae4-61903688099b/Arab-Social-Media-Report-2017.

Chapitre 2. Aperçu de la communication publique en Tunisie

Ce chapitre examine la manière dont les activités de communication du gouvernement de Tunisie ont évolué à la suite de la Révolution de 2011. Il explore les interactions entre initiatives de communication publique et principes du gouvernement ouvert. Il propose un aperçu de l'organisation de ces activités en Tunisie, ainsi que des politiques et structures existant dans le domaine de la communication à l'échelle nationale et locale. Ce chapitre analyse par ailleurs l'environnement dans lequel s'inscrit la communication, et notamment la coordination horizontale et verticale, et les ressources humaines et financières allouées. Sur la base des bonnes pratiques de l'OCDE, il formule des recommandations sur la façon dont la Tunisie peut évoluer vers une approche de la communication plus stratégique et plus directement favorable aux principes du gouvernement ouvert.

Contexte et évolutions

Une communication pré-révolution verrouillée

La Tunisie représente le pays où le Printemps arabe a commencé et où le processus de transition démocratique est, à ce jour, le plus large et le plus profond de la région Moyen-Orient Afrique du Nord (MENA). La révolution du 14 janvier 2011 a permis d'opérer un changement d'interaction entre le gouvernement et les citoyens, changement qui s'est répercuté dans de nombreuses sphères, y compris celle des médias et de la communication. L'évolution de l'écosystème des médias en Tunisie a en effet été impactée en raison des profondes mutations politiques, sociales et technologiques qui se sont opérées dans le pays depuis cette date. Les technologies de l'information et de la communication (TIC) ont par ailleurs joué un rôle de premier plan dans la révolution tunisienne et occupent aujourd'hui encore une place importante dans le processus de transition démocratique. C'est à la lumière de ce contexte que l'évolution de la communication publique¹ en Tunisie peut être analysée.

Avant le 17 décembre 2010, date marquant le début de la révolution tunisienne avec l'immolation par le feu du jeune Mohamed Bouazizi à Sidi Bouzid, l'écosystème des médias était caractérisé par un système de censure et de manque d'indépendance². Sous la Présidence d'Habib Bourguiba, la communication publique était principalement centrée sur des thématiques du développement économique. À travers le Conseil supérieur de l'information, les médias avaient pour rôle de sensibiliser les citoyens aux objectifs de développement du gouvernement et de les faire adhérer à la politique nationale. Dans ce cadre, le rôle des communicants publics et des journalistes consistait à couvrir les activités officielles, à interagir avec les « professionnels de l'information » et leur à leur fournir les informations et documents autour des réalisations économiques, sociales et culturelles³.

Avec l'arrivée au pouvoir de Ben Ali, les canaux d'information se sont essentiellement concentrés sur la diffusion des messages du gouvernement (INRIC, 2012). Dans ce but, des bureaux de communication et d'information et des bureaux des relations avec les citoyens ont été créés au niveau de tous les ministères et des établissements et entreprises publics. Le Conseil supérieur de la communication a remplacé le Conseil supérieur de l'information et de nouvelles institutions ont été créées, comme l'Agence tunisienne de Communication extérieure (ATCE) et l'Agence tunisienne de l'Internet (ATI). Du temps de Ben Ali, les relations entre les communicants publics et les journalistes étaient telles que la majorité des médias tunisiens se contentaient de rapporter la ligne gouvernementale. De nombreuses études révèlent par ailleurs une intimidation et un verrouillage des journalistes, tandis qu'un entourage partisan du Président était placé à la tête des médias publics. Quant aux médias privés, ils soutenaient majoritairement la ligne gouvernementale, en échange de l'accès aux circuits de distribution des journaux et aux recettes publicitaires publiques (INRIC, 2012).

Au-delà des problématiques relatives à la démocratie, à la liberté d'expression et aux droits et libertés des citoyens en vigueur à cette époque, le verrouillage de la communication du temps de Ben Ali posait également un problème majeur de circulation et de fluidité de l'information gouvernementale. Selon les entretiens menés par l'OCDE, il en est résulté un besoin pressant de réformes de la communication publique en Tunisie.

Le défi d'adaptation

Après la chute du régime, les médias traditionnels, publics et privés, écrits et audiovisuels, ont cherché à s'aligner sur l'opinion publique tandis que de plus en plus de sites web sont progressivement devenus accessibles (UNESCO, 2012). La nouvelle constitution

tunisienne du 27 janvier 2014 a été mondialement saluée comme une étape historique de la transition démocratique du pays. Les Articles 31 et 32 du Chapitre II de la Constitution garantissent les libertés d'opinion, de pensée, d'expression, d'information et de publication ainsi que le droit d'accès à l'information. Par ailleurs, de nouvelles instances constitutionnelles ont été créées dans le cadre de la Section II (Article 127). On peut y lire le rôle de l'Instance de la communication audiovisuelle : « [...] chargée de la régulation et du développement du secteur de la communication audiovisuelle, elle veille à garantir la liberté d'expression et d'information, et à garantir une information pluraliste et intègre » (chapitre I.B). D'autres initiatives viennent compléter le nouveau cadre légal relatif au secteur médiatique, s'inspirant des meilleurs standards internationaux et prévoyant notamment des règles spécifiques visant le contrôle des concentrations, la réglementation de la propriété et la transparence des médias (chapitre 6 et encadré 2.1).

Encadré 2.1. Récapitulatif des principales réformes législatives concernant l'écosystème des médias

Le décret-loi n° 2011-115 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la presse, de l'impression et de l'édition contient des mesures-clés, comme celles relatives aux exactions contre les journalistes, à la transparence et au pluralisme ou encore contre la volonté de protéger le secret des sources, la liberté d'expression et ses acteurs. Le décret-loi n° 2011-116 du 2 novembre 2011 est quant à lui relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et porte sur la création d'une Haute autorité indépendante de la Communication audiovisuelle (HAICA).

Le décret-loi relatif au nouveau Code de la presse, de l'imprimerie et de l'édition vise à remplacer le Code de la presse de 1975 jugé contraignant et répressif par les journalistes et les défenseurs des droits de l'homme. Construit autour de quatre chapitres, il porte respectivement sur le régime des entreprises de presse, le statut du journaliste professionnel, le droit de rectification et de réponse ainsi que la responsabilité pénale.

Plus récemment, en juin 2017, la HAICA a présenté un nouveau projet de loi organique relatif à la liberté de la communication audiovisuelle. Le projet comporte 183 articles définissant les principes généraux d'organisation et de gestion de l'instance outre les dispositions communes portant organisation de la propriété, de la garantie du pluralisme, de la transparence et de l'information.

Source : Secrétariat de l'OCDE et INRIC (2012).

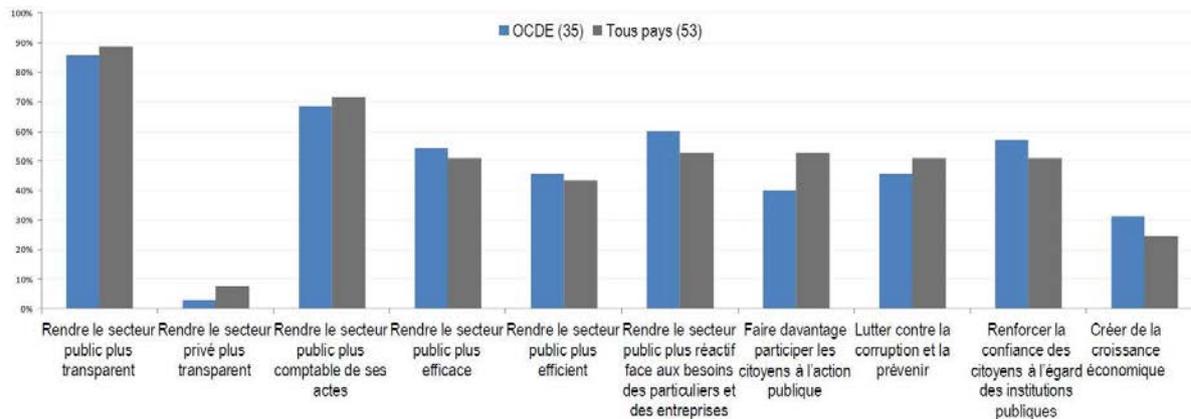
Par ailleurs, la Tunisie a adopté en mars 2016 une loi sur le droit d'accès à l'information, reconnue par de nombreux organismes comme étant une loi exemplaire. Le pays a récemment mis en place une Instance d'accès à l'information. Compte tenu de l'importance de la mise en œuvre d'une telle loi, il apparaîtrait nécessaire qu'elle soit accompagnée de signaux clairs afin d'enraciner la culture de l'ouverture en Tunisie et de mettre à disposition des ressources financières et humaines adaptées (cf. chapitre 4).

La communication publique a dû s'adapter à ces nouvelles règles du jeu ainsi qu'au nouveau paysage médiatique qui s'est progressivement installé afin de refléter les changements opérés au sein de la société tunisienne.

Gouvernement ouvert et communication publique

Les réformes de la communication publique en Tunisie vont de pair avec les efforts du pays pour mettre en place un Gouvernement plus ouvert. À travers le monde, les pays se rendent de mieux en mieux compte du rôle que l'ouverture de l'administration peut jouer au service de la bonne gouvernance et de la croissance inclusive. Les principes du gouvernement ouvert, que l'OCDE définit comme étant « une culture de gouvernance qui promeut les principes de transparence, d'intégrité, de redevabilité et de participation des parties prenantes, au service de la démocratie et de la croissance inclusive » (OCDE, 2017a), sont en effet en train de faire évoluer progressivement les rapports entre les agents publics et les citoyens, selon une logique de dynamisme accru, d'avantages mutuels et de confiance réciproque. Les données de l'OCDE montrent par ailleurs que renforcer la transparence, la redevabilité, la confiance et la participation participe des principaux objectifs des réformes que mènent les pays pour un Gouvernement Ouvert (Graphique 2.1).

Graphique 2.1. Les objectifs des stratégies de Gouvernement Ouvert



Source : Réponses des pays à l'enquête de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert, OCDE, 2015.

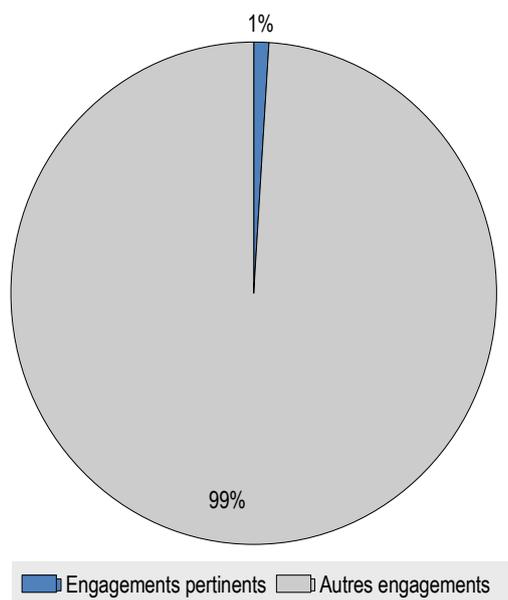
La communication publique est de fait impactée par ce mouvement et y joue un rôle majeur, même si parfois négligé. En effet, selon les données de l'OCDE, une communication publique effective et efficace et un écosystème robuste des médias représentent des éléments-clés permettant de promouvoir le Gouvernement Ouvert. Ainsi, la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert prévoit parmi ses dix points de « communiquer activement sur les stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert ainsi que sur les résultats, réalisations et impacts correspondants afin de veiller à ce qu'elles soient connues, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la sphère publique, l'objectif étant de favoriser leur mise en pratique et de susciter l'adhésion des parties prenantes ». Au-delà de la communication autour du Gouvernement Ouvert, les communicants publics jouent également un rôle-clé dans la mise en œuvre des principes de transparence, d'intégrité, de redevabilité et de participation.

En janvier 2014, la Tunisie est devenue le premier pays Nord-africain et le deuxième pays arabe, après la Jordanie, à rejoindre le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO)⁴. Cette étape constitue un pilier aussi bien dans la transition démocratique du pays que dans son approche vis-à-vis de la communication publique en général et de l'écosystème des médias. Depuis son adhésion au PGO, la Tunisie a mis en place un Comité de pilotage du

gouvernement ouvert avec le soutien de l'OCDE, composé des représentants du gouvernement et de la société civile, et a élaboré deux plans d'actions incluant des réformes relatives à la mise en œuvre des principes du Gouvernement Ouvert. À présent, la Tunisie met en place son deuxième plan d'action du Gouvernement Ouvert (2016-2018). Le plan comprend quinze engagements dans les domaines de la transparence et des données ouvertes, de la lutte contre la corruption, de la participation et de l'amélioration des services publics à travers les TIC. Ce plan prend notamment acte des recommandations élaborées par l'OCDE dans le cadre de la Revue « Examen de l'OCDE sur la gouvernance publique: Le Gouvernement Ouvert en Tunisie » (2016), en particulier en ce qui concerne la participation des jeunes et l'importance des collectivités locales pour le Gouvernement Ouvert. De plus, la Tunisie a récemment lancé les préparatifs de son troisième plan d'action et a organisé le 14 mars 2018 une consultation publique à ce sujet, avec la participation des représentants du gouvernement, de la société civile, de la Commission sur l'accès à l'information, du Parlement et des administrations locales.

Par ailleurs, et en conformité avec la Recommandation de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert, la Tunisie œuvre pour l'élaboration d'un plan de communication autour du plan d'action du Gouvernement Ouvert avec le soutien de l'OCDE. Un premier plan de communication préliminaire a ainsi été élaboré sur la base des rencontres et discussions organisées à Tunis les 14 et 15 mars 2018 et réunissant des représentants de l'OCDE, des membres de l'équipe du Gouvernement Ouvert, de la Présidence du gouvernement de la Tunisie, des membres du Comité de pilotage du Gouvernement Ouvert, des communicants publics, d'un représentant du Parlement, ainsi que de représentants de la société civile. Les réflexions issues des discussions ont nourri l'élaboration d'un plan de communication qui fixe les objectifs de communication, les audiences-cibles, les axes et priorités de communication, les messages-clés, les activités et supports de communication ainsi que les responsabilités et les ressources relatives au Gouvernement Ouvert en Tunisie. Le plan est structuré en deux étapes, la première se focalisant sur la communication autour de la consultation publique pour le 3^e plan d'action et la deuxième visant à accompagner la mise en œuvre du plan d'action.

En outre, la Tunisie a mis en place un réseau de la communication publique regroupant des représentants en charge de la communication de tous les ministères afin de renforcer leurs rôles dans la mise en œuvre du Gouvernement Ouvert en Tunisie. En effet, l'opportunité de relier les efforts de communication publique à des initiatives intersectorielles se renforçant mutuellement, telles que celles menées sur le Gouvernement Ouvert, a été clairement identifiée. Ce potentiel est par ailleurs sous-utilisé dans le monde: seulement 1% des pays-membres du PGO ont inclus un engagement lié au renforcement de l'utilisation des réseaux sociaux ou à la liberté de la presse⁵. Ces engagements ne représentent qu'un pour cent de l'ensemble des engagements (33 des 2 883 engagements pris dans le cadre des plans d'actions nationaux pour le PGO) (Graphique 2.2).

Graphique 2.2. Engagements pertinents pour le PGO

Source: Sur la base de données collectées sur le site OGP Explorer, www.opengovpartnership.org/explorer/.

L'enquête effectuée par l'OCDE auprès des chargés de communication en Tunisie souligne le fait que la relation citoyen-administration est bien au centre des enjeux de communication. Les trois premiers objectifs des stratégies de communication des différents établissements publics participants sont à cet effet communiquer autour des actions du ministère (77%), promouvoir la transparence (77%) et renforcer la confiance (54%). Cependant, encourager la participation citoyenne n'a été avancé comme objectif principal de la stratégie de communication que pour 8% des répondants.

Encadré 2.2. Lituanie : une communication plus ouverte dans le cadre du Plan d'action national PGO

Dans le cadre de son Plan d'action national 2016-2018 pour le PGO, la Lituanie a identifié l'amélioration de la communication publique et la participation civique comme axes majeurs. Plus précisément, le Plan d'action national souligne l'absence de normes communes pour la diffusion d'informations sur les activités gouvernementales et le manque d'efforts pour une communication cohérente et de qualité. Le gouvernement a noté qu'une communication efficace exige la production active de contenu intéressant, une présentation de haute qualité et a pointé la nécessité que l'information sur les activités du gouvernement devienne facilement accessible et présentée dans un format clair et compréhensible. Le public doit simultanément avoir accès aux informations sur les processus de gouvernance publique et sur les possibilités de participation. Des engagements spécifiques ont ainsi été pris dans le cadre du Plan d'action national visant à promouvoir la publication systématique d'informations et à aider les institutions à renforcer leurs capacités de communication. Depuis, la Lituanie a notamment créé des directives et standards concernant la publication des activités gouvernementales.

Sources : Government of Lithuania (2016), Lithuania 2016-2018 Open Government Partnership National Action Plan, www.opengovpartnership.org/sites/default/files/AVP_planas_2016-2018_en%20%281%29.pdf; Government of Lithuania (2017), Midterm Self-Assessment Report on the Action Plan for Lithuanian Participation in the International Initiative "Open Government Partnership", www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Lithuania_Mid-term_Self-Assessment-Report_2016-2018_EN.pdf.

Stratégies de communication publique

L'énoncé par écrit de stratégies de communication est une pratique courante dans de nombreux pays de l'OCDE. Elle permet de regrouper, consolider et rationaliser des initiatives qui peuvent être éparses. En produisant des orientations, ces stratégies assurent une cohérence d'action et permettent d'assurer l'impact le plus large possible des initiatives de communication, en garantissant que de telles initiatives poursuivent les mêmes objectifs de manière coordonnée. Ces stratégies doivent être élaborées sur la base d'une analyse des défis et des possibilités et doivent énoncer des principes, des objectifs stratégiques ainsi que des instruments d'action et des initiatives spécifiques. Les stratégies doivent par ailleurs évaluer la disponibilité des ressources et des capacités nécessaires à la mise en place d'initiatives permettant d'atteindre les objectifs poursuivis (encadré 2.3) (OCDE, 2017b).

Encadré 2.3. Le plan de communication du Gouvernement de l’Australie-Méridionale

Le gouvernement de l’Australie-Méridionale a élaboré un plan de communication pour 2017-2018 ayant comme objectifs de :

- Garantir que la communication soit intégrée dans le cycle d’élaboration des politiques et des activités liées à la participation des citoyens ;
- Veiller à ce que le Plan de communication du gouvernement de l’Australie-Méridionale soit utilisé comme outil afin de prioriser les activités et les ressources de communication au sein des ministères et des organismes ;
- Accroître les investissements pour la prestation et la coordination intergouvernementale de communication interne, en vue de mettre en relation des employés du secteur public et des bénévoles en tant que canaux de communication ;
- Veiller à ce que les responsables de communication de chaque ministère et organisme aient un accès adapté à l’équipe en charge de la direction.

Les thèmes de communication inclus dans le plan sont les suivants : transformer l’économie, bâtir des communautés plus sûres et plus saines, créer une société juste et équitable, réformer le gouvernement et soutenir l’Australie-Méridionale.

Source : Le Gouvernement de l’Australie-Méridionale (2017) Plan de Communication 2017-18, https://www.dpc.sa.gov.au/data/assets/pdf_file/0017/20663/SA-Government-Communications-Plan-2017-18.pdf.

En Tunisie, une prise de conscience de l’importance de la communication publique est évidente de la part de l’État et une volonté prime au plus haut niveau afin de mettre en place une communication plus stratégique et au service du citoyen. Selon les entretiens menés avec la Présidence du Gouvernement, un plan de communication gouvernemental interne est élaboré chaque année. Ce plan reflète les priorités du Gouvernement et est mis à la disposition des différents Ministères. Par ailleurs, des plans de communication sont élaborés autour de la loi des finances, ou des grandes réformes. Selon l’enquête menée par l’OCDE, la majorité des ministères ont répondu qu’ils disposaient d’une stratégie de communication (dix réponses sur treize ministères participants) et 71% affirment que cette stratégie a été déclinée en plans de communication. Certains ministères ont par ailleurs précisé qu’il existait des stratégies de communication spécifiques à des thématiques à long terme comme la Stratégie 2050 sur l’eau du ministère de l’Agriculture, la Stratégie Horizon 2020 sur le développement des énergies renouvelables du ministère de l’Énergie, la Stratégie sur les maladies non transmissibles du ministère de la Santé ou encore la Stratégie nationale de lutte contre la corruption, pilotée par la Présidence du gouvernement de manière transversale. Cependant, seulement trois des ministères participants ont précisé que leur stratégie de communication était écrite et aucune stratégie n’a été partagée avec l’équipe de l’OCDE. De telles stratégies permettrait d’harmoniser et de mieux planifier les actions de communication tout en renforçant la cohérence des messages publics. De manière générale, l’objectif est de renforcer la crédibilité de la parole gouvernementale, de restaurer la confiance des citoyens et de communiquer les progrès accomplis en mettant en œuvre une série d’activités de communication s’inscrivant dans le cadre d’une stratégie de communication clairement définie en amont. De nombreux pays de l’OCDE ont ainsi élaborés des stratégies de communication au niveau du gouvernement. En Espagne, la loi 29 de 2005 établit l’obligation pour le gouvernement de mettre en place un plan annuel de

publication et de communication. Ce plan comprend toutes les campagnes institutionnelles prévues par l'administration centrale, y compris leurs objectifs, coût, période d'exécution, outils de communication utilisés, messages et destinataires. Ce plan doit être approuvé par le Conseil des ministres au cours du mois de janvier de chaque année⁶.

Par ailleurs, l'élaboration d'une stratégie de communication requiert un processus inclusif et un ciblage attentionné. Cet aspect semble respecté en Tunisie où, selon l'enquête de l'OCDE, 79% des établissements publics ont affirmé que des parties prenantes-clés (par exemple les fonctionnaires publics impliqués sur les sujets en question, les journalistes et représentants de la société civile) étaient impliquées dans l'élaboration de ces stratégies. À titre d'exemple, le ministère de l'Agriculture a ainsi consulté pour l'élaboration de sa stratégie les audiences suivantes : agriculteurs, pêcheurs, citoyens, investisseurs étrangers, bailleurs de fonds et organismes internationaux. En effet, pour tenir pleinement ses promesses, une stratégie doit susciter l'adhésion des principaux acteurs, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la sphère publique afin d'assurer une mise en œuvre effective. Par ailleurs, une connaissance poussée de l'audience à laquelle les actions de communication sont adressées dans le cadre d'une stratégie de communication est cruciale.

Un élément indispensable pour des stratégies rationnelles et viables – leur suivi et évaluation⁷ – ne semble cependant pas constituer une pratique courante en Tunisie. L'évaluation représente un élément-clé permettant de savoir si les stratégies répondent aux mieux aux besoins des citoyens, usagers des services publics ou de la société civile. L'existence de solides mécanismes de suivi et d'évaluation garantit la réalisation des objectifs prévus, facilite la mise en évidence des obstacles auxquels peut se heurter la mise en œuvre des stratégies et offre des solutions pour surmonter ces obstacles en se fondant sur les leçons tirées des succès et des échecs enregistrés dans des domaines similaires. En outre, ces mécanismes fournissent aux parties prenantes une base de données probantes pour la réalisation des objectifs des pouvoirs publics. Ils sont indissociables de la prise de décision fondée sur des données probantes et peuvent servir à des fins d'apprentissage et de redevabilité (OCDE, 2017b). Selon l'enquête de l'OCDE, 64% des répondants disent procéder à un suivi et une évaluation de leurs stratégies. Cependant, les données résultant de cette enquête font apparaître une absence de système d'évaluation consolidée des stratégies de communication. Ce constat pourrait s'expliquer par l'absence de stratégie écrite, ou d'entité en charge de l'évaluation de ces stratégies ou encore des indicateurs dédiés à cette fin. Par ailleurs, aucune institution ne semble recourir à des évaluations externes, que ce soit par une entité gouvernementale ou des parties prenantes externes (citoyens ou membres de la société civile).

En outre et si la plupart des ministères disent disposer de stratégies de communication plus ou moins définies, ils manquent souvent de ressources et de moyens pour les réaliser (section 2.5). De plus, ces stratégies n'intègrent généralement pas de mesures relatives à la coordination inter-gouvernementale (section 2.6), si bien que chacun semble parfois agir de manière isolée à la hauteur de ses moyens respectifs.

Enfin, la Tunisie a élaboré, avec le soutien d'organisations internationales telles que la Deutsche Welle et l'Institut Républicain International » un manuel du communicant gouvernemental⁸ dont l'usage par les communicants pourrait être encouragé. Ce type de manuels est commun dans les pays de l'OCDE tel que le Royaume-Uni par exemple (encadré 2.5). Le recueil d'informations semble quant à lui se faire de manière ad hoc (par téléphone, fax, etc.) car il ne semble pas exister de système structuré en la matière. La coordination de la communication publique (section 2.6) constitue donc un défi majeur qui pourrait être surmonté par la mise en place de procédures communiquées à chaque

communicant afin qu'il effectue efficacement son travail. L'avantage d'un processus formel, tant qu'il n'alourdit pas inutilement le travail des communicants en empêchant une bonne réactivité dans des délais raisonnables, consiste à assurer un bon alignement des messages et, à terme, à renforcer la crédibilité en parlant d'une même voix. Par ailleurs, de nombreux pays de l'OCDE (48%) élaborent des standards communs ou lignes directrices autour de la communication au niveau du gouvernement (encadrés ci-dessous) (OCDE, 2017c).

Encadré 2.4. Le manuel de communication du gouvernement estonien

Le manuel est avant tout une ressource pour les nouvelles personnes en charge de la communication au sein des organismes gouvernementaux afin de les aider à améliorer leurs performances. Cette ressource est également utile pour les hauts fonctionnaires des organismes gouvernementaux qui souhaitent mieux organiser la communication de leur organisme, ainsi qu'aux étudiants universitaires qui s'intéressent aux questions de communication gouvernementale.

Le manuel, une version mise à jour de versions antérieures, offre un aperçu de la façon dont la communication est organisée dans les ministères et autres organismes gouvernementaux. Les thèmes abordés sont basés sur les dispositions des actes juridiques (tel que la loi sur l'accès à l'information) et sur les études portant sur les relations entre gouvernement et médias du gouvernement.

Source: Government of Estonia (2017), Government Communication Handbook, https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/failid/government_communication_handbook_eng_13.09.2017.pdf.

Encadré 2.5. Mise en place d'une communication stratégique au Royaume-Uni

Le Service de communication du gouvernement du Royaume-Uni a élaboré le Guide de campagne OASIS, conçu pour aider les services de communication gouvernementaux à fournir une communication de niveau mondial. Ce guide est utilisé par tous les professionnels de communication gouvernementale, quels que soient leur service, spécialité ou niveau professionnel. La mise en œuvre de campagnes efficaces est au cœur du travail du Service de communication gouvernemental. Pour un développement rigoureux et systématique de la campagne, le personnel du « *Government Communication Service* » (GCS) suit le cadre des campagnes OASIS et fait un usage sélectif, selon les besoins, des autres outils de planification de campagne du GCS.

Le guide détaille les cinq étapes nécessaires à la création d'une campagne :

- Objectifs
- Audience/compréhension
- Stratégie/idées
- Mise en œuvre
- Notation/évaluation

Source: Government Communication Service, United Kingdom (N.D), Guide to campaign planning, <https://gcs.civilservice.gov.uk/guidance/campaigns/guide-to-campaign-planning-2/>.

Structures et organisation de la communication publique

Au niveau du gouvernement

En Tunisie, les services de la communication au sein de la Présidence du gouvernement jouent un rôle-clé dans la communication du Gouvernement. Similairement à certains pays de l'OCDE (encadré 2.6), Ils sont en charge de la coordination de la communication avec les différents ministères et institutions publiques, de la communication interministérielle, de l'élaboration de plans de communication ainsi que et de la communication de crise. Le Porte-parole du gouvernement est en charge des déclarations officielles du Premier Ministre et de la couverture médiatique de ses déplacements et activités. Il a pour rôle d'informer les citoyens tunisiens des réformes gouvernementales et de communiquer autour des Conseils des ministres. En coordination avec le porte-parole, les services de communication de la Présidence du Gouvernement organisent des conférences de presse périodiques et thématiques. Enfin, le ministère chargé des Relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et les organisations des droits de l'homme joue un rôle important sur des dossiers ayant un impact sur la communication publique (chapitre 4 et 5).

Encadré 2.6. Le Service d'information du gouvernement en France

Le Service d'information du gouvernement (SIG) en France est placé sous l'autorité du Premier ministre, est en charge (décret n°2000-1027 du 18 octobre 2000) d'impulser, coordonner et mettre en œuvre des actions de communication. Plus spécifiquement, le service est en charge de la conception et réalisation de campagnes interministérielles (médias ou hors médias), de l'impulsion et de la coordination des actions de communication des ministères et principaux établissements publics, de la veille communicationnelle et du benchmark des actions de communication et des tendances.

Source : Présentation du Service d'information du gouvernement (2018) et site web du gouvernement français <http://www.gouvernement.fr/organisation-du-sig>.

Au sein des établissements publics

Au-delà de ces structures répondant à un besoin de communication globale du gouvernement tunisien, l'enquête de l'OCDE a démontré que sur l'échantillon des établissements publics ayant répondu, tous avaient une structure dédiée à la communication institutionnelle, témoignant ainsi de la prise en compte de cette priorité au niveau de l'organisation hiérarchique des institutions publiques.

Cependant, l'organisation de la communication publique au sein des différents ministères tunisiens semble varier d'un ministère à l'autre et, selon les entretiens menés par l'OCDE, semble souvent refléter l'agenda politique du ministre. En effet, les réponses au questionnaire démontrent un manque d'harmonisation des structures en charge de la communication, variant pour la plupart entre un service, bureau ou direction au sein des ministères. Une harmonisation des structures de communication au sein des différents ministères est indispensable pour professionnaliser la communication, clarifier son rôle pour l'action gouvernementale, gagner en visibilité et en accessibilité, renforcer la cohésion interne entre les communicants et permettre à ces derniers de jouer pleinement leur rôle de service public. Il est ainsi recommandé de mieux définir la nature des structures chargées

de la communication (bureau, service, direction, etc.) et leur place au sein de l'organigramme de chaque ministère ainsi que le niveau hiérarchique des communicants au niveau de l'administration dans son ensemble. Une telle harmonisation permettra de donner de la valeur à la parole officielle, de clarifier les responsabilités et de préciser l'importance accordée à la communication pour l'action gouvernementale en Tunisie. Cette option permettra également aux communicants de gagner en légitimité et aux parties prenantes, journalistes et citoyens notamment, de mieux savoir vers qui diriger leurs questions et requêtes.

Enfin, et selon les réponses au questionnaire, les structures chargées des questions de communication, toutes natures confondues, sont pour la plupart directement rattachées à leur ministre de tutelle. En théorie, un tel niveau d'accès au plus haut niveau du ministère devrait faciliter la circulation de l'information mais en l'absence d'un organigramme clair, d'une vision stratégique et de ressources stables, les actions de communication se retrouvent parfois diluées.

Concernant les missions des structures de communication, elles sont fortement centrées sur la veille médiatique, la revue de presse, les relations avec les journalistes et l'organisation d'événements. L'analyse des missions et fonctions révèle la nécessité d'utiliser la communication de manière plus stratégique en faveur de la mise en œuvre des réformes de gouvernance. À ces fins, une planification stratégique est nécessaire pour permettre à la communication publique d'évoluer de manière satisfaisante et de prendre de la hauteur par rapport au débat politique et aux urgences. En effet, les communicants rencontrés ont souligné que leur priorité était souvent de répondre aux urgences du quotidien, les demandes et requêtes des journalistes étant particulièrement nombreuses pour des ressources limitées. Certains ont par ailleurs noté la posture réactive qu'ils ou elles se voient ainsi obligés d'adopter.

Au niveau local

La circulation de l'information au niveau local est vitale pour l'efficacité de la communication (encadré 2.7). Les régions et les villes sont le terrain de rencontres entre les citoyens et l'action publique. En effet, c'est au niveau local que les citoyens ont le plus d'interactions et le contact le plus direct avec l'administration. Par ailleurs, les besoins des citoyens peuvent être très différents d'une région à une autre, en raison notamment des forts écarts de développement. En particulier lors des crises, les citoyens et les médias se tournent naturellement vers leur représentant le plus proche dans l'attente de réponses. Si la révolution du 14 janvier a permis d'opérer un changement d'interaction entre le gouvernement, les médias et les citoyens, il existe toujours un important besoin de renforcer le dialogue et l'accès à l'information, notamment au niveau local.

Encadré 2.7. : La communication territoriale en France

En France, le Service d'information du gouvernement entreprend des actions d'information d'intérêt général à caractère interministériel sur le plan national et, en liaison avec les préfets et les ambassadeurs, dans le cadre des services déconcentrés de l'État.

La communication territoriale de l'État vise à :

- assurer le relais des campagnes et des actions de communication nationales au niveau territorial (conférences de presse, relais sur les réseaux sociaux...);
- animer le réseau des communicants territoriaux de l'État (SDCI) : Kiosque de la com' territoriale, séminaires biannuels, etc. ;
- veiller à la mise en œuvre de la stratégie numérique gouvernementale au plan local : déploiement de l'Internet territorial de l'État, accompagnement de la montée en puissance des préfectures sur les réseaux sociaux numériques (RS) ;
- conseiller et accompagner les membres du réseau afin de répondre à leurs besoins : guides et fiches pratiques, formations aux RS, à la réalisation de vidéos, conseil personnalisé, etc.).

Source : Présentation du Service d'information du gouvernement (2018).

En Tunisie, l'information publique semble fortement centralisée au niveau des ministères et, selon l'enquête et les entretiens menés, rares sont les communicants qui disposent d'interlocuteurs au niveau régional à quelques exceptions près ; par exemple, le ministère de l'Éducation ou le ministère de l'Agriculture disposent de points focaux dans les commissariats régionaux chargés de la coordination avec la presse locale, l'organisation d'événements et les campagnes de sensibilisation. Le besoin d'approfondir la collaboration avec les régions, et de renforcer la communication avec les citoyens notamment par le biais des réseaux sociaux et de la technologie mobile a été relevé par plusieurs communicants. Ce dernier point se révèle être une pratique courante des pays de l'OCDE (encadré 2.8).

Encadré 2.8. De l'usage de WhatsApp au niveau local en Italie

En Italie, les municipalités utilisent de plus en plus les réseaux sociaux numériques pour mieux communiquer avec les citoyens. La municipalité d'Ancona par exemple interagit avec ses citoyens à travers WhatsApp et a élaboré dans ce cadre une politique adaptée, tout en dédiant du personnel communal à cet effet.

Source : Échanges avec les pairs lors de la mission de revue par les pairs à Tunis en novembre 2017.

Quant au partage et au recueil d'informations entre l'administration centrale et les régions, il s'effectue par fax, email ou recueils statistiques. Il ne semble pas exister à ce jour de plateforme d'échange central/local en termes de communication publique. Par ailleurs, selon les entretiens, il est apparu que les représentants locaux ne sont pas toujours en mesure de fournir des informations rapides ou fiables aux journalistes sans en transmettre

la demande à l'administration centrale. Il en ressort, selon les intervenants rencontrés, une communication parfois insuffisante au niveau local. Les différentes entités publiques gagneraient par ailleurs à bénéficier des relais existants de Tunis Afrique Press (TAP) par exemple, qui dispose de nombreux correspondants à l'intérieur du pays avec une vingtaine de bureaux⁹. De plus, les médias locaux et/ou associatifs pourraient également devenir des relais efficaces (chapitre 5). Cependant, selon les entretiens menés, ces médias semblent éprouver des difficultés à accéder à l'information, souffrent d'un sentiment d'abandon et d'une frustration en matière de communication publique. Dans ce cadre, de nouvelles directives ont été transmises aux Ministères afin de communiquer davantage avec les médias des différentes régions du pays. Ceci est à l'image des actions de nombreux pays de l'OCDE. En Espagne par exemple, la majorité des régions a décliné la loi 29 de 2005 sur la publication et la communication publique au niveau régional. Par ailleurs, certaines villes, telles que Madrid, ont mis en place leur propre stratégie de communication.

Ressources humaines et financières destinées à la communication publique

L'investissement des établissements publics tunisiens dans les structures de communication publique s'est accompagné d'un recours à une autonomisation progressive des équipes dédiées à cette mission, que ce soit en termes d'effectif, mais également en matière de compétences disponibles et profils des collaborateurs rattachés aux structures de communication.

Selon les résultats des réponses au questionnaire de l'OCDE, les ressources humaines destinées à la communication semblent varier d'un établissement public à un autre (de 2 à 28 personnes). Selon les entretiens menés lors de la mission de revue par les pairs, la Présidence du gouvernement compte l'équipe de communication la plus importante (environ 75 personnes). De manière générale, les ressources humaines affectées à la communication semblent limitées en nombre, ce qui représente un défi pour la mise en œuvre des stratégies et initiatives de la communication institutionnelle. Il est donc essentiel d'intervenir dans le but d'accroître la prise de conscience de la nécessité d'une communication en tant qu'investissement essentiel à la réussite des réformes du gouvernement. Par ailleurs, les ressources humaines destinées à la communication pourraient gagner en diversité afin de faire face aux nouveaux défis de la communication. En outre, les entretiens ont souligné un fort roulement au sein des communicants, ce qui implique une interaction parfois difficile avec les journalistes.

Concernant le volet de la formation, de nombreux efforts ont été déployés par le gouvernement dans ce cadre. La plupart des communicants ont été formés à l'Institut de presse et des sciences de l'information (IPSI) (encadré 2.9) et suivent par ailleurs des formations au sein du Centre africain de perfectionnement des journalistes et communicateurs (CAPJC) (encadré 2.10), ainsi que des formations organisées par des organisations internationales telles que la Deutsche Welle. Dans le cadre du « Programme d'assistance aux médias tunisiens » financé par l'Union Européenne, de nouvelles formations sont par ailleurs en cours. Le volet formation semble cependant toujours être un point à creuser davantage : seul 57% affirment que leur ministère ou le gouvernement dispense une formation sur les médias ou sur l'interaction avec les médias. Par ailleurs, il semblerait que certaines compétences « nouvelles » ou clés (par exemple, communication de crise, réseaux sociaux, gestion des communautés en ligne « online community management ») manqueraient (encadré 2.11). Certains communicants ont ainsi souligné le besoin de suivre des formations afin de modifier en profondeur leurs habitudes de travail

et de développer de nouvelles compétences dans le but de répondre efficacement aux aspirations de la société tunisienne.

Encadré 2.9. L'Institut de presse et des sciences de l'information (IPSI)

L'Institut de presse et des sciences de l'information (IPSI) a été créé en 1967 et était initialement rattaché au Secrétariat d'État à l'Éducation nationale. En 1973, l'IPSI devient un établissement autonome assurant la formation de ses étudiants aussi bien dans le domaine journalistique que dans les autres domaines de culture générale. Aujourd'hui, l'IPSI est le principal institut de formation des journalistes et des communicants publics et privés. L'institut délivre une maîtrise en communication et, depuis 2013, un master professionnel en communication politique. Une fois leur formation achevée, les étudiants peuvent choisir de devenir journaliste ou de rejoindre le secteur privé ou public (par exemple, communicant institutionnel).

Source : Site web de l'IPSI, www.ipsi.rnu.tn/fra/home.

Encadré 2.10. Le Centre africain de perfectionnement des journalistes et communicateurs

Le Centre africain de perfectionnement des journalistes et communicateurs (CAPJC) est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle de la Présidence du gouvernement et créé en janvier 1983. Le CAPJC conçoit et organise toutes les activités relatives à la formation continue et au perfectionnement des journalistes et communicateurs par le biais de sessions et de séminaires de formation, nationaux et internationaux. Sa mission est d'« améliorer les compétences innovantes et professionnelles des journalistes et des communicateurs et de contribuer au professionnalisme de l'industrie des médias ». Depuis sa création, le centre a formé plus de 2 000 communicants et journalistes.

Source : Site web du CAPJC, www.capjc.tn/fr/accueil/.

Encadré 2.11. Le réseau de communicateurs publics en Italie

Le gouvernement italien, par l'intermédiaire de son bureau de formation à la fonction publique au sein du ministère de l'Administration publique, a mis au point un processus ouvert et collaboratif visant à renforcer les capacités des fonctionnaires et à développer leurs compétences en matière de communication publique, notamment par le biais des réseaux sociaux numériques. Cette initiative est étroitement liée au concept de « transparence totale », un objectif des réformes de la ministre Madia, fondées sur trois principes-clés : 1) le rôle central du citoyen et la qualité des services publics ; 2) le rôle crucial du numérique dans l'appui aux objectifs du gouvernement ; et 3) la participation citoyenne au processus administratif. Ainsi, un guide de formation mis à jour tous les six mois a été élaboré conjointement avec des journalistes et des ONG afin d'identifier les meilleures pratiques en termes d'utilisation des réseaux sociaux par exemple.

Source : Informations recueillies lors des entretiens avec Sergio Talamo et Francesco DiCostanzo et d'une présentation à la conférence de l'OCDE « Ecosystèmes médiatiques et Gouvernement Ouvert : vers une meilleure gouvernance, un engagement accru des citoyens et une plus grande confiance du public », qui a eu lieu à Washington le 20 octobre 2017.

Par ailleurs, et selon l'enquête de l'OCDE, 86% des établissements questionnés ne disposent pas d'un budget spécifique dédié à la communication - incluant une ligne budgétaire spécifique et des rubriques « communication » distinctes des autres lignes budgétaires. De plus, certains ministères ont mis en avant la difficulté d'anticiper les actions de communication compte tenu d'un budget considéré comme faible, un défi commun à beaucoup des pays-membres de l'OCDE. Le manque de moyens financiers représente un obstacle majeur au développement de la communication publique, d'autant que les changements récents et le contexte politique en Tunisie ajoutent souvent un élément d'urgence au travail des communicants. Compte tenu de la phase de transition que vit actuellement la Tunisie, l'évaluation des efforts menés pour faire face aux défis rencontrés nécessite davantage de temps.

Coordination

L'atteinte des objectifs stratégiques de communication publique de la part des entités composant l'appareil exécutif et du gouvernement dans son ensemble impliquent synergies et coordination. La Tunisie a entrepris des efforts importants dans ce sens et continue à œuvrer pour renforcer la coordination interministérielle en termes de communication. Une telle coordination est en effet primordiale car elle permet d'améliorer le fonctionnement global des actions de communication publique du gouvernement par la mutualisation des efforts entrepris. La mutualisation des actions de communication publique est considérée comme un pilier garantissant la cohérence du contenu, la maximisation des moyens techniques, financiers et humains et l'atteinte optimale des cibles de campagnes de communication sur des sujets transversaux au sein de plusieurs administrations. De plus, la coordination permet d'éviter la duplication et la dilution de la parole officielle et renforce le sentiment d'un gouvernement qui agit et communique d'une seule voix.

Un système interministériel efficace de recueil d'informations est dans ce cadre nécessaire. Selon les réponses au questionnaire, celui-ci semble parfois exister de manière ad hoc (par téléphone ou email). Bien que certains chargés de communication se connaissent personnellement depuis l'université, ayant souvent suivi le même parcours universitaire

(IPSI ou CAPJC), aucun réseau officiel ou autre forme de structure pérenne ne leur permet d'échanger. Il en ressort, selon les entretiens menés, qu'ils ignorent les éventuelles actions de communication menées par leurs homologues au sein d'autres ministères, ce qui aboutit parfois à une confusion des messages pouvant affecter la crédibilité et la confiance donnée à la parole officielle.

Encadré 2.12. La GCS Grid, un outil de relations avec les médias et de coordination intergouvernementale

La « grille » du gouvernement central représente l'outil de planification stratégique qui permet de coordonner toutes les annonces faites par le gouvernement. Il s'agit d'un document hebdomadaire d'une page qui décrit tout ce que fait le gouvernement et tout ce qui peut susciter son intérêt ou nécessiter une intervention de sa part.

Ce processus permet au gouvernement de définir son programme de manière contrôlée et d'élaborer son discours qui a pour objectif de gérer le cycle permanent des informations.

Comment fonctionne la « grille » au Royaume-Uni ?

Étape 1 : L'objectif du gouvernement (politique ou service) est fixé. Les équipes de communication collaborent avec l'équipe politique afin d'élaborer le plan de communication, notamment les objectifs et messages-clés.

Étape 2 : Chaque ministère ou département complète une « grille » courant sur une à deux semaines selon les activités à venir. Cette information est envoyée au coordinateur central de la « grille ». Tous les départements soumettent leurs informations chaque mardi à midi au plus tard.

Étape 3 : Cette information est alors reportée sur un projet de « grille centrale » qui précède une réunion organisée tous les mercredis à 12h00, présidée par le coordinateur central et destinée à discuter des éléments-clés et des plans de gestion.

Étape 4 : Les jeudis après-midi, tous les départements sont informés des jours où ils sont autorisés à faire des annonces les semaines suivantes. La « grille finale » est alors communiquée au Premier ministre et aux autres ministres.

Source : Échanges avec les pairs lors de la mission de revue par les pairs à Tunis en novembre 2017.

Dans ce cadre, la mise en place du réseau de la communication publique en Tunisie, chapeauté par la Présidence du gouvernement et dont les activités sont facilitées par l'OCDE, peut jouer un rôle-clé. En effet, ce réseau regroupe des représentants en charge de la communication de tous les ministères et tient des réunions régulières dans le but de partager des informations, ainsi que des bonnes pratiques et solutions aux défis communs. Il s'agit ici d'une pratique courante des pays de l'OCDE (encadré 2.13 et 2.14). Par ailleurs, la création d'un groupe Facebook des communicants par la Présidence du gouvernement en 2016 a permis de prendre connaissance des différentes publications du gouvernement au quotidien, en plus des correspondances officielles.

Encadré 2.13. Le Conseil de coordination de la communication du gouvernement estonien

Afin d'échanger des informations et d'organiser des activités de communication, un conseil de coordination de la communication gouvernementale se réunit chaque semaine à Stenbock House. Le conseil est chargé de discuter des sujets de communication du gouvernement, de faire des propositions concernant les instructions régissant l'organisation du travail dans le domaine, de conseiller le gouvernement afin de modifier et d'établir les actes juridiques relatifs à la communication gouvernementale et de discuter des questions-clés relatives à la communication gouvernementale. Les réunions de travail du Conseil de coordination sont présidées par le directeur de la communication gouvernementale et incluent les chefs des unités de communication des ministères. Le conseiller en relations publiques du Chancelier de justice et le chef du service de communication du Bureau d'audit de l'État sont également impliqués dans les travaux du Conseil.

Source : Government of Estonia (2017), Government Communication Handbook, https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/failid/government_communication_handbook_eng_13.09.2017.pdf (Accessed on 14 September 2018)

Encadré 2.14. Coordination de la communication publique en Italie

En Italie, les communicants publics organisent depuis 2015 des événements pour échanger des bonnes pratiques et leçons apprises autour de la communication publique et pour en faciliter la coordination. Cette démarche a depuis évolué vers l'établissement d'une association publique (#PASocial) comprenant actuellement 300 personnes. L'association œuvre pour la promotion des bonnes pratiques, l'échange entre pairs et la formation dans le domaine de la communication publique.

Source : Échanges avec les pairs lors de la mission de revue par les pairs à Tunis en novembre 2017.

Les situations de crise (lors d'attaques terroristes par exemple) soulignent encore davantage le besoin pressant d'une meilleure coordination. Notamment, l'attaque de Ben Gardane en mars 2016 a été l'occasion pour les ministères de l'Intérieur, de la Défense, de la Santé et de la Protection civile de travailler ensemble (en particulier à l'élaboration d'un communiqué de presse commun) afin d'éviter les dérapages médiatiques, à propos notamment du nombre de victimes. En temps de crise, une cellule dédiée est créée au niveau de la Présidence du gouvernement et des actions de communication sont prévues en conséquence. Concernant les départements ministériels, 72% des répondants à l'enquête de l'OCDE indiquent disposer de procédures de gestion de crise en matière de communication publique. Cependant des détails concernant ces procédures n'ont pas été communiqués à l'OCDE. La formalisation de cet aspect peut représenter un axe potentiel d'amélioration afin d'éviter la propagation de la rumeur et de canaliser l'effet de crise. Dans certaines situations sensibles – en particulier les crises liées à la sécurité intérieure –, il est bien sûr délicat de répondre précisément à toutes les requêtes et il est en effet préférable d'éviter la précipitation. Pour autant, il reste nécessaire de prendre la parole, tant au niveau local que national, afin de rassurer les citoyens et de leur montrer que la situation est prise en main de manière sérieuse par le gouvernement qui répond d'une même voix (encadré 2.15). L'usage des réseaux sociaux est primordial dans ce cadre (encadré 2.16). Cette démarche

permet non seulement d'éviter des situations de chaos mais aussi de ne pas donner l'occasion à d'autres acteurs, aux motivations incertaines, d'occuper l'espace médiatique à la place des responsables officiels. Elle permet également de lutter contre la confusion des messages et la circulation de fausses nouvelles ou « fake news » (chapitre 6).

Encadré 2.15. La communication au cœur de la gouvernance des risques majeurs

La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la Gouvernance des risques majeurs stipule que les pays devraient « encourager une approche sociétale pour la communication du risque et faciliter la coopération transfrontière, en utilisant des registres de risques, les médias et d'autres moyens de communication publique sur les risques majeurs, fondée sur :

1. un dialogue mutuel entre les pouvoirs publics et les parties prenantes, qui veillerait à s'assurer que les informations sur les risques soient précises, fiables et diffusées selon des modalités adaptées aux différents publics, secteurs professionnels et acteurs internationaux visés ;
2. la conjugaison d'une communication ciblée, de mesures incitatives et d'outils pour permettre aux individus, aux entreprises et aux organisations non gouvernementales de travailler ensemble et d'investir dans des mesures d'autoprotection et de renforcement de la résilience ;
3. la fourniture d'informations aux ménages sur les différentes échelles de risques – naturel et d'origine humaine – favorisant un débat éclairé sur la nécessité d'agir dans les domaines de la prévention, de l'atténuation et de la préparation ;
4. l'information et l'éducation préalable du public en prévision d'une situation d'urgence particulière, des mesures à prendre si cette situation se concrétisait et la mobilisation du système d'éducation publique intégrant les concepts et approches de la résilience dans les programmes, permettant ainsi l'éducation des foyers par les élèves et la promotion d'une culture de résilience ».

Source : OCDE (2014), Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la Gouvernance des risques majeurs, www.oecd.org/gov/risk/Critical-Risks-Recommendation-French.pdf.

Encadré 2.16. 12 Bonnes pratiques de l'OCDE sur l'usage des réseaux sociaux dans le cadre des risques et de la communication de crise

1. Sensibiliser le public aux risques et aux crises
2. Surveillance, suivi, sensibilisation et système d'alerte précoce
3. Améliorer la préparation
4. Fournir des informations et des avertissements
5. Améliorer la réponse aux crises en mobilisant des volontaires
6. Identifier les survivants et les victimes
7. Gérer les effets de réputation

8. Fournir des incitations pour collecter des fonds et du soutien
9. Tirer des leçons de la crise a posteriori
10. Améliorer les partenariats et la coopération (acteurs nationaux, internationaux, publics et privés)
11. Construire la confiance
12. Améliorer la gestion de la reprise

Source: OCDE (2013) The use of social media in risk and crisis communication, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-use-of-social-media-in-risk-and-crisis-communication_5k3v01fskp9s-en#page1.

Recommandations

- sensibiliser davantage les communicants publics autour des plans de communication annuels élaborés par le Gouvernement.
- élaborer des stratégies de communication au niveau de chaque ministère ou les mettre à jour et s'appuyer de façon systématique et régulière sur ces stratégies de communication pour l'élaboration des plans de communication, des cibles à atteindre, des initiatives de communication, des supports et des indicateurs de suivi et d'évaluation, afin de maximiser l'impact de la communication.
- renforcer la dissémination des outils et/ou standards à destination des communicants publics et œuvrer pour une meilleure harmonisation des méthodes de travail (messages-clés, supports de communication, éléments de langage, liste de contacts et autres bases de données).
- renforcer les structures de communication en leur attribuant un statut de direction générale afin d'asseoir leur légitimité et de renforcer leur crédibilité.
- sensibiliser les responsables de départements ministériels à l'importance et aux méthodes de la communication publique et cela afin d'instaurer une culture du partage d'information et permettre aux communicants de pouvoir se reposer sur d'autres collègues.
- améliorer la circulation de l'information au niveau local par le biais de points focaux en charge de la communication au sein des administrations déconcentrées ainsi que de chargés de communication au niveau des administrations régionales et locales.
- renforcer l'utilisation des réseaux sociaux et de la technologie mobile pour une meilleure communication au niveau local.
- permettre aux communicants nationaux et locaux d'échanger régulièrement, par le biais du portail gouvernemental, d'un intranet ou de comités/cellules de communication thématiques qui regrouperaient des communicants des administrations centrale et locale.
- renforcer les actions portées vers le niveau local au sein des stratégies et plans de communication au niveau national.
- associer davantage les médias locaux et associatifs aux activités de communication du gouvernement (par exemple, interview, communiqués de presse, visites, etc.)

en les intégrant notamment dans les bases de données et plans de communication et en les associant de manière plus soutenue et régulière aux événements.

- diversifier les profils des communicants afin d'inclure de nouvelles compétences ainsi que des profils spécialisés dont aurait besoin l'administration.
- identifier une personne en charge d'interagir avec les internautes sur les réseaux sociaux au sein de l'entité en charge de la communication au niveau de chaque Ministère.
- renforcer l'organisation de formations ciblées selon les besoins (par exemple, relations presse, communication de crise, campagnes, communication numérique et réseaux sociaux), afin de renforcer des compétences-clés en matière de communication et de s'assurer de la pérennité de ces formations.
- identifier une ligne budgétaire claire pour la communication publique au sein de chaque entité publique.
- renforcer la coordination inter-gouvernementale par le biais d'outils tels qu'un Intranet ou une Dropbox afin de partager des informations, ou par l'intermédiaire de réunions hebdomadaires, d'une liste de diffusion (« mailing list ») dédiée ou par la création de groupes de travail thématiques, d'événements annuels pour les communicants, etc.
- s'agissant des sujets transversaux, veiller à l'harmonisation de la parole publique et de la communication sur les réseaux sociaux.
- asseoir le rôle du réseau de communication publique afin d'établir une meilleure coordination, en organisant des réunions régulières, en l'animant dans le sens d'un meilleur partage de l'information entre les différents ministères, en encourageant le dialogue ainsi que la planification d'activités conjointes.
- renforcer et systématiser les procédures de communication de crise avec des directives au niveau gouvernemental et un soutien de la part de la Présidence du gouvernement.

Notes

¹ Dans le cadre de ce rapport, est considérée comme communication publique l'ensemble des actions de communication engagées par toute institution exerçant une mission de service public (institutions étatiques, administrations publiques, collectivités territoriales, entreprises et établissements publics). La communication publique se veut au service de l'intérêt général. À ce titre, elle ne doit pas être confondue avec la communication électorale ou la communication politique qui inclut la communication du gouvernement vers l'électorat, l'échange des discours politiques entre la majorité et l'opposition ou encore l'ensemble des techniques au service de la domination politique.

² UNESCO (2012).

³ Instance nationale pour la Réforme de l'information et de la communication INRIC (2012), Rapport général, http://www.inric.tn/rapports/fr/Pages%20de%20INRIC_Rapport_final_fr_06.pdf.

⁴ Lancée en 2011, le PGO est une initiative pour la promotion des politiques de transparence, de lutte contre la corruption, d'amélioration des services publics et de l'engagement citoyen dans les processus d'élaboration des politiques publiques à travers l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

⁵ Source : Sur la base de données collectées sur le site OGP Explorer.

⁶ <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/paginas/PlanesEInformes.aspx>.

⁷ Suivi : processus continu de collecte systématique d'informations, selon des indicateurs choisis, pour fournir aux gestionnaires et aux parties prenantes d'une action [...] en cours, des éléments sur les progrès réalisés, les objectifs atteints et l'utilisation des fonds alloués. Évaluation : appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficacité [...], l'efficacé, l'impact et la durabilité. Une évaluation devrait fournir des informations crédibles et utiles permettant d'intégrer les leçons de l'expérience dans le processus de décision des bénéficiaires et des bailleurs de fonds. Le terme « évaluation » désigne également un processus aussi systématique et objectif que possible par lequel on détermine la valeur et la portée d'une action [...] projetée, en cours ou achevée. Source : OCDE (2009a), « Glossaire OCDE/CAD » in Guide pour l'évaluation de projets et de programmes, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/47069377.pdf.

⁸ Des manuels de procédures de communication ont été élaborés dans le passé avec le soutien de la Deutsche Welle et l'International Republican Institute.

⁹ Selon les entretiens menés lors de la mission de revue par les pairs.

Références

Banque Mondiale (2009), The Contribution of Government Communication Capacity to Achieving Good Governance Outcomes, Brief for Policymakers, CommGAP Communication for Governance & Accountability Program, <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/BriefGovCommCapacity.pdf>.

Cezar (2018), Reflections on communication in public policies: proposal for an evaluation model of government communication. BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION | Rio de Janeiro 52(1):52-70.

Conseil de l'Europe (2017), La transition politique en Tunisie, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=23737>.

INRIC (2012), Rapport final, Chapitre 6, La communication gouvernementale, www.inric.tn/rapports/fr/Pages%20de%20INRIC_Rapport_final_fr_06.pdf.

OCDE (2017a), *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert*, <https://legalinstruments.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=359&InstrumentPID=483&Lang=fr&Book=False>.

OCDE (2017b), *Gouvernement ouvert : Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280984-fr>.

OCDE (2017c), Organisation and functions at the centre of government: Centre Stage II, survey response report, internal publishing.

- OCDE (2016), *Le gouvernement ouvert en Tunisie*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264227170-fr>.
- OCDE (2014), *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la Gouvernance des risques majeurs*, www.oecd.org/gov/risk/Critical-Risks-Recommendation-French.pdf.
- OGP (2018), OGP Explorer and IRM Data, <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism/ogp-explorer-and-irm-data>.
- Sanders K. & Canel M. (2013), *Government Communication - Cases and Challenges*, Bloomsbury Academic, doi:10.5040/9781472544629.ch-016.
- Sullivan, M. (2014), *Telling It Straight: How Trustworthy Government Information Promotes Better Media*, Centre for International Media Assistance.
- UNESCO (2012), *Étude sur le développement des médias en Tunisie*, <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002192/219222F.pdf>.
- WPP & The Government and Public Sector Practice (2016), *The Leaders' Report: The future of government communication*, <https://sites.wpp.com/govtpractice/leaders-report/>.

Chapitre 3. Communiquer pour un gouvernement plus ouvert en Tunisie

Ce chapitre analyse la manière dont la communication publique contribue en Tunisie à une plus grande transparence, à une participation accrue et à une élaboration inclusive des politiques publiques. Il inclut une évaluation de l'usage croissant des réseaux sociaux par le gouvernement et des opportunités créées par ces nouveaux espaces de dialogue, dans l'objectif d'un renforcement de ses interactions avec les citoyens. Il analyse aussi les interactions du gouvernement avec les médias et le rôle décisif que peut jouer à cet égard l'accès à l'information. Ce chapitre formule des recommandations sur la façon dont la communication publique peut promouvoir une élaboration participative des politiques publiques, particulièrement en ce qui concerne les femmes et les jeunes, tout en améliorant la mise en œuvre des politiques et des services.

La transparence est un principe fondamental du Gouvernement Ouvert et un pilier de l'accès à l'information. De plus, la transparence est une composante essentielle sans laquelle la participation citoyenne ne peut avoir lieu. En Tunisie, de nombreux efforts ont été déployés afin de renforcer la transparence, tel qu'analysé dans le rapport de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert en Tunisie (2016). Dans ce cadre, la communication publique joue un rôle-clé, que ça soit à travers l'interaction des communicants avec les médias ou la publication sur les sites web et les réseaux sociaux. Ces derniers constituent par ailleurs, selon une enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert de 2016, l'approche privilégiée des gouvernements pour informer le grand public de l'existence d'initiatives en matière de gouvernement ouvert.

Transparence et communication à travers les TIC

Des progrès réalisés par l'appareil exécutif tunisien sont à noter en matière de mise en ligne d'informations cruciales sur les sites web institutionnels des administrations tunisiennes et d'informations sur les activités des ministères au sein de rubriques dédiées, pour la plupart actualisées à fréquence régulière. De plus, de nombreux sites institutionnels disposent d'informations destinées à faciliter l'accès de l'utilisateur aux services publics, comme les démarches administratives, les droits, les procédures et autres informations pratiques. Quant à la publication de données publiques, elle commence à être mise en œuvre¹ mais n'est pas encore systématisée. Par ailleurs, la publication pour consultation des projets de lois et pour soumission des marchés publics, est une pratique qui peut être considérée comme enracinée en Tunisie, même si des axes restent à améliorer dans le domaine. Au-delà de cet aspect global, une analyse de la situation des entités en charge de la communication publique des différentes instances gouvernementales renvoie à certains défis. En effet, il demeure essentiel de s'assurer de l'existence de ressources humaines adéquates afin de garantir l'alimentation en contenu des différents supports numériques, leur actualisation, tout autant que la maintenance technique des sites web institutionnels.

Comme mentionné au préalable, la communication publique a cherché à s'adapter aux TIC et réseaux sociaux qui sont devenus le quotidien d'une majorité des Tunisiens. Cette démarche a permis à l'administration tunisienne de gagner en transparence et a contribué, à travers plus de participation, à combler le fossé entre gouvernants et gouvernés. La plupart des institutions et ministères utilisent désormais les réseaux sociaux afin de publier leurs informations, d'améliorer la qualité des services et d'augmenter l'efficacité des politiques publiques : 86% des répondants à l'enquête affirment être présents et actifs sur Facebook et 50% sur Twitter. En effet, c'est en utilisant des outils proches des citoyens que la communication peut gagner en efficacité. Facebook est le réseau le plus largement utilisé par les citoyens tunisiens et constitue donc un canal efficace pour la communication publique. La plupart des institutions publiques disposent d'une page Facebook avec un nombre de « followers » important. Concernant le type de contenu publié sur les réseaux sociaux, il s'agit principalement d'actualités, d'événements, d'informations relatives aux activités ministérielles, de consultations publiques et autres communiqués.

Cependant, et en dépit de la présence accrue des institutions sur ces réseaux sociaux, seulement 50 % d'entre elles semblent avoir mis en place des processus de validation des informations publiées. Cette situation peut ralentir la mise en ligne d'informations cruciales, dans un monde en besoin constant d'informations instantanées. Par ailleurs, il convient de revenir sur les besoins en ressources financières et humaines afin d'envisager une communication sur ces réseaux efficace et durable. Il serait par ailleurs utile de

renforcer les liens entre plateformes en ligne existantes, tels que le site web d'un ministère et sa page Facebook ou d'autres sites connexes.

Selon les entretiens menés, les canaux en ligne semblent parfois avoir partiellement remplacé les communiqués de presse officiels d'autant que ces canaux permettent un partage rapide d'informations. Malgré les nombreux avantages des réseaux sociaux pour améliorer la relation entre les citoyens et le gouvernement, il convient de veiller à ce que la communication publique sur les réseaux sociaux ne se substitue pas à la communication publique officielle. En effet, Facebook ne peut pas à lui seul constituer une source officielle. L'interaction de l'administration avec les médias traditionnels ainsi que la mise en ligne d'informations sur les sites web demeurent des investissements cruciaux, notamment quand il s'agit de la publication d'informations jugées sensibles. Cette double approche nécessite des ressources humaines adéquates et des directives claires de la part du gouvernement.

De l'importance de l'interaction avec les médias

En dehors de la Présidence du gouvernement, du ministère de l'Éducation et du ministère des Femmes par exemple, la plupart des ministères ne semblent pas disposer de porte-parole dédié, si bien que le ministre, dont l'agenda est déjà chargé, est souvent le seul à être autorisé à prendre la parole devant les médias. De plus, la plupart des services de communication des ministères n'ont qu'un seul attaché de presse assumant l'ensemble des responsabilités. Les attachés de presse ont un rôle primordial à jouer pour renforcer la transparence et l'ouverture des gouvernements, de par le rôle de contact principal qu'ils jouent entre le gouvernement et les médias. Compte tenu de l'importance de ce rôle d'intermédiaire, il est essentiel de leur permettre de travailler efficacement et en confiance. Or ces rôles et fonctions ne sont pas toujours clairement définis et sont susceptibles de varier d'un ministère à l'autre. Il serait également important d'opérer un changement des mentalités afin de permettre aux communicants d'interagir avec les médias de manière plus proactive. À ces fins, il s'agirait de les habiliter à prendre la parole en leur offrant un meilleur accès à l'information ainsi qu'à des outils de coordination gouvernementale (messages-clés, statistiques, éléments de langage, etc.), ce qui leur permettrait d'aligner leurs messages. Enfin, il est essentiel de renforcer les efforts en cours qui tendent à faire reposer la communication sur des faits concrets, vérifiables et quantifiables, ce qui redonne de manière objective confiance en la parole publique.

Ces éléments, et plus généralement l'importance de l'interaction des communicants publics avec les médias, sont intégrés au [Programme d'appui aux médias en Tunisie](#) (PAMT/MediaUp : 2017-2020) financé par l'Union Européenne, dont un volet est consacré au renforcement des capacités des communicants publics. Au premier semestre 2018, 10 sessions de formation ont ainsi mobilisé près d'une centaine de communicants et attachés de presse sur différentes thématiques : couverture photo et vidéo pour les communicants centraux, communiqué/conférence de presse et stratégie/communication de crise pour les communicants régionaux des Gouvernorats. L'accompagnement du lancement d'une plateforme interactive de la communication gouvernementale est également en cours. Conformément à l'impératif de pérennisation de ce programme, ces formations ont été animées par des binômes d'experts internationaux et tunisiens, issus pour ces derniers des services centraux de communication publique, suite au premier projet de renforcement des capacités des communicants publics financé par le gouvernement allemand depuis 2012².

Une communication axée vers un meilleur accès à l'information

Les communicants publics jouent un rôle-clé pour faciliter l'accès à l'information, un droit fondamental tel que décrit dans le chapitre 4. En effet, il est important, d'une part, que les citoyens et les journalistes connaissent les services qui leur sont destinés (comment y accéder et comment exercer leurs droits), et d'autre part, qu'ils prennent connaissance du rôle de veille qu'ils peuvent avoir sur l'action de l'État. Cependant, selon les entretiens menés par l'OCDE, l'accès à l'information et la fluidité de l'information semblent être les principaux défis à relever dans la relation entre communicants et journalistes et cela malgré la loi sur l'accès à l'information (chapitre 4). Sur la base des différents entretiens menés à Tunis avec des médias et des représentants de la société civile, il ressort que la communication publique gagnerait à renforcer cet aspect.

Des avancées sont notables depuis 2011, notamment la plus grande accessibilité des décideurs politiques dont les ministres eux-mêmes. Pour autant, et selon les entretiens menés, les journalistes semblent parfois devoir user de moyens et canaux informels pour avoir accès à certaines informations. Au cours des entretiens menés à Tunis, des représentants de la société civile ont par ailleurs souligné qu'ils ne recevaient généralement pas de réponses à leurs demandes d'informations, tel que cela est prévu par la loi sur l'accès à l'information, ou que les réponses tardaient à venir.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur l'accès à l'information, se pose la question de l'interaction entre attachés de presse ou chargé de communication d'un côté, et chargés de l'accès à l'information de l'autre. Il serait ainsi nécessaire de faciliter une étroite collaboration entre communicants et chargés d'accès à l'information afin de gagner en efficacité, tout en veillant à distinguer leurs rôles et éviter une confusion de leurs activités, notamment aux yeux des citoyens (chapitre 4).

La communication publique, vecteur-clé de la participation citoyenne

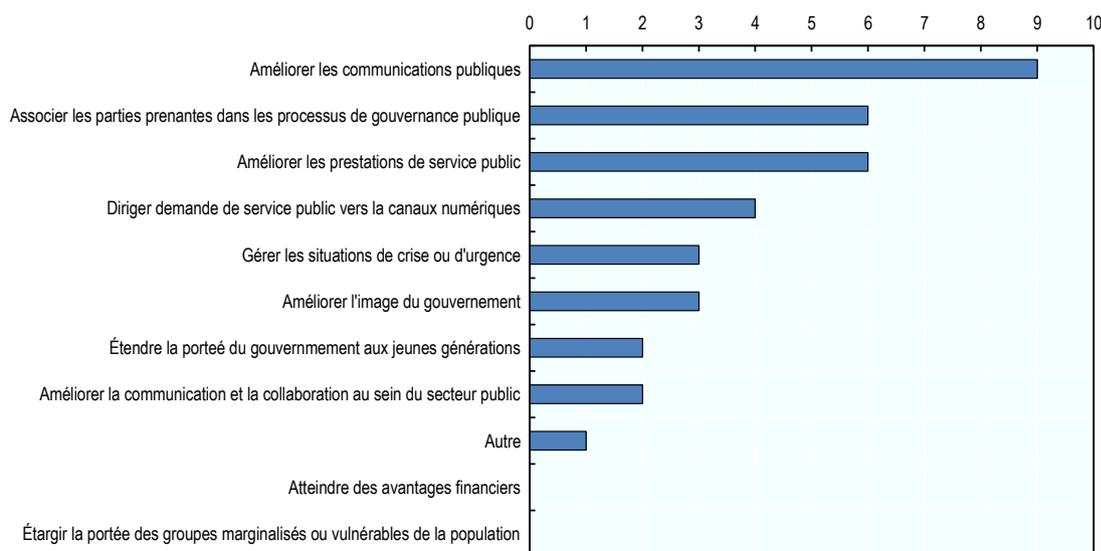
Réseaux sociaux et participation citoyenne

Avec la multiplication des TIC et l'augmentation de la demande des citoyens à prendre part à la vie publique et à faire prendre en compte leurs voix, un changement de paradigme entre la communication publique traditionnelle et une communication qui permet davantage de participation de diverses parties prenantes devient crucial. Comme mentionné précédemment, les TIC et réseaux sociaux ont joué un rôle de tout premier plan dans la révolution tunisienne et n'ont depuis cessé de se développer. En réponse aux changements opérés au sein de la société tunisienne après 2011, l'administration a donc entrepris de développer l'usage des TIC afin de répondre aux demandes de plus en plus fortes de participation³. Bien que de nombreux efforts aient été accomplis, renforcer les initiatives connexes semble nécessaire et accroître le niveau de conscience sur l'importance de la participation déterminant. En effet, seuls 8% des répondants à l'enquête de l'OCDE ont positionné la participation comme objectif prioritaire de leurs stratégies de communication.

Contrairement aux médias traditionnels (télévision, radio, publicité, affichage, etc.), qui ne révèlent pas de retours de performance, les réseaux sociaux présentent l'avantage de produire une vision claire du nombre de personnes touchées ainsi que leurs opinions. Ces évolutions ont un impact direct sur la communication publique pour laquelle la perception et la participation citoyenne sont devenues des composantes essentielles. De plus, les réseaux sociaux offrent aux pouvoirs publics la possibilité d'aller au-delà de l'étape initiale consistant à uniquement informer les citoyens des politiques les concernant. Les citoyens

peuvent aujourd'hui communiquer directement, quel que soit leur lieu de résidence, avec les responsables politiques ou les agents publics en poste dans les capitales, ce qui n'était pas le cas lors des décennies antérieures (OCDE, 2017). Les réseaux sociaux permettent également une réaction en temps réel aux messages de communication publique. Dans les pays de l'OCDE, améliorer la communication et renforcer la participation des citoyens sont les deux objectifs principaux que cherchent à atteindre les gouvernements dans leur utilisation des réseaux sociaux (Graphique 3.1), et de nombreux pays ont mis en place des directives spécifiques pour ce faire (encadré 3.1).

Graphique 3.1. Principaux objectifs des gouvernements concernant l'utilisation des médias sociaux



Note : Réponses de 12 pays ayant indiqué avoir des objectifs ou attentes spécifiques concernant l'utilisation par le gouvernement des médias sociaux.

Source : OCDE (2013), « Enquête sur l'usage des médias sociaux par les gouvernements ».

Encadré 3.1. Directives sur l'utilisation des réseaux sociaux en Italie

Certains ministères et autres instances de l'État en Italie ont élaborés des directives sur l'utilisation des réseaux sociaux, tels que le ministère de l'Éducation <http://www.miur.gov.it/web/guest/social-network> ou le ministère de l'Économie <http://www.mef.gov.it/policy/index.html> ainsi que la Chambre des députés <http://www.camera.it/leg17/69?testostrumenti=10>. Ces directives se focalisent notamment autour de l'usage des réseaux sociaux et de la modération des commentaires, etc.

Source : Échanges avec les pairs lors de la mission de revue par les pairs à Tunis en novembre 2017.

En Tunisie, les pages Facebook créées par les administrations incluent des supports interactifs comme des photos et vidéos que chacun peut commenter. La fonction « chat » est également activée de sorte que les citoyens tunisiens peuvent ainsi directement poser leurs questions à l'administration. Par exemple, lors des élections présidentielles de 2014,

le Président Béji Caïd Essebsi a ainsi participé à un « Tweet Chat » ayant duré près de deux heures. Ce dernier a totalisé 1 979 tweets de 358 contributeurs⁴. Par ailleurs, le Chef du gouvernement organise des discours en direct sur Facebook.

Les axes d'amélioration du niveau d'utilisation des réseaux sociaux à des fins d'encouragement de la participation citoyenne restent importants en Tunisie. L'utilisation de fonctionnalités comme les « Live » sur Facebook et Youtube, lors des conférences de presse, des réunions intra-ministérielles, des présentations de lancement de nouveaux projets et autres aspects de l'activité des administrations publiques – au cours desquelles des réactions immédiates peuvent être émises et des feedbacks rendus instantanés – est cruciale et pourrait figurer de manière plus systématique dans l'usage que font les administrations de Facebook et de Youtube.

Comme indiqué dans le Panorama des administrations publiques 2015, « [la] plupart des administrations publiques continuent à ne voir dans les médias sociaux qu'un outil supplémentaire de diffusion de leurs messages traditionnels et rares sont celles qui cherchent véritablement à les mettre au service d'objectifs plus ambitieux, qu'il s'agisse d'ouvrir les processus de l'action publique ou de faire évoluer la prestation des services publics » (OCDE, 2015 ; OCDE, 2017). Un usage stratégique des réseaux sociaux par les administrations demande en effet à relever de nombreux défis. Tout d'abord et comme dans beaucoup de pays de l'OCDE, les réseaux sociaux peuvent poser un problème de ressources et de formation concernant les responsables de la communication institutionnelle. Des clarifications semblent nécessaires à propos des avantages de chaque type de média social, d'une orientation ou de directives sur les mécanismes de validation et de transmission des messages, ou encore à propos du choix de la personne en droit de répondre sur les pages officielles des institutions en ligne ou des réponses à apporter aux citoyens. Ensuite, le fait de ne pas publier régulièrement de nouveaux éléments sur les médias sociaux créés, de ne pas répondre aux questions des citoyens ou de ne pas modérer les discussions, pourrait renvoyer une image négative des institutions. Toute stratégie des pouvoirs publics visant à tirer parti des divers avantages des médias sociaux doit donc prévoir des ressources humaines et des compétences suffisantes afin d'alimenter les différents canaux et mener ainsi un dialogue avec les citoyens.

Encadré 3.2. Aide-mémoire pour un usage stratégique des médias sociaux dans le secteur public

Ci-dessous une liste de questions importantes qui peuvent être posées et résolues.

Objectifs et attentes

- Quelle est la principale mission de l'institution à laquelle j'appartiens ?
- Quels sont les principaux services et informations fournis par l'institution à laquelle j'appartiens ?
- Quelle est l'importance de la communication publique dans l'accomplissement des principales missions de mon institution ?
- Comment les médias sociaux contribuent-ils aux principales missions de mon institution ? Quels exemples d'institutions homologues existent à l'échelle nationale ou internationale ?
- Les médias sociaux permettent-ils à des acteurs extérieurs de favoriser certaines activités de mon institution, comme par exemple des intermédiaires ou des

individus pour lesquels mon institution peut représenter une plateforme de collaboration ?

Modes de gouvernance et orientations

- Existe-t-il un organe central de suivi des médias sociaux transversal au gouvernement ou l'innovation non centralement régulée est-elle privilégiée ?
- Comment les diverses unités opérationnelles de mon institution tirent-elles profit des médias sociaux, par exemple les directions chargées des relations publiques, des technologies de l'information, des décisions politiques ou de la fourniture de services ?
- Serait-il utile de rédiger des orientations pour les fonctionnaires en ce qui concerne les médias sociaux, y compris pour leur usage personnel ?
- Serait-il utile de rédiger des orientations en ce qui concerne les profils des institutions dans les médias sociaux, à l'instar d'un profil Facebook d'un ministère ?
- Qui fixe, le cas échéant, les orientations en ce qui concerne l'usage des médias sociaux par les hommes politiques ou les hauts fonctionnaires représentant une institution ?

Application de la législation

- Quelles dispositions légales et réglementaires sont susceptibles d'influencer la manière dont les institutions utilisent les médias sociaux ?
- Les médias sociaux sont-ils intégrés ou non aux archives légales ?
- Quelles clauses de non-responsabilité peuvent être associées aux médias sociaux ?
- Quelle information peut réutiliser mon institution en regard de la protection de la vie privée ou du respect des lois sur la propriété intellectuelle ?
- Comment faire en sorte que l'utilisation par mon institution des médias sociaux réponde aux exigences d'accessibilité de l'information et des services ?

Compétences et ressources

- Quelles ressources humaines sont disponibles ou peuvent être mobilisées pour assurer un impact durable ?
- Les compétences en matière de médias sociaux sont-elles prévues par les stratégies (numériques) plus larges de mon institution ou du gouvernement ?
- Comment les dépenses en matière de médias sociaux sont-elles prises en charge ? Peuvent-elles être isolées des dépenses plus générales de communication afin d'en calculer les coûts spécifiques ?

Collaboration et construction de groupes de pairs

- Des groupes de pairs existent-ils au sein du gouvernement qui permettent d'échanger au sujet des expériences en matière de médias sociaux ?
- Quels mécanismes de coordination ou de collaboration aideraient mon institution à comprendre et tirer profit de l'impact des médias sociaux ?
- Gestion des risques associés à l'utilisation des médias sociaux

- Quelles conséquences auraient pour mon institution des risques pesant sur sa réputation ?
- Mon institution doit-elle craindre des fuites non intentionnelles d'informations ?
- Quelle proportion des fonctionnaires utilise les médias sociaux à titre personnel ?
- Les risques liés aux médias sociaux sont-ils pris en compte par des stratégies globales de gestion des risques au sein de mon institution ou du gouvernement ?

Suivi et mesure des effets des médias sociaux

- Les indicateurs en matière de médias sociaux sont-ils bien définis ? Que mesurent-ils : la présence, la popularité, la pénétration, les perceptions ou les objectifs ?
- Mon institution utilise-t-elle des indicateurs évaluant la contribution aux principaux objectifs fixés ?
- Quel serait l'ensemble d'indicateurs le plus adapté à l'utilisation des médias sociaux par mon institution ?
- Quelles sources d'information puis-je utiliser pour établir les indicateurs spécifiques les plus adéquats ?

Source : Mickoleit, A. (2014), "Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers", OECD Working Papers on Public Governance, No. 26, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en>.

Quel apport de la communication publique à des politiques publiques plus efficaces et inclusives?

Des citoyens informés sont mieux équipés pour bénéficier des opportunités que propose l'État et pour accéder aux services qu'il fournit. Toutefois la communication publique ne vise pas simplement à informer les fonctionnaires ou le grand public des efforts entrepris ou prévus par l'administration. Elle a également pour rôle de convaincre, de rallier et de permettre des changements de comportement essentiels à la réussite des réformes et des politiques publiques. Les analyses montrent que le succès d'une réforme dépend largement de parties prenantes clés et de leurs changements d'attitudes, d'opinions ou de comportements. Ces analyses montrent également que la communication permet de pallier aux principaux défis auxquels font face les réformateurs dans le cadre de leurs efforts : une faible volonté politique ou un soutien limité ou de courte durée (par exemple, de la part des parlementaires) ; une résistance de la part des directeurs qui seraient en charge d'implémenter les réformes ; une opinion publique défavorable ou un manque de soutien public (qui est parfois dû à une incompréhension des réformes ou à une mauvaise gestion des attentes). Une communication réussie constitue donc un des éléments qui permet de dépasser ses défis. Quelle que soit l'excellence du travail de technocrate effectué, s'il n'est pas complété par une communication d'influence qui permet un changement d'opinion et de comportements à travers l'engagement, le partage de l'information, la discussion et la délibération, il est peu probable que ces efforts aboutissent ou qu'ils s'inscrivent dans le temps.

Par ailleurs, les statistiques sur les pays de l'OCDE montrent que la confiance dans le gouvernement reste faible malgré les réformes entreprises : elle est en moyenne de 43%. Il est ainsi primordial pour les gouvernements de mieux communiquer sur leurs efforts, d'être

plus réactifs par rapport aux besoins des citoyens et de mieux répondre à leurs attentes afin de regagner leur confiance. En rendant le processus d'élaboration des politiques publiques plus inclusif, la communication institutionnelle, notamment sur les réseaux sociaux, permet de pallier à ce manque de confiance (OCDE, 2014a). En effet, les réseaux sociaux permettent d'effectuer un « crowd-source » d'idées et de suggestions de la part des citoyens. Par ailleurs et à mesure qu'ils deviennent omniprésents, les réseaux sociaux permettent aux gouvernements d'utiliser de nouvelles sources d'information afin de mieux comprendre les besoins et les comportements des citoyens et ainsi ajuster les politiques publiques. Les gouvernements peuvent ainsi exploiter les réseaux sociaux pour aider les citoyens à obtenir une meilleure qualité des services dans tous les domaines, d'autant que le nombre de réponses gouvernementales aux demandes postées par des utilisateurs individuels sur des plateformes telles que Facebook, Twitter et Google ne cesse de croître. Cette démarche ne peut se concrétiser sans des stratégies et structures adaptées et sans ressources humaines et financières suffisantes.

La société tunisienne est une société jeune de plus en plus en demande de transparence et de moyens de participer activement à la vie publique. Les jeunes représentent près de 30% de la population en Tunisie, et ils ont largement mené la Révolution de 2011 (OCDE, 2018). De nombreux jeunes femmes et hommes ont par ailleurs grandi en tant que « natifs numériques ». La Tunisie est entrée dans une phase délicate de sa transition où l'enthousiasme révolutionnaire qui a suivi l'adoption de la Constitution a parfois laissé la place à une forme de désenchantement. Les jeunes, notamment, sont impatients de voir des changements concrets se réaliser et les conditions économiques et sociales s'améliorer. Par ailleurs, les derniers scrutins législatif et présidentiel ont été marqués par une très forte abstention, en particulier de la jeunesse, qui a ainsi exprimé sa déception.

De nombreux efforts ont vu le jour pour renforcer l'engagement des jeunes dans la vie publique à travers la communication, notamment par le biais des réseaux sociaux. Des efforts ont été menés dans ce sens, à travers la création par le ministère des Affaires de la jeunesse et des sports du Pôle d'information pour jeunes à Radès, avec pour objectif d'étendre ce mécanisme au reste du territoire (sept pôles). Ce centre dispose d'un studio d'enregistrement pour une radio-web et une WebTV qui laissent aux jeunes la liberté d'en définir la ligne éditoriale. De plus le ministère propose des formations en audio-visuel, au sein de l'Académie de formation des jeunes en audiovisuel, à destination des jeunes désireux de développer leurs talents et aptitudes. De même, certaines maisons des jeunes disposent d'unité d'information et de relation avec les médias. Ces unités agissent en tant qu'intermédiaire entre maisons des jeunes, médias et grand public en fournissant des informations sur le contenu des activités (OCDE, 2018). Par ailleurs, une expérience pilote est en cours de mise en œuvre au Centre de Rades. Un Centre d'information et d'orientation pour les jeunes est en train d'être mis en place dont l'objet est de faciliter l'accès à l'information aux jeunes sur les services qui leur sont destinés. Si l'information demandée par le jeune est disponible, elle lui est communiquée par un opérateur (22 opérateurs dans ce centre). Sinon le jeune est rappelé ultérieurement afin qu'une réponse finale lui soit apportée, ou il sera réorienté vers les services du ministère concerné (OCDE, 2018). Par ailleurs et dans le cadre du plan d'action du Gouvernement Ouvert 2016-2018, la création d'une Plateforme électronique intégrée facilitant la communication avec les jeunes est prévue.

Sur le plan du contenu, il est essentiel que la communication publique s'efforce d'adapter ses messages aux audiences cibles (femmes et jeunes par exemple). Simplifier le langage officiel est d'ailleurs d'autant plus important que ces deux catégories de population

associent souvent le jargon technique ou trop politisé à la langue de bois. La France donne un exemple de bonnes pratiques en la matière (encadré 3.3).

Encadré 3.3. Vers une accessibilité technologique et linguistique de la communication

En France, le site gouvernement.fr affiche de nombreux contenus utiles pour un jeune public, qui permettent la compréhension du fonctionnement des institutions de l'État (composition du gouvernement et du cabinet du Premier ministre, fiches pratiques, lexique, etc.) et une meilleure appropriation de nouvelles mesures et réformes. Il existe également des contenus pédagogiques souvent ludiques avec un ton adapté en fonction de l'âge de la cible.

Source : Présentation du Service d'information du gouvernement (2018).

Quant à la forme, il est certain que les opportunités offertes par les TIC constituent certainement le moyen le plus efficace pour que les femmes et les jeunes s'engagent et pour développer un nouveau dynamisme démocratique. L'Islande se montre à cet égard exemplaire. Elle est le premier pays à avoir fait appel aux internautes et aux réseaux sociaux pour élaborer sa Loi fondamentale (entre avril 2011 et l'automne 2012). Les citoyens ont ainsi pu suivre les réunions publiques retransmises en direct sur la chaîne Youtube du Conseil et ont été invités à commenter, poser des questions, proposer des amendements sur le site du Comité constitutionnel, sur la page Facebook et le compte Twitter des Sages. Des procédures similaires pourraient être envisagées en Tunisie afin d'améliorer l'engagement des jeunes. Elles pourraient facilement être mises en œuvre sans recourir à une infrastructure complexe et coûteuse comme c'est le cas pour les campagnes d'affichage publicitaire. Par ailleurs, la communication publique peut jouer un rôle primordial dans la mise en lumière des sujets particulièrement importants pour les femmes.

Recommandations

- renforcer les canaux de communication officiels (mise à jour des sites web, augmentation de la fréquence des communiqués, identification des porte-paroles et des chargés de communication au sein de chaque ministère, etc.) afin de multiplier les sources fiables de transmission d'informations.
- s'assurer des ressources financières et humaines nécessaires pour une communication efficace et durable via les sites web et les réseaux sociaux.
- mettre en place des directives claires concernant les pratiques des communicants publics sur les réseaux sociaux.
- renforcer l'organisation des conférences de presse et des rencontres avec les journalistes et veiller à ce qu'elles incluent des informations utiles aux journalistes et médias.
- s'assurer de l'intégration de la communication dans le cycle de développement des politiques publiques et dans les initiatives de participation des parties prenantes.
- renforcer les efforts pour un meilleur ciblage de la communication publique, notamment à travers une meilleure connaissance des besoins des différents segments de la population (enquêtes, consultations etc).

- intégrer davantage au sein des stratégies et plans de communication des priorités et actions liées aux jeunes et aux femmes et organiser des activités connexes (en ligne ou hors ligne) tout en expérimentant de nouveaux instruments tels que les chatbots ou les messageries chat.

Notes

¹ Par exemple, le site open data de l'Industrie qui publie des contrats en ligne ou les sites suivants : Présidence du gouvernement : <http://data.gov.tn/>, ministère de l'Énergie : <http://data.industrie.gov.tn/>, ministère de l'Intérieur : <http://opendata.interieur.gov.tn/>, Institut national de statistiques : <http://dataportal.ins.tn/>, ministère des Finances : <http://www.mizaniatouna.gov.tn/> ministère des Affaires culturelles : <http://www.openculture.gov.tn/>.

² Selon le CAPJC.

³ Selon la Recommandation de l'OCDE pour un Gouvernement Ouvert, la participation inclut trois niveaux : l'information, la consultation et l'engagement.

⁴ https://www.huffpostmaghreb.com/nouha-belaid/quand-nos-presidents-arab_b_7467652.html.

Références

- Belaid N. (2015), *Quand nos Présidents optent pour une communication politique interactive*, https://www.huffpostmaghreb.com/nouha-belaid/quand-nos-presidents-arab_b_7467652.html.
- Graham, M. (2014) *Government communication in the digital age: Social media's effect on local government public relations*. Public Relations Inquiry Journal, volume 3 Issue 3, September 2014. <https://doi.org/10.1177/2046147X14545371>.
- MedMedia (2018) *Addressing hate speech and racism in the media in the Southern Mediterranean: A Review of Formal and Informal Regulatory Approaches*. Consulté ici : http://www.med-media.eu/wp-content/uploads/2018/05/MEDMEDIA_ENGLISH_SCREEN.pdf.
- OCDE (2018) Document de travail sur l'engagement des jeunes tunisiens dans la vie publique, Pour un meilleur engagement de la jeunesse dans la vie publique en Tunisie, <https://www.oecd.org/mena/governance/Tunisia-discussion-paper-Feb18-web.pdf>.
- OCDE (2017), *Gouvernement ouvert : Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280984-fr>.
- OCDE (2016), *Le gouvernement ouvert en Tunisie*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264227170-fr>.
- OCDE (2015), *Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2014a), *Social Media Use by Governments: a Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers*.
- OCDE (2014b) *Women in Public Life, Gender, Law and Policy in the Middle East and North Africa*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/fr/publications/women-in-public-life-9789264224636-en.htm.

- Narjess B (2015) *Attentat de Sousse: Pourquoi la communication du gouvernement était-elle défailante?*, https://www.huffpostmaghreb.com/narjess-babay/attentat-de-sousse-pourqu_b_7734164.html.
- Salem B. & Maryam (2013) *Formes traditionnelles, formes nouvelles de l'engagement politique des jeunes femmes en contexte de transition : le cas de la Tunisie*, <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/handle/10625/52312>.
- Salem (2017), *The Arab Social Media Report 2017: Social Media and the Internet of Things: Towards Data-Driven Policymaking in the Arab World* (Vol. 7), MBR School of Government.
- Tahar, A. (2013), *Le gouvernement et l'effet boomerang*, https://www.huffpostmaghreb.com/tahar-abdessalem/le-gouvernement-et-leffet_b_3854935.html.
- Wardle C. & Derakshan H. (2017), *Information Disorder: Towards an interdisciplinary framework for research and policy making*, Council of Europe report, DGI (2017)09.
- WPP & The Government and Public Sector Practice (2016), *The Leaders' Report: The future of government communication*, <https://sites.wpp.com/govtpractice/leaders-report/>.

Chapitre 4. L'accès à l'information, un levier pour des écosystèmes médiatiques efficaces en Tunisie

L'accès à l'information (AI) est une composante primordiale du gouvernement ouvert et un outil clé pour les journalistes. Ce chapitre examine comment le cadre institutionnel de l'AI en Tunisie contribue aux principes du gouvernement ouvert et recense les paramètres favorisant l'usage de ce cadre par les journalistes, les médias et les citoyens. Il propose en outre des recommandations sur la manière d'améliorer la mise en œuvre de ce cadre et d'optimiser les usages qu'en font les journalistes en vue d'accroître la transparence et la participation tout en facilitant l'utilisation et la compréhension de l'information gouvernementale par les citoyens et les journalistes.

Le droit d'accès à l'information et aux données gouvernementales est un principe clé du gouvernement ouvert. Fondement des efforts pour accroître la transparence et permettre à la population de mieux comprendre les fonctions gouvernementales, l'AI permet aux différentes parties prenantes d'être tenues informées des questions qui les concernent, favorisant ainsi une participation utile à la vie publique (Access Info et n-ost, 2014). Par ailleurs, l'AI permet aux citoyens et aux journalistes de demander aux autorités une plus grande redevabilité en pointant les problèmes et en analysant les actions et les décisions prises par le gouvernement.

Les retombées positives de l'AI dépendent « à la fois de la volonté du gouvernement d'être transparent, et de la capacité des citoyens à demander et utiliser l'information » (McLoughlin et Scott, 2010). À cette fin, les analyses des systèmes d'AI dans les différents pays et de leurs effets sur la bonne gouvernance, se doivent de prendre en compte le cadre légal, les structures administratives aussi bien que les parties qui ont accès à l'information publique, dont les médias.

En ce qui concerne notamment le rôle des médias en matière d'AI, l'économiste Joseph Stiglitz a insisté sur le rôle décisif des journalistes dans la correction des « distorsions systématiques entre, d'une part, la tentation du gouvernement de conserver la mainmise sur une information qui est une source de pouvoir, et l'ouverture d'un accès à l'information aux journalistes et au public » (Stiglitz, 2008). Ce chapitre explore dans quelle mesure le cadre de l'AI en Tunisie contribue aux principes du gouvernement ouvert, en insistant en particulier sur le rôle des médias et les défis qu'ils affrontent en regard du nouveau cadre juridique de l'AI. Il explore aussi les voies par lesquelles la Tunisie peut renforcer la transparence pour remplir les objectifs que s'est fixés le pays dans le domaine du gouvernement ouvert.

Le rôle des journalistes en matière de promotion de la transparence

L'accès à l'information et aux données publiques est une composante essentielle de l'interaction entre journalistes et gouvernements (voir Encadré 4.1 pour une étude de cas du Brésil). Sur ce plan la législation tunisienne, dans l'esprit de la Constitution de 2014¹, et avec le décret-loi n° 115 relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics, remplacé par la loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit d'accès à l'information sont comparables à la législation de 97% des pays de l'OCDE qui ont adopté des lois similaires². De manière générale, l'objectif des lois d'AI est de mieux garantir l'accès du public aux données gouvernementales afin de mieux combattre la corruption, de promouvoir une bonne gouvernance ainsi que de renforcer la participation du public au processus de prise de décision.

Encadré 4.1. L'utilisation de la Loi sur la liberté de l'information par les journalistes au Brésil

L'expérience des journalistes brésiliens en matière de législation d'AI, laquelle est entrée en vigueur en 2012, met en évidence l'importance de cette dernière dans l'appui à la promotion de la transparence et de la responsabilité par les médias. Un an et demi après l'adoption de la législation, au moins 68 médias ont publié 802 articles issus de l'information obtenue grâce à la loi. « Bien que l'on ne sache pas toujours qui remplit les formulaires de demande d'information – la loi n'exige pas des demandeurs qu'ils s'identifient – il est certain que les journalistes tirent profit de cette législation ». Dans un cas, le quotidien national *O Globo* a publié un article sur « l'impact du programme d'aide sociale Bolsa Familia 10 ans après son entrée en application. 98 jours et deux appels ont été nécessaires, mais le journal a fini par obtenir toutes les données sur la totalité des bénéficiaires de Bolsa Familia dans le pays. Il a par la suite créé une base de données interactive (en montrant par exemple quelles régions comptaient le plus grand nombre de bénéficiaires et quels avaient été les résultats des élections dans ces régions), et les journalistes ont complété cette information par des enquêtes de terrain et des interviews avec les personnes concernées, offrant ainsi des récits plus exacts ».

Source : Rodrigues, Fernando (2014), *FOIA in Brazil: Still an Uphill Battle, but a Leap in the Right Direction* tire de « Transparency and Accountability: Journalism and access to public information in Latin America and the Caribbean », A Report of the 2013 Austin Forum on Journalism in the Americas, Knight Center for Journalism in the Americas, University of Texas at Austin
<https://knightcenter.utexas.edu/books/AustinForum2013Booklet.pdf>.

Concrètement, des systèmes d'AI efficaces permettent aux journalistes d'enquêter sans dépendre de ce que les gouvernements décident ou non de partager, et contribuent ainsi à l'amélioration de la qualité de la couverture médiatique. Les journalistes utilisent généralement les lois d'AI lorsqu'ils « ne peuvent obtenir les documents par d'autres moyens (...), lorsqu'ils veulent obtenir une information « brute » ou non préalablement traitée, ou lorsqu'ils ont pour objectif de mettre au jour des cas de corruption ou des scandales dans l'arène politique » (Bertoni, 2012). L'information ouverte aux journalistes par les lois d'AI concerne souvent l'utilisation par les autorités des ressources publiques, et notamment les dépenses sociales, les ressources naturelles, l'éducation, les frais de mission et les questions environnementales et sanitaires (Bertoni, 2012). Même lorsque les lois d'AI ne sont pas une source primaire d'information pour tous les journalistes, compte tenu de la longueur des délais d'obtention des données – le temps de soumettre une demande, d'attendre la réponse et parfois de faire appel, problèmes évoqués plus loin dans ce chapitre –, l'existence d'un système robuste demeure un facteur déterminant de la capacité des journalistes, en particulier des journalistes d'investigation, de jouer efficacement leur rôle. Ces difficultés montrent en outre l'importance pour les journalistes des obligations de publication proactive, susceptibles de leur épargner les formulaires de demande. La publication rapide de l'information par les administrations est bienvenue au regard des attentes des journalistes en matière de publication de leurs articles (Encadré 4.2).

Encadré 4.2. L'utilisation par les journalistes de dispositions incitant à une publication proactive de l'information : le cas des subventions agricoles de l'UE

L'usage de l'information obtenue dans le cadre de la législation sur l'AI peut favoriser une publication proactive des données. « Les efforts pour rendre plus transparent le système des subventions agricoles de l'Union européenne constituent un exemple à grande échelle. En Europe, un réseau de journalistes a utilisé les demandes d'AI pour rassembler les données sur les bénéficiaires de chaque centime d'euro des 55 milliards de subventions agricoles dépensées chaque année dans l'UE. Le premier pays qui a rendu publiques ces données fut le Danemark en 2004, suivi du Royaume-Uni en 2005. Cette information a été diffusée sur le site Internet Farmsubsidy.org. Les articles consacrés à l'identité des bénéficiaires de ces subventions qui en ont résulté (et dans certains cas les scandales) ont connu une large diffusion et ont contraint les pays les moins transparents de l'UE à ouvrir leurs données. Une directive de l'UE a ensuite été adoptée qui exigeait une divulgation avant le 30 avril 2009, ce qui a permis la publication de nouvelles données très riches, et l'identification des principaux bénéficiaires des subventions agricoles européennes, petits propriétaires fonciers ou larges compagnies multinationales ».

Source : Darbyshire, Helen (2010), *Proactive Transparency: The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities*, World Bank Institute, Governance Working Paper Series
http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbyshire_Proactive_Transparency.pdf

Une législation rigoureuse de l'AI, et sa mise en œuvre effective, renforcent la capacité des médias de promouvoir la voix des citoyens : certains articles rédigés par les médias peuvent par exemple mobiliser le public et affirmer son rôle dans le cycle d'élaboration des politiques publiques et la détermination des priorités politiques, en aidant les citoyens à suivre et évaluer la qualité des services de l'administration (Banque mondiale, 2017). En attirant l'attention sur les enjeux les plus saillants et en les clarifiant, les médias peuvent en effet amener des groupes de population diversifiés à comprendre, discuter et influencer les enjeux de la vie publique (Taylor, 2017). L'utilisation par les médias des dispositions de l'AI peut enfin constituer un mécanisme d'auto-consolidation en appui à une meilleure promotion et une compréhension accrue des avantages de la législation d'AI, puisqu'en exerçant leur droit d'obtenir l'information et d'y consacrer des articles, les journalistes font connaître l'existence de la législation, attestant ainsi son efficacité (Bertoni, 2012). De cette manière, les journalistes peuvent remplir une fonction critique en contribuant à faire pression sur le gouvernement pour améliorer encore la transparence.

Les efforts relatifs aux données publiques ouvertes, viennent en outre compléter les initiatives d'AI en offrant au public d'autres voies d'accès aux données. Les principes communs des données ouvertes exigent que les données publiées par les gouvernements soient disponibles gratuitement, réutilisables et lisibles par un système informatique, afin « qu'elles permettent, orientent, confortent l'accès, l'usage et la réutilisation des (...) données pour accroître l'ouverture et la transparence, et favoriser l'implication du public dans l'élaboration des politiques, la création de valeur publique et la conception et la fourniture de services, selon les termes de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les stratégies numériques gouvernementales (OCDE, 2015). Une étude a toutefois relevé que les journalistes étaient rarement considérés par les gouvernements comme des utilisateurs finaux des données publiques, et qu'une diffusion irrégulière ou lente de ces données ne pouvait satisfaire les besoins des journalistes (Stoneman, 2015). Étant donné

les ressources et l'expertise que ces derniers peuvent apporter à l'analyse et à la visualisation des grands ensembles de données, l'information numérique ample et diverse peut cependant être une source utile.

À la suite surtout de la consolidation par la Tunisie du cadre légal en faveur de l'ouverture adopté en 2011, tel qu'évoqué ci-dessous, le gouvernement a pris diverses initiatives opportunes. Outre les portails de plusieurs ministères tel ceux du ministère des Finances, de l'Industrie ou d'autres, on peut citer :

- La plateforme nationale tunisienne pour les données ouvertes (<http://dataportal.ins.tn/>)
- Le système des achats publics en ligne (www.tuneps.tn), et
- La plateforme des données ouvertes de l'Institut national de la statistique (<http://dataportal.ins.tn/>).

L'importance des données ouvertes en Tunisie est aussi reflétée par les Plans d'action nationale pour le PGO. Le premier plan (2014-2016) comportait des engagements sur la mise en œuvre de l'AI et les données ouvertes. Ce choix fut consolidé dans le cadre du deuxième plan (2016-2018) qui inclut des engagements sur la mise en œuvre des plateformes de données ouvertes et un décret renforçant le cadre institutionnel de l'AI3. En 2018, l'Unité de l'administration électronique au sein de la Présidence du gouvernement a entamé des discussions au sujet de la rédaction d'un décret promouvant, clarifiant et normalisant les actions gouvernementales en matière de données ouvertes (Tunisie numérique, 2018).

Ces efforts du gouvernement tunisien se voient complétés par des organisations de la société civile et des médias locaux ainsi que par certains bailleurs internationaux œuvrant pour renforcer la capacité des journalistes à utiliser les données publiques ouvertes. Des Hackathons⁴ du journalisme centré sur les données (<http://www.datajournalism.tn/>) ont de ce fait été organisés ainsi que des ateliers sur des problématiques similaires (<https://www.cfi.fr/en/news/pagof-data-journalism-workshops-tunisia>).

En France, la loi sur les données ouvertes - loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique – reconnaît le rôle des médias pour contribuer à la transparence et aux données ouvertes au nom de la pluralité de la vie politique. Cette loi oblige par exemple les radios et télévisions à transmettre « les données relatives aux temps d'intervention des personnalités politiques au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) » qui les communique à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Comme indiqué dans l'Examen de l'OCDE du Gouvernement ouvert en Tunisie, le gouvernement devrait continuer à privilégier les efforts de renforcement de l'utilisation stratégique des données en faveur de la transparence et de l'engagement des citoyens, en plus d'étendre ses prestations numériques en ligne. Il pourrait s'agir par exemple de travailler avec les médias et le public afin de déterminer quelles données devraient être priorisées et comment les présenter, ainsi que d'encourager la coordination entre les responsables travaillant sur les données ouvertes et ceux en charge de l'AI (OCDE, 2016). Les données ouvertes ne sont cependant que l'un des facteurs qui favorisent les initiatives de gouvernement ouvert. La liberté de diffuser, d'analyser et réutiliser les données, et d'y réagir, sont d'autres éléments déterminants au service des objectifs du gouvernement ouvert.

Le cadre légal en faveur de l'AI en Tunisie

Si le cadre légal tunisien en matière d'AI a évolué ces sept dernières années, la Tunisie était dès avant 2011 signataire des conventions internationales promouvant la transparence et l'AI, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (signé en 1968 et ratifié en 1969)⁵ et la Convention des Nations-Unies contre la corruption (signée le 30 mars 2004 et ratifiée le 23 septembre 2008).⁶

Bien avant les avancées de 2016, l'adoption du décret-loi n°41 du 26 mai 2011⁷, relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics tel que modifié et complété par le décret-loi n°54 du 11 juin 2011⁸, a garanti l'accès aux documents administratifs et clarifié les exceptions en la matière. La Tunisie est le deuxième pays de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA) à adopter une législation d'AI, et le décret-loi a joué un rôle décisif dans l'adhésion de la Tunisie au PGO en 2014 (OCDE, 2016). Malgré son importance de modèle régional, de nombreux rapports soulignaient les pistes d'amélioration possible pour rapprocher cette législation avec les normes internationales, notamment en matière d'exceptions, en ajoutant le « critère du préjudice » et le « critère d'intérêt public », en mentionnant la nécessité de formation des responsables de l'information, en élargissant la liste des organismes publics concernés, et en étendant ce droit à l'information de manière générale au-delà des seuls documents administratifs (article 19, 2011). Le décret-loi, en outre, n'a pas instauré de commission indépendante de surveillance de la mise en œuvre de l'AI, et ne prévoyait que des sanctions disciplinaires pour les fonctionnaires qui ne respecteraient pas ces dispositions sans les spécifier pour chaque infraction.

En novembre 2011, la Tunisie a également adopté deux décret-lois consacrés à la liberté d'expression et des médias qui ont étendu le périmètre de la législation tunisienne sur l'AI. L'article 10 du décret-loi 115/2011 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition a notamment confirmé le droit d'accès des journalistes à l'information et aux nouvelles, données et statistiques (Mir, 2012). L'article 4 du décret-loi 116/2011 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et portant création de la Haute autorité indépendante de la communication audio-visuelle (HAICA)⁹ affirme quant à lui que tous les citoyens ont le droit d'accéder à l'information et à la communication audiovisuelle. Ces deux décret-lois montrent que l'AI, au-delà de l'accès aux documents administratifs, a été considéré comme un élément essentiel de l'environnement médiatique dès le début du processus de réforme en cours, sans pour autant spécifier comment obtenir cet accès.

En 2014, la nouvelle constitution vient réaffirmer le droit à l'information. Son article 31 garantit notamment les « libertés d'opinion, de pensée, d'expression, d'information et de publication », et dispose que « aucun contrôle préalable ne peut être exercé sur ces libertés ». L'article 32 ajoute que « l'état garantit le droit à l'information et le droit d'accès à l'information. L'état œuvre à garantir le droit à l'accès aux réseaux de communication ». L'article 65 dispose en outre que les lois relatives à « l'organisation de l'information, de la presse et de l'édition » auront statut de lois organiques. Ainsi, la Constitution affirme le rôle important des médias y compris les médias sociaux, en tant que vecteurs de diffusion de l'information.

Le droit à l'information prévu par la Constitution est entré en vigueur avec la loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016 (et remplaçant le décret-loi de 2011)¹⁰. Une des avancées majeures de cette loi et qu'elle porte sur l'ensemble de l'information gouvernementale enregistrée (et non les seuls documents administratifs, tel qu'était le cas limité par le décret-

loi de 2011). Par ailleurs, la loi garantit dans son article 2 un libre accès sans condition de justification à l'information détenue par les organismes de l'État, y compris les ministères et les différents organismes sous tutelle publique à l'intérieur ou à l'étranger, la présidence de la République et ses organismes, la présidence du gouvernement et ses organismes, les entreprises et les établissements publics et leurs représentations à l'étranger, les collectivités locales, l'assemblée des représentants du peuple, les organismes publics locaux et régionaux, la Banque centrale, les instances judiciaires, le conseil supérieur de la magistrature, la Cour constitutionnelle et la Cour des comptes, les instances constitutionnelles, les instances publiques indépendantes et instances de régulation, et enfin les organisations et les associations et tous les organismes bénéficiant d'un financement public, ainsi que les personnes de droit privé chargées de gestion d'un service public. Elle clarifie par ailleurs les obligations de publication proactive dans une forme intelligible en demandant aux services concernés de rendre publics leurs politiques et programmes en matière de contrats publics, budgets, textes juridiques, marchés publics programmés etc., et d'actualiser l'information tous les trois mois ou lorsque les données changent (articles 6 et 7). La loi prévoit par ailleurs une amende en cas d'obstruction volontaire de l'AI, des sanctions pénales pour endommagement délibéré de l'information (article 57), et de poursuites disciplinaires (prévues par l'article 58). Voir OCDE (2019) pour plus de précisions sur la loi organique 2016-22 de mars 2016).

L'analyse réalisée conjointement par le Centre for Law and Democracy et Access Info Europe indique que la Tunisie dispose d'un des cadres légaux les plus solides au monde en matière de garantie de l'accès à l'information, en se situant au 11^{ème} rang sur 110 pays, sur la base d'un système de notation incluant des indicateurs relatifs au droit d'accès, à son étendue, aux procédures de demande d'information, aux exceptions et refus, aux appels, sanctions et protections, ainsi qu'aux mesures promotionnelles (RTI Rating, 2018). La législation tunisienne est aussi favorablement évaluée en regard de celles des pays de l'OCDE ; alors que presque tous les gouvernements garantissent l'accès à l'information au niveau du gouvernement central et de l'exécutif, 70% incluent les autorités territoriales et moins de la moitié fournissent un accès à l'information des organes législatifs, judiciaires et autres (OCDE, 2017). En ce qui concerne la publication proactive, tous les pays de l'OCDE publient de manière proactive l'information, et pour 72 % d'entre eux, c'est la législation d'AI qui l'impose pour certaines catégories d'information (comme les documents budgétaires, les rapports annuels et les rapports de contrôle) (OCDE 2011).

Les analyses de l'OCDE démontrent que les progrès réalisés sur le plan légal ne se concrétiseront pas si les mécanismes de mise en œuvre ne sont pas établis. La création par la loi d'une autorité publique indépendante, l'Instance nationale d'accès à l'information (INAI), chargée de surveiller la mise en œuvre de la législation et de se prononcer sur les recours concernant les demandes d'accès à l'information a été primordiale dans ce cadre. Elle a le pouvoir d'émettre des jugements/décisions exécutoires. Elle joue également un rôle consultatif pour les projets des textes. L'INAI doit aussi rédiger un rapport public sur le nombre des demandes d'information, d'appels, de réponses et de décisions, et promouvoir une culture d'accès à l'information au moyen d'activités de sensibilisation et de formation du public (article 38). Plus particulièrement, les rapports de l'INAI aideront les journalistes à rendre publics leurs réussites et les difficultés rencontrées en matière de mise en œuvre de la législation d'AI.

L'INAI est composée de neuf membres, dont son président, un juge administratif, un juge judiciaire (vice-président), un membre du conseil national des statistiques, un professeur universitaire spécialisé en technologie de l'information, ayant un grade de professeur d'enseignement supérieur ou de maître de conférence, un expert en documents

administratifs et en archives, un avocat, un journaliste, un représentant de l'Instance nationale de protection des données personnelles, qui y a assumé des responsabilités pendant au moins deux ans, et un représentant des associations actives dans les domaines ayant lien avec l'AI. En février 2017, la Commission électorale de l'Assemblée des représentants du peuple a examiné 118 candidatures, à partir desquelles neuf membres ont été élus en juillet 2017 (Bellamine, 2017).

L'instance a depuis commencé ses travaux à plusieurs niveaux. D'un point de vue juridictionnel, avec près de 400 affaires qui ont été enrôlées depuis le début de l'année 2018 et jusqu'à 145 décisions rendus, dont la plupart ont été déjà exécutées, et au niveau de sa mission de contrôle du respect des obligations des organismes assujettis à la loi de leurs engagements en matière de publication proactive de l'information, ou encore au niveau de la promotion de la culture de l'AI et ce, à travers l'organisation en coordination avec les structures publiques et les organisations de la société civile, de plusieurs événements de sensibilisation et de formation (octobre 2018). L'INAI joue ainsi un rôle déterminant pour une mise en œuvre effective de la loi, en permettant au public et aux médias de bénéficier des dispositions de la loi, et en veillant à la mise en œuvre de la responsabilité du gouvernement dans ce cadre. La présence d'un représentant des médias favorisera par ailleurs une meilleure prise en compte des besoins et difficultés des journalistes dans leurs efforts d'AI. Le rôle des médias a d'ailleurs été relevé par le président de l'INAI, qui a souligné « l'importance d'une participation active de la société civile et des médias dans la mise en œuvre de la législation d'AI » lors de l'inauguration de l'INAI en septembre 2017 (UNESCO, 2017).

Des opportunités demeurent pour renforcer davantage l'AI en Tunisie. À titre d'exemple, alors que l'article 24 dispose que l'information ne peut être refusée « que lorsque ceci entraînerait un préjudice à la sécurité ou la défense nationales ou les relations internationales y liées ou les droits du tiers quant à la protection de sa vie privée, ses données personnelles et sa propriété intellectuelle », le Programme d'évaluation du droit à l'information a constaté que toutes les exceptions ne sont pas rapportées au préjudice potentiel, ce qui a pour effet d'accroître la marge de discrétion d'un gouvernement qui n'est pas tenu de prouver que la révélation d'une information donnée entraînerait des préjudices (RTI Rating, 2018). En outre, il n'existe pas d'obligation générale imposant aux autorités publiques de répondre aux demandes aussi vite que possible (bien que la loi fixe un délai maximal de vingt jours à compter de la réception de la demande, et des délais plus courts dans certains cas, par exemple lorsque la vie ou la liberté d'une personne est en jeu) (RTI Rating, 2018). L'obligation d'imputer toutes les demandes à une personne morale ou physique, en fournissant noms et adresses, reste enfin une difficulté qui peut empêcher un bon fonctionnement de la législation (OCDE, 2016).

Tout en notant que la loi n° 2016-22 sur l'AI est une loi organique, et que par conséquent ses dispositions sont supérieures à celles d'autres lois ou décrets, le cadre légal tunisien mériterait certaines révisions pour assurer une meilleure cohérence. La loi n°83-112 du 12 décembre 1983, toujours en vigueur et portant sur le statut général des personnels de l'État, des collectivités publiques locales et des établissements publics à caractère administratif, stipule par exemple que tout agent public « est lié par l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations » ; elle prévoit des sanctions lorsque cette règle est violée¹¹. Cette obligation de secret professionnel est réaffirmée par le Code pénal (Tunisie, 2012)¹².

L'incertitude juridique a parfois été accentuée par le gouvernement, en dépit des progrès effectués. Le gouvernement avait par exemple promulgué une circulaire (n°4 – 2017)

relative à l'organisation du travail des cellules chargées de l'information et de la communication relevant des ministères et des établissements et entreprises publics, qui venait restreindre le partage d'information des agents publics avec la presse, dans la continuité du décret N°4030 d'octobre 2014. Cette circulaire affirmait qu'aucun fonctionnaire en dehors des porte-parole ne pouvait s'adresser aux médias sans avoir préalablement obtenu l'autorisation de le faire (HuffPost, 2017). Elle prévoyait aussi d'interdire aux fonctionnaires de faire des déclarations « violant le secret professionnel et la préservation des intérêts supérieurs de l'État », d'empêcher « la révélation de documents et d'informations officiels susceptibles d'être communiqués au public » ainsi que les « déclarations trompeuses ou erronées » en relation avec leur activité et leur institution ». Sous la pression notamment des journalistes et des organisations de la société civile, le gouvernement a finalement suspendu la circulaire.

Comme mentionné plus haut, l'adoption par la Tunisie du premier décret-loi d'AI en 2011 a facilité l'adhésion du pays au Partenariat pour un Gouvernement ouvert en 2014. Dans son second Plan d'Action National (pour la période 2016-2018), la Tunisie a inclus un engagement à moderniser son cadre réglementaire pour concrétiser le droit d'accès à l'information, avec pour objectif principal de « promouvoir l'application de la loi sur le droit d'accès à l'information et (d')adopter toutes les mesures nécessaires pour garantir l'accès à l'information de manière volontaire ou sur demande ». Le Plan intègre aussi un engagement relatif au renforcement de l'accès aux documents détenus par les Archives nationales, dans l'intention de faciliter l'accès électronique aux documents et d'offrir aux médias la possibilité d'une réutilisation des données (République de la Tunisie, 2016). Des progrès ont été accomplis sur ces deux plans, dont la création de l'INAI, la formulation d'un Plan d'action national pour faciliter la mise en œuvre de la législation et la une plateforme des archives en cours de développement (Présidence du gouvernement, 2017). L'inclusion de ces deux engagements et la reconnaissance de leur portée pour les médias dans le cadre d'une plateforme publique et internationale comme le PGO sont un symbole important de la pertinence de cette question dans la promotion de l'expression des citoyens et des principes du gouvernement ouvert.

Les difficultés rencontrées par les journalistes dans la concrétisation du cadre de l'AI en Tunisie

De manière générale, les obstacles à l'accès à l'information et aux données publiques sont de diverses natures. Il y a ceux créés par le cadre légal en matière d'AI et dans d'autres domaines, ceux liés à la mise en œuvre de la législation faute de capacité ou de volonté des organismes publics de s'y conformer, en passant par les obstacles nés du manque de connaissance de leurs droits ou de capacité de les mobiliser par les journalistes et des citoyens. Offrir à tous les groupes sociaux un accès à l'information n'est donc qu'une première étape. De manière générale, les États doivent aussi envisager de formuler une stratégie en matière de participation citoyenne, et de mettre en place un cadre légal relatif aux archives nationales, au gouvernement numérique et aux données ouvertes, à la lutte contre la corruption et la protection des dénonciateurs, etc. (OCDE, 2017). En Tunisie la loi n° 88-95 du 2 Août 1988 relative aux archives pourrait être améliorée pour la mettre en phase avec la loi de l'AI. Le cadre en matière des données ouvertes est en cours de préparation, pendant que le cadre relatif à la lutte contre la corruption nécessite des textes d'application. Par ailleurs, l'Assemblée des représentants du peuple en Tunisie a adopté la loi organique 2017-10 du 7 mars 2017 relative à la dénonciation et la protection des dénonciateurs. Au titre de l'article 17, la législation établit les conditions et mécanismes dans le cadre desquels les dénonciateurs peuvent faire état d'un cas de corruption, ainsi que

les procédures mobilisables aux fins de protection des dénonciateurs, et les sanctions qui s'appliquent lorsque leur identité est divulguée. La loi œuvre en outre à la protection des agents publics qu'elle garantit face à d'éventuelles représailles de la part de leurs pairs ou supérieurs hiérarchiques (US Department of State, 2017 ; Middle East Monitor, 2017). De telles protections des dénonciateurs permettent aux médias sociaux et traditionnels de mieux veiller à la responsabilité des gouvernements, qui doivent rendre compte de leurs actes.

Le système d'AI de la Tunisie peut être renforcé afin d'accroître la transparence et la redevabilité en consolidant la capacité des médias à utiliser les dispositions existantes. Selon les organisations de la société civile et les journalistes interrogés par l'OCDE, par exemple, les réponses aux demandes officielles d'information arrivent trop tardivement pour être utiles, et parfois n'arrivent jamais. Dans une étude réalisée entre janvier et août 2017, l'ONG tunisienne I-Watch a par exemple déposé 58 demandes d'accès à l'information auprès de diverses agences publiques ; elle n'a reçu de réponse que dans 34% des cas (I-Watch, 2017). Les rapports de l'INAI sur la mise en œuvre de la législation permettront de mieux identifier les domaines d'amélioration possibles.

Les entretiens menés par l'OCDE ont en outre mis en exergue la centralisation de la diffusion de l'information par le gouvernement central, la législation n'ayant pas encore eu de traduction suffisante à l'échelon territorial. C'est un défi particulier pour les médias locaux et associatifs. Étant données l'importance et la portée de la couverture médiatique locale au regard du quotidien de la population, et les conséquences des informations publiées par la presse locale sur les enquêtes et recherches à une plus large échelle, le renforcement de la mise en œuvre de l'AI à l'échelon local est un élément décisif en faveur d'un écosystème médiatique vigoureux.

I-Watch a par ailleurs constaté que dix ministères n'actualisaient pas régulièrement leur information publique – alors que l'article 7 de la loi leur enjoint de le faire tous les trois mois. L'ONG a aussi montré que la plupart des organismes publics et organisations gouvernementales, ainsi que la Banque centrale, ne proposaient pas sur leurs sites Internet de pages dédiées à l'accès à l'information (I-Watch, 2017). L'application disparate de la législation selon les ministères et échelons gouvernementaux n'est pas propre à la Tunisie. Dans toute la région, les organismes publics, particulièrement au niveau local, publient rarement l'information de manière proactive et répondent difficilement aux demandes d'information. Le manque de ressources humaines, l'insuffisance de l'organisation interne de documents et archives et de systèmes de classification l'expliquent partiellement. Lors des formations organisées par l'OCDE pour les agents publics locaux, plusieurs participants ont indiqué être confrontés à ce genre de difficulté (OCDE, 2019).

Si tous les problèmes évoqués empêchent une mise en œuvre effective de la loi et ne permettent pas aux journalistes de tirer profit d'une transparence accrue, diverses solutions permettraient des améliorations rapides et significatives, telles la nomination de responsables de l'information au sein des ministères et des administrations locales (déjà en cours), l'augmentation des ressources et des effectifs et l'incitation à une publication proactive de l'information. D'autres difficultés sont plus structurelles, car liées à la culture et aux traditions de transparence du pays. L'adoption assez récente par la Tunisie d'une législation d'accès à l'information exigera un effort accru de formation et de renforcement de capacités, sur la base des initiatives déjà prises par le gouvernement et plusieurs acteurs nationaux et internationaux dans ce domaine, si l'on veut parvenir à enraciner une culture d'ouverture au sein de l'administration publique nationale comme territoriale.

Cela nécessitera par ailleurs d'instaurer une communication publique qui soutienne la transparence et l'accès à l'information, basée sur le principe d'égalité de l'accès avec des structures et procédures claires et transparentes. Dans ce sens, les communicants publics jouent un rôle important et devraient se positionner comme des avocats de la transparence en agissant en complémentarité avec les chargés de l'accès à l'information. Ce point est d'autant plus important dans un contexte où il n'existe pas encore de chargés de l'AI dans toutes les administrations. Tandis que le chargé de l'accès à l'information est responsable de la mise en œuvre des structures de la publication proactive conformément à la loi, les communicants se doivent d'assurer la diffusion des informations auprès des médias. En outre, ces derniers peuvent informer l'administration des données le plus demandées par les journalistes. Les communicants pourraient également faciliter le travail des agents chargés de l'accès à l'information dans la recherche de l'information auprès des différents services et en aidant chaque organisme à élaborer son rapport sur la mise en œuvre de la loi d'AI. Dans cet esprit, ils pourraient aussi participer aux commissions consultatives chargées de l'AI que la loi autorise chaque organisme à créer. Les communicants publics ont ainsi plus que jamais un rôle à jouer dans la divulgation de l'information utile aux journalistes et aux citoyens (Encadré 4.3 sur le travail mené par l'OCDE sur l'appui au gouvernement de Tunisie dans ses efforts pour renforcer sa communication publique et l'accès à l'information, et l'Encadré 4.4 sur la série d'ateliers conçus pour améliorer la mise en œuvre de l'AI par l'administration des États-Unis). Cependant, il est important de veiller, comme mentionné préalablement, à ne pas créer une confusion entre chargés d'accès à l'information et communicants, en clarifiant les rôles de chacun, notamment au vu des défis différents auxquels font face ces deux profils.

Encadré 4.3. Le soutien de l'OCDE au réseau tunisien de la communication publique

En mai 2018, dans le cadre du projet « Voix Citoyenne en Tunisie », l'OCDE a soutenu l'organisation d'un atelier pour les membres du réseau des responsables de la communication, l'INAI et les responsables de l'AI afin de sensibiliser les participants aux opportunités offertes par la législation nationale en matière d'AI. L'atelier a en outre permis aux participants de discuter des possibles synergies entre communicants publics et responsables de l'AI, et de mieux cerner leurs diverses responsabilités en évitant les chevauchements de leurs activités et rôles aux yeux des citoyens. L'atelier a renforcé une discussion centrée sur le rôle et le potentiel d'une publication proactive et d'une communication stratégique, particulièrement en ce qui concerne les réseaux sociaux.

Source: Atelier OCDE

Encadré 4.4. Les ateliers du Bureau pour la politique d'information du Département de la Justice des États-Unis

« Le Bureau pour la politique d'information du Département de la Justice des États-Unis (OIP) a lancé en 2014 une série d'ateliers sur les bonnes pratiques dans le cadre du Second Plan National d'Action pour le Gouvernement ouvert, et particulièrement de son engagement de moderniser la Loi sur la liberté de l'information (LLI) et d'améliorer les processus dans ce domaine. Chaque atelier porte sur une thématique de la LLI, un panel de représentants partageant des expériences, leçons et stratégies de succès dans ces domaines. Au travers de ces ateliers, les agences peuvent continuer à apprendre les unes des autres et consolider leurs succès au bénéfice de l'administration LLI dans l'ensemble du gouvernement ». De mai 2014 à août 2017, les ateliers ont abordé les thèmes et bonnes pratiques suivants :

- **La réduction des arriérés et l'amélioration des délais :** Obtenir l'appui des dirigeants à une administration LLI efficace ; examiner de manière routinière les paramètres de traitement des demandes ; assurer une responsabilité en définissant des objectifs et en récompensant les équipes lorsqu'elles satisfont aux objectifs chiffrés ; former les personnels à la LLI ; utiliser un processus à canaux multiples pour éviter que des demandes simples soient paralysées ; prioriser les demandes anciennes.
- **Publication proactive et amélioration de l'utilité de l'information en ligne :** Identifier avec les services de programmation les opportunités d'une publication proactive ; rendre l'information en ligne utilisable, et non pas seulement accessible ; mobiliser l'expertise existante en dehors des services LLI, comme un Directeur de l'Information ou des experts venus d'autres services de l'État ; collaborer avec des acteurs externes, comme le public et les partenaires.
- **Les bonnes pratiques aux yeux des demandeurs :** Maintenir une communication fréquente et dense avec les demandeurs ; expliquer le type d'archives conservées par les agences ; actualiser les coordonnées des demandeurs ; rendre les archives en ligne repérables et accessibles.
- **Mobiliser la technologie pour améliorer les processus LLI :** Utiliser toutes les ressources disponibles de l'agence ; collaborer activement avec les professionnels des technologies ; examiner les différents usages des technologies au service de l'ensemble du processus LLI, comme les plateformes de collaboration en ligne pour favoriser le traitement de la LLI ; évaluer de manière constante l'efficacité des outils ; utiliser des outils sophistiqués d'examen des documents.
- **Service consommateur et résolution des litiges :** Communiquer avec les demandeurs tout au long du cycle de demande ; documenter les discussions avec le demandeur ; recourir à un traitement à canaux multiples pour améliorer le service au consommateur et assurer un traitement rapide des demandes les plus simples.
- **Programmes de formation (y compris pour les petites agences) :** Renforcer le message que la LLI est de la responsabilité de chacun ; être créatif quant à la manière d'offrir des formations ; adapter la formation LLI aux besoins spécifiques du personnel de l'agence concernée ; récompenser et rendre attractif la formation LLI.

- **Collaborer pour obtenir des résultats : Les agences et les demandeurs travaillent ensemble tout au long du processus LLI :** Informer, éduquer et travailler de manière collaborative avec les demandeurs tout au long du processus LLI ; construire une relation de confiance entre demandeurs et personnels de l'agence en insistant sur le gain réciproque ; utiliser un langage simple et précis en communiquant avec les demandeurs ; recueillir les opinions de la communauté des demandeurs.
- **Bonnes pratiques d'auto-évaluation et amélioration des processus LLI :** Les agences devraient régulièrement organiser des auto-évaluations de leurs programmes de LLI ; le nouvel Outil d'auto-évaluation de l'OIP est une ressource utile pour ce faire.

Source : Department of Justice des États-Unis, site Internet de l'Office of Information Policy, Best Practices Workshop Series, consulté en mai 2018, www.justice.gov/oip/best-practices-workshop-series.

Les entrevues menées par l'OCDE mettent en évidence par ailleurs la nécessité de nouveaux efforts pour renforcer la prise de conscience par les citoyens, les organisations de la société civile et les journalistes eux-mêmes du potentiel de l'information disponible et au processus de recueil des données. Des études portant sur des pays membres et partenaires de l'OCDE révèlent un besoin de formation pour permettre aux journalistes d'accroître leur compréhension des cadres légaux, des mécanismes de soumissions des demandes et d'appel, ainsi que leur connaissance des informations disponibles auprès des différents organismes (voir Encadré 4.5 pour une description des initiatives de l'OCDE en la matière). Améliorer la capacité d'organisation des journalistes, d'analyse et de visualisation des données publiques accroîtrait en outre leur saisine de leurs droits en matière d'information (Harlow, 2014).

Encadré 4.5. L'appui actuel de l'OCDE à l'AI en Tunisie

L'OCDE, en coordination avec l'INAI et l'organisation non-gouvernementale Article 19, a créé un guide pour informer les citoyens et les journalistes au sujet de la législation sur l'AI en Tunisie. Ce guide explique les dispositions et processus en matière de droit à l'information en Tunisie, et est conçu pour promouvoir une réforme du secteur public inspirée par les principes de transparence, de participation des citoyens et de responsabilité. Le guide a été rendu public le 19 juin 2018 au cours d'un atelier visant à informer les journalistes et la société civile au sujet de l'importance du droit d'accès à l'information. Des sessions complémentaires ont intégré une actualisation des évolutions de la mise en œuvre du droit d'accès à l'information en Tunisie, ainsi que des concepts et exemples liés aux données ouvertes et à la réutilisation des données.

Source: travail personnel des auteurs.

D'autres obstacles à la concrétisation de la législation tunisienne d'AI existent, parmi lesquels le manque de confiance des citoyens dans le gouvernement et leur mauvaise compréhension de la manière dont l'information peut être utilisée pour responsabiliser les autorités (Dreisbach, 2017), un constat partagé par de nombreux pays de l'OCDE. La mission d'examen par les pairs de l'OCDE a constaté que les journalistes dépendent souvent de contacts personnels avec des responsables de la communication, tandis que ces derniers ne se perçoivent pas toujours comme autorisés à partager l'information sans

l'autorisation de leurs supérieurs. Même si le problème n'est pas nouveau, il a été renforcé, en partie par le décret du 3 octobre 2014 portant approbation du code de conduite et de déontologie de l'agent public¹³ et en partie par l'héritage de la circulaire n°4 en dépit de sa suspension. Les entretiens ont montré que cette circulaire avait en effet créé un climat peu favorable au partage de l'information par les fonctionnaires.

Recommandations

La Tunisie a fait d'important efforts d'amélioration de son cadre légal en appui à l'AI ; elle continue à renforcer sa capacité institutionnelle et la culture requises pour une complète mise en œuvre de la législation. Lors de l'atelier organisé en mai 2018 en Tunisie par l'OCDE, partiellement consacré à l'AI, les intervenants ont par exemple mis l'accent sur le rôle décisif de l'AI dans le renforcement de la confiance publique dans l'administration, dans la mesure où il consolide les progrès réalisés dans le cadre des réformes de gouvernement ouvert, ainsi que dans l'appui à un écosystème médiatique libre. Les participants ont souligné l'importance d'une sensibilisation des journalistes et du public aux droits et procédures prévus par le cadre légal du pays. Alors que de nombreuses formations ont été organisées à l'attention des journalistes et des responsables gouvernementaux, notamment par Article 19, l'OCDE, l'UNESCO ou la Banque mondiale, la pression pour une transparence plus grande bénéficierait d'un appui constant à la sensibilisation des agents gouvernementaux, des journalistes et du public en général.

Améliorer l'AI ne peut toutefois se faire en vase clos. Tirer profit d'une transparence, d'une responsabilité et d'une participation citoyenne accrues rendues possibles par le droit à l'information, suppose que les médias aient la capacité et l'espace pour publier l'information, et que d'autres moyens de favoriser l'implication existent, comme la promotion de l'engagement des citoyens au travers de mécanismes distincts des demandes d'information et de l'obligation faite aux autorités locales de communiquer et de justifier plus ouvertement leurs décisions. Pour contribuer aux objectifs plus larges du gouvernement ouvert, l'information doit faire écho aux vies quotidiennes des citoyens et répondre aux attentes du public. Les médias doivent donc, compte tenu de leur position, participer à ce débat. Fournir un accès à l'information est donc essentiel mais ne suffit pas à consolider le gouvernement ouvert ou à améliorer la gouvernance. L'OCDE recommande par conséquent au gouvernement tunisien :

- De continuer à nommer et à former des responsables de l'information dans les différents ministères et administrations territoriales afin d'améliorer la mise en œuvre de la loi aux échelons national et local. Il est également recommandé la mise en place d'un programme de formation (et de formation des formateurs), ainsi que l'inclusion de ces formations dans les cursus des fonctionnaires.
- D'harmoniser le cadre juridique afin de renforcer la mise en œuvre du droit de l'accès à l'information en s'assurant par exemple de l'intégration de ce droit dans les textes en cours d'élaboration relatifs aux médias audio-visuels et à la presse.
- Afin de renforcer le rôle que les communicants publics pourraient jouer pour consolider le travail des chargés de l'accès à l'information, il serait opportun de clarifier leurs relations dans les textes d'application, les guides pratiques et manuels de procédures, de proposer des formations continue en la matière et de proposer des passerelles d'échanges d'expériences.
- D'offrir de manière régulière et systématique des rencontres de coordination et d'interaction entre les responsables de l'information, les agents travaillant dans le

cadre des initiatives relatives aux données publiques ouvertes, les responsables de la communication, les journalistes et les représentants de la société civile, afin de faciliter la compréhension des manières d'améliorer l'utilité de la publication de l'information et des données pour le public et les médias. De telles rencontres, éventuellement organisées au travers du réseau des responsables de la communication, pourraient résoudre des difficultés faisant obstacle à une bonne mise en œuvre de la législation d'AI, de hiérarchiser les ensembles et les formats de données les plus utiles et de faire connaître l'existence d'une telle plateforme et ses possibles usages.

- De continuer à travailler avec les organisations de la société civile et les médias à la formulation d'orientations favorisant une mise en œuvre de la législation.
- De conforter et d'intensifier les efforts de sensibilisation du public au moyen d'une meilleure communication autour des retombées positives de la loi et d'une disponibilité plus grande de l'information, par exemple en concevant des matériaux de formation à destination du public et des journalistes, et des campagnes de communication afin de s'assurer que les journalistes et le public comprennent mieux leurs droits d'AI.
- De s'assurer que l'INAI dispose des ressources financières et humaines nécessaires pour remplir son rôle de surveillance de la mise en œuvre de la législation d'AI.
- De promouvoir la collaboration entre l'INAI et d'autres institutions gouvernementales, des médias et de la société civile (comme les médias, la HAICA, le Conseil de la presse, etc.) afin d'examiner la mise en œuvre du cadre de l'AI et de recommander d'éventuels changements.

Notes

- ¹ Lien vers la Constitution de la Tunisie de 2014, www.legislation.tn/sites/default/files/news/constitution-b-a-t.pdf.
- ² Seul le Luxembourg ne dispose pas d'une législation en matière d'AI.
- ³ www.ogptunisie.gov.tn/.
- ⁴ Un événement où un groupe de développeurs volontaires se réunissent pour faire de la programmation informatique collaborative.
- ⁵ L'article 19 de la Convention dispose que « Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix » (HCDH, 1968). Consulté via la Collection des traités des Nations Unies : <https://treaties.un.org/Pages/Home.aspx?clang=fr> (consulté en avril 2018).
- ⁶ La Convention promeut la transparence dans le domaine des activités de lutte contre la corruption (article 5), de la gestion des ressources humaines et du financement des partis politiques (article 7), des marchés et des finances publics (article 9), et de la reddition de comptes publique (article 10). L'article 13 promeut le renforcement de la transparence dans un effort pour « promouvoir la contribution du public aux processus de prise de décision », et appelle notamment les pays à garantir que « le public ait un accès effectif à l'information. Consulté via la Collection des traités des Nations Unies : <https://treaties.un.org/Pages/Home.aspx?clang=fr> (consulté en avril 2018).
- ⁷ www.legislation.tn/fr/detailtexte/D%C3%A9cret-loi-num-2011-41-du---jort-2011-039_2011039000412?shorten=IGMi.
- ⁸ www.legislation.tn/fr/detailtexte/D%C3%A9cret-loi-num-2011-54-du---jort-2011-043_2011043000542?shorten=iaXW.
- ⁹ Lien vers le texte du Décret-loi 116 de 2011 (Décret 116/2011) (en français) : <http://www.inric.tn/fr/decret.pdf>.
- ¹⁰ Lien vers le texte de la Loi organique 2016-22 du 24 mars 2016 (en français) : www.legislation.tn/fr/detailtexte/Loi-num-2016-22-du---jort-2016-026_2016026000221?shorten=TccG, <http://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/Tunisia.pdf> ; lien vers le Rapport d'évaluation et l'analyse de RTI http://www.rti-rating.org/country-data/scoring/?country_name=Tunisia.
- ¹¹ Lien vers la loi : www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2016/10/Loi-n%C2%B0-83-112-du-12-d%C3%A9cembre-1983.pdf et lien vers le Code pénal : www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/61250/60936/F1198127290/TUN-61250.pdf.
- ¹² Particulièrement dans son article 109, qui prévoit une sanction pour l'agent public « qui, indûment, communique à des tiers ou publie, au préjudice de l'État ou des personnes privées, tout document dont il était dépositaire ou dont il avait connaissance à raison de ses fonctions », et dans son article 253, qui dispose que « Celui qui, sans y être autorisé, divulgue le contenu d'une lettre, d'un télégramme ou de tout autre document appartenant à autrui, est puni de l'emprisonnement pendant 3 mois ». Lien vers le Code pénal : www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/61250/60936/F1198127290/TUN-61250.pdf.
- ¹³ www.legislation.tn/fr/detailtexte/D%C3%A9cret-num-2014-4030-du-03-10-2014-jort-2014-090_2014090040303.

Références

- Access Info and n-ost (2014), *Legal Leaks Toolkit*, www.legalleaks.info/wp-content/uploads/2016/04/Legal_Leaks_English_International_Version.pdf.
- Article 19 (2011), *Comment On the Decree on Access to the Administrative Documents of Public Authorities of Tunisia*, London, www.article19.org/data/files/pdfs/analysis/tunisia-comment-on-the-decree-on-access-to-the-administrative-documents-of-p.pdf.
- Banque mondiale (2017), « World Development Report 2017: Governance and the law », Washington, DC: Banque mondiale, doi: 10.1596/978-1-4648-0950-7.
- Bellamine, Yassine (2017) « Tunisie : On sait enfin qui composera l'Instance d'accès à l'information » HuffPost Tunisie, 19 juillet, www.huffpostmaghreb.com/2017/07/19/tunisie-instance-access-in_n_17524958.html.
- Bertoni, E. (2012), « Freedom of information: Three harmless words? The role of the media and access to information laws », *Derecho Comparado de la Informacion*, 19, 29-94.
- Camaj, Lindita (2015), « Governments' Uses and Misuses of Freedom of Information Laws in Emerging European Democracies: FOI Laws' Impact on News Agenda-Building in Albania, Kosovo, and Montenegro », *Journalism & Mass Communication Quarterly* 2016, Vol. 93(4) 923–945, 23 octobre.
- Darbyshire, Helen (2010), *Proactive Transparency: The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities*, World Bank Institute, Governance Working Paper Series http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbshire_Proactive_Transparency.pdf.
- Dreisbach (2017), *Information for the People: Tunisia Embraces Open Government, 2011 – 2016, Innovations for Successful Societies*, Princeton University, mai, https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/TD_Open%20Gov_Tunisia_25_May17_Formatted_0.pdf.
- Global Voices (2017), *Is Tunisia Rolling Back Freedom of Information?*, 10 février, <https://advox.globalvoices.org/2017/02/10/is-tunisia-rolling-back-freedom-of-information/>.
- Harlow, Summer (2014), *Moving Toward Freedom of Information: The Bedrock of Journalism in* « Transparency and Accountability: Journalism and access to public information in Latin America and the Caribbean », A Report of the 2013 Austin Forum on Journalism in the Americas, Knight Center for Journalism in the Americas, University of Texas at Austin, <https://knightcenter.utexas.edu/books/AustinForum2013Booklet.pdf>.
- Haut Commissariat aux Droits de l'homme des Nations Unies (1966), *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.
- HuffPost Tunisie (2017), *La présidence du gouvernement émet une note polémique: Chahed accusé de bloquer l'accès aux informations*, 27 janvier, www.huffpostmaghreb.com/2017/01/27/note-gouvernement-blocage_n_14437554.html.
- I-Watch (2017), *The Right of Access to Information: Between the Law and Practice*, 27 septembre, www.iwatch.tn/.
- Kherigi, Intissar (2015), « How to Make Local Government in Tunisia More Accountable », Jasmine Foundation, novembre, www.jasminefoundation.org/en/?p=1318.

- McLoughlin, Claire and Scott, Zoe (2010), *Topic Guide on Communications and Governance*, Communication for Governance and Accountability Program (CommGAP), International Development Department, University of Birmingham, May 2010.
- MedMedia (2015), Assessment of Media Legislation in Tunisia, www.med-media.eu/wp-content/uploads/2015/09/MEDMEDIA_TUNISIA.pdf.
- Middle East Monitor (2017), « Whistle-blowers get greater protection in Tunisia », 23 février, www.middleeastmonitor.com/20170223-whistleblowers-get-greater-protection-in-tunisia/.
- Mir, Joan Barata (2012), « The New Tunisian Legislative Framework: A Focus on Press and Audiovisual Media », *Internews*, février.
- OCDE (2019), *Les institutions garantissant l'accès à l'information dans les pays de l'OCDE et quatre pays de la région MENA*, Éditions OCDE, Paris, (à paraître).
- OCDE (2017), *Gouvernement ouvert : Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280984-fr>.
- OCDE (2016), *Le gouvernement ouvert en Tunisie*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264227170-fr>.
- OCDE (2015), *Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales*, adoptée par le Conseil de l'OCDE le 15 juillet 2014, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/306/306.fr.pdf>.
- OCDE (2011), *Government at a Glance 2011 (Panorama des administrations publiques)*, Éditions de l'OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.
- Présidence du Gouvernement, République de Tunisie (2017), *2017 OGP Mid-Term Self-Assessment Report*, July 2017, www.opengovpartnership.org/documents/tunisia-mid-term-self-assessment-2016-2018.
- République de Tunisie (2016), *Open Government Partnership Second Plan d'Action National*, 2016, www.opengovpartnership.org/documents/tunisia-second-national-action-plan-2016-2018 ; <http://fr.data.gov.tn/85-second-plan-d'action-du-partenariat-pour-un-gouvernement-ouvert.htm>.
- RTI Rating (2018), « Global Right to Information Rating », Access Info Europe and the Centre for Law and Democracy, www.rti-rating.org/country-data/.
- Stiglitz, Joseph (2008), *Fostering an Independent Media with a Diversity of Views*, Information and Public Choice From Media Markets to Policy Making, Roumeen Islam, Editor, The World Bank Washington, D.C.
- Stoneman, Jonathan (2015) *Does Open Data Need Journalism?*, Reuters Institute for the Study of Journalism, Working Paper, septembre.
- Taylor, Will (2017), *Doing Debate Differently*, BBC Media Action, Practice Briefing, 4 février.
- Tunisie Numérique (2018), *Ateliers pour l'élaboration du décret Open Data de la Tunisie*, 12 juin, www.tunisienumerique.com/ateliers-pour-lelaboration-du-decret-open-data-de-la-tunisie/.
- US Department of State, Bureau of Economic and Business Affairs (2017), « 2017 Investment Climate Statements Report », www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2017/nea/270002.htm.
- UNESCO (2017), *La nouvelle Autorité tunisienne pour l'accès à l'information est présentée à l'occasion de La journée Internationale de l'Accès Universel à l'Information (IDUAI)*, 27 septembre, www.unesco.org/new/en/rabat/about-the-office/single-view/news/la_nouvelle_autorite_tunisienne_pour_lacces_a_linformat/.

Chapitre 5. Les médias locaux et associatifs, vecteurs de la voix citoyenne en Tunisie

Ce chapitre explore les voies par lesquelles les médias locaux et associatifs de Tunisie peuvent mieux contribuer aux principes du gouvernement ouvert. Il décrit l'environnement de ces médias locaux et associatifs dans le contexte de l'évolution de l'écosystème médiatique national consécutive à la Révolution de 2011 et de la réforme de décentralisation en cours. Ce chapitre met l'accent sur le rôle déterminant que peuvent jouer ces médias, en tant que porte-parole des groupes sous-représentés que sont par exemple les femmes et les jeunes, et pour renforcer la participation de tous les acteurs sociaux à la vie publique locale. Il formule des recommandations sur les manières dont les médias locaux et associatifs pourraient continuer à œuvrer en faveur de l'implication des citoyens et de la transparence.

« La liberté est définie par la possibilité de prendre la parole. La démocratie est établie lorsque le gouvernement écoute. Le média est le messenger. » (Howard, 2004).

Comme le montre cette citation, les médias jouent un rôle déterminant en démocratie, puisqu'ils veillent à responsabiliser le gouvernement, ils informent les citoyens des termes du débat politique et se font le messenger de leurs besoins. Les médias sont donc un vecteur important qui permet aux acteurs sociaux d'être informés, consultés et impliqués dans l'élaboration des politiques publiques. En plus d'assurer la diffusion de l'information du gouvernement vers les citoyens, les médias abordent des questions qui concernent des groupes, des intérêts sociaux, politiques et économiques, particuliers, et rendent possible l'expression des attentes de tous les citoyens. Ils font donc fonction de messenger entre le gouvernement et les citoyens, et représentent un vecteur de participation des acteurs. Les médias incluent une diversité de supports médiatiques (chaînes de télévision et stations de radio, journaux et sites d'actualités en ligne, etc.). Un des enjeux principaux du secteur des médias est toutefois d'obtenir qu'ils permettent l'expression de tous les groupes sociaux, c'est-à-dire qu'ils reflètent et tiennent compte des besoins et préoccupations des citoyens venus de l'ensemble des régions et groupes sociaux du pays. Les médias locaux, qui s'inscrivent dans un territoire géographique donné, et les médias associatifs, qui relèvent d'une communauté donnée et rendent compte de problèmes intéressant des groupes sociaux spécifiques, sont donc très importants pour renforcer la variété des acteurs représentés dans les médias et ainsi la gamme des acteurs impliqués dans l'élaboration des politiques publiques.

Les données recueillies par l'OCDE montrent que l'une des difficultés fréquentes de l'élaboration des politiques publiques est d'aller au-delà des « suspects habituels » lorsqu'elles s'adressent aux personnes concernées¹. La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement ouvert met l'accent sur la nécessité de se concentrer particulièrement sur les groupes marginalisés et sous-représentés, afin de garantir une élaboration inclusive des politiques publiques. Il est donc important que les initiatives et stratégies du gouvernement ouvert, de manière générale, et plus spécifiquement les mécanismes de participation des acteurs sociaux et les pratiques de communication publique, ne privilégient pas la voix de ceux qui sont déjà les mieux représentés ou organisés. La Recommandation de l'OCDE demande donc que soit consenti un effort particulier pour toucher « les groupes sociaux les plus concernés, vulnérables, sous-représentés ou marginalisés ». Il est aussi important que les médias autorisent la participation des acteurs à tous les niveaux du gouvernement, nationaux et territoriaux, y compris dans les régions marginalisées.

Bien que le gouvernement tunisien ait accompli, comme beaucoup d'autres pays, des efforts pour renforcer la participation des citoyens, ces efforts paraissent plus poussés et inclusifs dans la capitale Tunis, tandis que l'implication des populations est plus difficile à l'échelle de l'ensemble du pays. De la même manière, les médias s'intéressent surtout aux enjeux nationaux, et davantage pourrait être fait malgré les progrès de la prise en compte de toutes les régions et tous les groupes sociaux du pays ; sur ce plan, les médias locaux et associatifs ont un rôle important à jouer. La Constitution tunisienne reconnaît l'importance de la participation de la population à l'échelle locale, et son article 139 affirme les principes du gouvernement ouvert et de la démocratie participative dans les administrations locales. Le processus de décentralisation en cours et l'adoption du Code des collectivités locales confirment cette tendance. Cette législation appelle aussi au renforcement du rôle des médias à l'échelon territorial. En vue d'une mise en œuvre complète de ces principes, cet

effort doit être renforcé pour obtenir à un impact durable, surtout dans les régions de l'intérieur du pays.

Par ailleurs, en dépit de l'émergence de médias associatifs² (qui s'intéressent souvent à des groupes spécifiques de la société, ou à des questions particulières, par exemple celles qui ont trait à la jeunesse ou aux femmes) et d'un cadre légal qui promeut le pluralisme et le respect des droits de l'homme³ dans les médias, des études récentes du paysage médiatique tunisien réalisées par la Haute autorité indépendante de la communication audio-visuelle (HAICA) indiquent qu'il existe une marge d'amélioration pour permettre l'expression de tous les groupes de la société au sein des médias. Certains groupes, comme les jeunes et les femmes, y restent sous-représentés ou évoqués de manière biaisée, ce qui affecte leur capacité d'exprimer leurs préoccupations ou de participer à l'élaboration des politiques publiques. Une étude de la HAICA sur la couverture médiatique des élections législatives et présidentielles de 2014, montre par exemple que les interventions des femmes ont représenté 13 % du temps de parole à la télévision et 14 % à la radio (HAICA, 2014). Les rapports de 2015 (HAICA, 2015) et 2016 (HAICA, 2016) confirment ces tendances. D'autres études ont montré que les femmes sont moins susceptibles d'être invitées à participer aux émissions télévisées qui portent sur des questions économiques ou politiques (Nablia, 2011).

Afin de renforcer la participation des acteurs sociaux en Tunisie, il est important de prendre en compte le rôle que peuvent jouer les médias locaux et associatifs en tant que vecteurs d'expression des groupes et régions marginalisés ou sous-représentés. Cette section entend donc examiner l'état actuel des médias locaux et associatifs en Tunisie et leur possible contribution à l'amélioration de l'expression civique et du gouvernement ouvert.

Le rôle des médias locaux et associatifs en faveur de l'expression et de la participation des citoyens

Les médias locaux et associatifs jouent un rôle fondamental pour garantir que les groupes régionaux et sociaux spécifiques soient entendus, et tout particulièrement les groupes sous-représentés ou marginalisés comme les femmes et les jeunes.

Les médias locaux, qui peuvent être privés, publics ou associatifs, se concentrent sur une zone géographique territoriale donnée ; les thèmes traités sont donc principalement locaux. Ils constituent par conséquent un vecteur important du renforcement de l'expression civique dans les régions. Ils couvrent l'actualité des collectivités locales ou régionales, s'intéressent à des événements et sujets que peuvent délaissier les médias nationaux et permettent aux citoyens de connaître et débattre de questions qui touchent davantage leur quotidien. Lorsque les médias locaux fonctionnent bien, ce sont des acteurs importants pour la responsabilisation des gouvernements locaux et pour l'information des citoyens au sujet de la vie politique et des politiques publiques. Des études ont par ailleurs montré qu'ils avaient un effet positif sur l'engagement civique et politique (y compris le taux de participation électorale) ainsi que sur le sentiment d'appartenance à la communauté. Les conclusions d'une étude menée aux Pays-Bas montrent que la population attend des médias locaux une information sur la vie de la communauté, un renforcement de l'intégration sociale, une présence de la communauté dans les actualités, une meilleure intercompréhension au sein de la communauté locale, une pérennisation de la mémoire locale et une contribution à la cohésion sociale (Nielsen, 2015).

Les médias locaux peuvent prendre la forme de médias associatifs. Les médias associatifs⁴ sont définis comme « des médias sans but lucratif et possédés ou régulés par la

communauté au service de laquelle ils entendent se placer » (voir Encadré 5.1). Ils sont souvent locaux pour leur contenu comme pour leur portée (UNESCO, s.d.). Ils permettent aux membres d'une collectivité de participer à la production et à la gestion de programmes de télévision et radio (Coyer, K. and Hintz, 2010), en proposant des idées, en produisant des programmes et en s'impliquant dans tous les aspects des activités quotidiennes des médias (Medrado, 2007). Ils peuvent aussi être appelés médias citoyens, alternatifs, de la société civile ou associatifs (Coyer, K. and Hintz, 2010).

Les médias associatifs permettent aux personnes qui sans eux ne s'exprimeraient pas d'exercer leur droit d'être informées et de participer à la vie publique ; ils contribuent ainsi à une représentation plus équilibrée des besoins et préoccupations propres à la communauté. Ils ont généralement pour objectif de favoriser la diversité des thèmes traités et des opinions évoquées, tout en encourageant la participation des acteurs sociaux (Coyer, K. and Hintz, 2010). Howley (2005) considère l'émergence des médias associatifs comme une façon de « démocratiser la communication et de garantir l'autonomie locale dans un contexte de privatisation et de monopolisation des médias » (Medrado, 2007). Comme l'a affirmé le Parlement européen dans sa résolution du 25 septembre 2008 sur les médias associatifs en Europe, les médias associatifs pourraient aussi offrir la seule voie d'accès à une information locale dans des secteurs où les médias publics et privés n'existent pas.

Encadré 5.1. Définition des médias associatifs – résolution du Parlement européen du 25 septembre 2008 sur les médias associatifs en Europe

Le Parlement invite la Commission et les États membres à prendre en compte le contenu de cette résolution (article 14) en définissant les médias associatifs comme des organismes :

- a) sans but lucratif et indépendants à l'égard du pouvoir, non seulement national mais également local, engagés essentiellement dans des activités présentant un intérêt pour le public et pour la société civile, à des fins clairement définies, lesquelles comportent toujours une valeur sociale et contribuent au dialogue interculturel ;
- b) responsables à l'égard de la communauté qu'ils cherchent à servir, ce qui signifie qu'ils doivent informer la communauté de leurs actions et décisions, les justifier et être sanctionnés dans l'hypothèse d'un manquement, afin que le service reste dicté par les intérêts de la communauté et que la création de réseaux « imposés d'en haut » soit empêchée ;
- c) ouverts à la participation à la création de contenu par les membres de la communauté, qui peuvent participer à tous les aspects du fonctionnement et de la gestion, même si les personnes responsables du contenu éditorial doivent avoir un statut professionnel.

Source: European Parliament (2008), *European Parliament resolution of 25 September 2008 on Community Media in Europe*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0456+0+DOC+XML+V0//EN>.

Une étude du public des médias associatifs australiens, par exemple, indique que les médias associatifs proposent des programmes et des thèmes différents des médias traditionnels, qui sont recherchés en tant que tels par les citoyens (voir Encadré 5.2).

Encadré 5.2. Les motivations de la consommation des médias associatifs en Australie

Une étude australienne s'est intéressée aux motivations des consommateurs des médias associatifs. Environ 47% des Australiens écoutent au moins une fois par mois une station de radio associative. Les médias associatifs ont donc atteint une large part des auditeurs, avec en moyenne 4 millions d'auditeurs sur une semaine, en comparaison avec les 10,7 millions d'auditeurs du secteur des radios commerciales, et les 7,3 millions d'auditeurs des radios nationales. Ceci dans un contexte où le secteur des radios associatives est plus développé que le secteur commercial et où plusieurs chaînes de télévision associative existent. L'étude montre que le public consomme les médias associatifs parce qu'ils :

- « Proposent d'autres sources d'actualités et d'information locales ;
- Offrent à des publics variés divers formats et styles de programmes musicaux ;
- Permettent aux membres de la communauté de se lier – dans la vie sociale ou au travers de la programmation radiophonique — et ainsi « Créent des communautés », et
- Représentent plus fidèlement la diversité sociale et culturelle australienne que les autres médias ».

Les conclusions de cette étude du public montrent donc l'importance des médias associatifs pour l'expression et la participation civiques. Les médias associatifs sont jugés plus proches et accessibles, proposant des actualités et de l'information locales indisponibles ailleurs, offrant des services indispensables aux communautés locales, et jouant un rôle éducatif et de critique des préjugés.

Source: Meadows, M. (2007), *Community media matters : an audience study of the Australian community broadcasting sector*, Griffith University, <http://www.cbaa.org.au/sites/default/files/Community-Media-Matters-Exec-Sum-and-Chapt-1.pdf> (consulté le 6 février 2018).

Comme mentionné préalablement, une caractéristique des médias associatifs est d'impliquer activement la communauté dans la production des nouvelles. De la même manière, les médias locaux peuvent aller au-delà de la production unilatérale d'actualités et impliquer leur public dans la production de l'information, permettant ainsi une conversation dans les deux sens et fournissant aux groupes marginalisés et sous-représentés une plateforme d'expression de leurs préoccupations. Permettre une conversation bilatérale est considéré comme du journalisme civique (voir la discussion à ce sujet dans le Chapitre 4). Le journalisme civique a émergé au début des années 1990 comme une réponse à la distanciation croissante des citoyens à l'égard de la politique. Des études ont montré qu'il suscitait un comportement civique en matière d'élections et de bénévolat, façonnait un public mieux informé et consolidait les liens sociaux (Schaffer, 2004). Parmi les exemples de journalisme civique, on peut citer le *BondyBlog* de ProPublica (Häussler, 2011). En réaction aux problèmes permanents de méfiance à l'égard des médias et aux inquiétudes pour la démocratie, les médias associatifs et locaux ont souvent adopté une démarche de journalisme civique (Overholser, 2016).

La situation des médias locaux et associatifs en Tunisie

Avant 2011, comme l'ont montré de nombreuses études, le secteur médiatique tunisien a été caractérisé par un fort contrôle de l'État, seule l'activité des médias d'État et des médias sous la coupe des proches de l'ancien Président Ben Ali étant autorisée. Une même logique

s'appliquait aux médias locaux, qui comprenaient la radio publique nationale et ses stations régionales, d'une part, et les stations de radio privées locales détenues par des proches de l'ancien Président (UNESCO, 2012) (Al Khatt et RSF, 2016). Les médias associatifs indépendants étaient presque inexistantes, hormis quelques rares exceptions. Par ces dernières, *Radio 6 Tunis*, une radio web lancée par le Syndicat tunisien des radios libres⁵ en 2007 qui a brièvement tenu l'antenne avant d'être censurée (AMARC, 2015), et *Radio Kalima* créée en 2008, diffusant ses programmes depuis l'Italie et sur Internet.

Comme les médias publics et privés, les médias associatifs tunisiens ont bénéficié de la libéralisation du secteur après la Révolution de 2011. La reconnaissance légale des médias associatifs après 2011 a encore encouragé leur multiplication. Les médias associatifs créés au lendemain de la Révolution sont nés sans autorisation. Ce fut le cas notamment de radio *Nefzawa* à Kibili et de *Djerid FM* à Tozeur.⁶ Mettre en place un cadre légal permettant la reconnaissance de ces médias associatifs est donc devenu un enjeu important. Plusieurs réunions incluant des acteurs comme la HAICA, l'Association Mondiale des Radiodiffuseurs Communautaires (AMARC) et le Syndicat tunisien des radios libres (STRL⁷) ont eu lieu entre 2012 et 2014 ; elles ont permis d'élaborer un cahier des charges pour les radios et télévisions associatives, tel que requis par la loi, rendu public le 5 mars 2014 par la HAICA, ce qui a permis l'obtention de licences de diffusion.

Le paysage des médias locaux et associatifs s'est depuis fortement amélioré : Il comprend dix radios associatives (dont neuf actives) détenant une autorisation d'émettre de la HAICA, ainsi que cinq radios publiques locales et une radio diffusant les émissions des radios locales, environ 16 radios privées et de nombreux blogs, radios web et TV web, pour la plupart créés après 2011. Avec l'existence des radios publiques, privées et associatives la Tunisie présente un modèle unique en termes de pluralisme dans la région. Ces stations radio sont un vecteur essentiel de l'expression citoyenne puisqu'elles représentent la plus large audience en Tunisie, après la télévision. En effet, 67% des foyers possèdent une radio et 27% des Tunisiens écoutent la radio sur Internet. Quelque 55% des auditeurs considèrent que l'information fournie par les radios est fiable (Al Khatt et RSF, 2016) ; les stations de radio sont donc une source importante d'information et un vecteur de la participation des acteurs sociaux en Tunisie.

Tableau 5.1. Un aperçu des médias locaux en Tunisie

Stations de radio associatives ayant des licences de diffusion	Stations de radios publiques locales	Stations de radios privées locales	Blogs, radio et télévision web
<p>9 radios associatives ont une autorisation de la HAICA et émettent sur fréquence FM :</p> <p><i>Radio 6 (Grand Tunis)</i> <i>Radio Amal (Grand Tunis)</i> <i>Sawt Al Manajem (Gafsa)</i> <i>Dream FM (Hajeb Layoun Kairouan)</i> <i>Houna El Kasserine (Kasserine)</i> <i>Al Jerid FM (Tozeur)</i> <i>Kasserine FM (Kasserine)</i> <i>Nefzawa FM (Kebili)</i> <i>Radio 3 R (Regueb)</i></p>	<p>Il existe 6 stations de radio publiques locales, dont 5 travaillent dans 5 régions spécifiques et une, <i>Radio Panorama</i> rediffuse les productions des radios locales avec pour objectif que tous les Tunisiens puissent s'exprimer (RTCI, 2016).</p> <p><i>Radio Sfax</i> (1961⁸- Centre et Sud-Est) <i>Radio Monastir</i> (1977 – Nord-Est), <i>Radio Le Kef</i> (1991 – Nord-Ouest) <i>Radio Gafsa</i> (1991 – Sud - Ouest) <i>Radio Tataouine</i> (1993 – Sud- Est) <i>Radio Panorama</i> (15 octobre 2016) (FM 92.5), Grand Tunis</p>	<p>16 radios privées locales et régionales émettent en arabe. Elles diffusent dans l'ensemble du pays mais se concentrent dans l'Ouest et les régions les plus développées et densément peuplées :</p> <p><i>Jawhara FM</i> (Sousse-2005), <i>Radio Mesk</i> (Grand Tunis) <i>Radio Al Karama</i> (Sidi Bouzid – 2011) <i>Oxygène FM</i> (Bizerte – 2011) <i>Oasis FM</i> (Gabès – 2011) <i>Sabra</i> (Kairouan – 2012) <i>Cap FM</i> (Nabeul – 2012) <i>Ulysse FM</i> (Ile de Jerba – 2012) <i>Saraha FM</i> (Grand Tunis – 2013) <i>Knouz FM</i> (Sousse) <i>Radio Med</i> (Cap Bon – 2015) <i>Radio El Diwan</i> (Sfax), <i>Radio M'saken</i> (M'saken) <i>Nejma FM</i> (Sousse) <i>MFM</i> (Mahdia) <i>Ribat FM</i> (Monastir).</p> <p>Plusieurs de ces stations de radio privée (<i>Radio Karama</i>, <i>Radio Sabra</i>, <i>Oxygène FM</i>) sont par ailleurs membres du Syndicat tunisien des radios associatives (STRA).</p>	<p>Plusieurs blogs, télévisions et radios web existent, dont :</p> <p><i>Misk Radio</i>, <i>Centre Média citoyen de Sidi Bouzid</i>, <i>Thala Solidaire</i>, <i>Tunisie Bondy Blog</i></p>

Aujourd'hui, de nombreuses organisations des médias couvrent régulièrement les actualités des régions les plus pauvres en dehors de Tunis, ce qui est un réel progrès par rapport à la situation antérieure à la Révolution (Khechana, 2009). Chaque gouvernorat du pays dispose maintenant de plusieurs médias locaux, publics, privés et associatifs, de formats variés (radio, blog, radio web, TV web).

En plus de la création de médias dans les régions, les médias basés à Tunis ont recruté des correspondants locaux de l'intérieur du pays. Les régions sont donc mieux couvertes désormais et les médias nationaux couvrent davantage les informations locales. La création récente de la radio publique *Panorama*, le 15 octobre 2016, est un des signes de cette évolution ; son objectif est de diffuser dans la région du Grand Tunis les programmes des radios publiques locales (RTCI, 2016).

Non seulement ces nouveaux médias couvrent des régions précises, mais ils s'intéressent aux groupes sous-représentés, comme les jeunes et les femmes. Dans de nombreux cas, ils sont même créés et dirigés par de tels groupes. Le *Tunisie Bondy Blog* (un média web créé à Gafsa) entend par exemple fournir aux jeunes la possibilité de s'exprimer et de débattre de questions liées à la vie quotidienne de leur région. *Radio 3R* veut promouvoir l'intégration sociale et l'autonomisation des jeunes -, et *Houna el Gasserine* a été créée par un groupe de jeunes (Ollivier, s.d.). *Radio Amal* est un autre exemple intéressant : elle se spécialise sur les besoins des personnes handicapées. L'Association Femmes Média, enfin, a créé sa propre station *Radio Femmes Militantes, une radio sans autorisation de l'HAICA et ne diffusent pas sur FM* (Lepetitjournal Tunis, 2014).

L'enjeu de la pérennisation d'un environnement favorable aux médias associatifs et locaux

La capacité des médias associatifs et locaux d'agir comme des vecteurs de l'expression citoyenne dépend d'un environnement propice au développement de ces médias. Cet environnement propice se réfère à trois facteurs : la viabilité sociale (c'est-à-dire l'intégration de la communauté locale à la gouvernance, à la gestion, au processus de production et de définition des contenus des médias, et l'adaptation de ces contenus au langage et à la culture locaux); la viabilité financière (y compris la possibilité de créer du revenu) et la viabilité institutionnelle (c'est-à-dire les règles internes, les structures de gouvernance et le recrutement, la législation et la réglementation des médias locaux et associatifs)⁹. L'importance d'un environnement propice pour les médias locaux et associatifs a été reconnue par divers acteurs internationaux, et notamment : le Parlement européen (avec la Résolution du 25 septembre 2008 sur les médias associatifs en Europe); le Conseil de l'Europe (dans sa Déclaration de 2009 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les médias associatifs) (voir Encadré 5.3) ; l'AMARC¹⁰ (avec les Principes de l'AMARC pour une législation démocratique sur la diffusion associative) (AMARC-ALC, 2008); l'UNESCO, avec les recommandations du Séminaire international sur la pérennité des médias associatifs sous l'égide de l'organisation en septembre 2015 (UNESCO, 2015). Ces déclarations plaident généralement en faveur d'une reconnaissance du secteur, de l'allocation de fréquences, de la formation et d'un appui financier du gouvernement et des organes réglementaires.

Encadré 5.3. Déclaration du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle des médias associatifs dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel

Le Comité déclare son soutien aux médias associatifs afin de les aider à jouer un rôle positif pour la cohésion sociale et le dialogue interculturel, et, dans ce contexte :

- i. Reconnaît les médias associatifs en tant que secteur médiatique distinct, parallèle aux médias de service public et aux médias commerciaux et, à cet égard, il souligne la nécessité d'examiner la façon d'adapter les cadres juridiques permettant la reconnaissance et le

développement des médias associatifs, ainsi que l'exécution adéquate de leurs fonctions sociales ;

ii. Attire l'attention sur le caractère souhaitable du fait d'attribuer aux médias associatifs, dans la mesure du possible, suffisamment de fréquences, à la fois dans les environnements analogique et numérique, en veillant à ce qu'ils ne soient pas défavorisés une fois réalisée la transition vers l'environnement numérique ;

iii. Souligne la nécessité d'élaborer et/ou de promouvoir des programmes éducatifs et professionnels pour toutes les communautés, afin de les encourager à exploiter pleinement toutes les plateformes technologiques possibles ;

iv. Insiste sur le caractère souhaitable du fait :

a. de reconnaître la valeur sociale des médias associatifs et d'étudier la possibilité de financer, directement et indirectement, ce secteur aux niveaux national, régional et local, tout en tenant dûment compte des aspects concurrentiels ;

b. d'encourager les études de bonnes pratiques dans les médias associatifs et de faciliter la coopération et l'échange de bonnes pratiques entre les médias associatifs, y compris avec ceux d'autres régions du monde, ainsi qu'avec d'autres médias intéressés, par exemple dans le cadre d'échanges de programmes et de contenus ou de mise en place conjointe de projets ;

c. de faciliter le renforcement des capacités et la formation du personnel des médias associatifs, notamment par des programmes de formation continue et d'éducation aux médias, ainsi que par l'échange de personnel et de bénévoles avec d'autres médias et par des stages, qui pourraient accroître la qualité des programmes des médias associatifs ;

d. d'encourager la contribution des médias au dialogue interculturel par des initiatives telles que la création d'un réseau d'échange d'informations et le soutien ou l'aide à des initiatives qui existent déjà dans ce domaine en Europe ;

v. Invite les médias associatifs à être conscients du rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel, et, à cette fin, à élaborer et à adopter, ou, le cas échéant, à réviser les codes de déontologie ou les lignes directrices internes, et à veiller à leur respect.

Source: Conseil de l'Europe (2016), *Recommendations and declarations of the Committee of Ministers of the Council of Europe in the field of media and information society*, <https://rm.coe.int/1680645b44> (consulté le 6 février 2018).

Bien qu'en Tunisie les nouveaux médias locaux et associatifs existent et croissent depuis 2011, des études montrent qu'ils sont encore en train d'identifier un modèle de développement économique viable, pour consolider leur structure organisationnelle et se professionnaliser (AMARC, 2015).

Un cadre légal favorable

Le cadre légal mis en place pour les médias après la Révolution de 2011 a favorisé l'émergence d'un environnement médiatique diversifié, qui inclut la couverture des régions et groupes sociaux hier marginalisés et sous-représentés. Le décret-loi N°116 garantit la liberté de communication audiovisuelle (article 3), et crée la HAICA, dont le mandat est de promouvoir un paysage médiatique pluraliste, diversifié et équilibré et de renforcer la diffusion de services de communication audiovisuelle à plus grande échelle géographique

possible, aux plans national, régional et local. Le décret-loi reconnaît aussi l'existence juridique des médias associatifs qu'il définit comme des « établissements contrôlés ou gérés par des organisations ou associations à but non lucratif, qui exercent sur des bases non lucratives et diffusent des programmes destinés à des catégories sociales bien déterminées, et expriment leurs soucis et besoins spécifiques » (article 2). Cette reconnaissance légale en vue de son impact positive pour la création des médias associatifs devrait être renforcée dans la loi sur les médias audio-visuelle qui remplacera le décret-loi 116 en s'inspirant des principes pour un environnement propice cités ci-dessus. La HAICA est responsable de l'octroi des licences aux associations tunisiennes qui créent les stations radio et chaînes TV associatives. Elle a adopté le cahier des charges des médias associatifs, le 5 mars 2014, après plusieurs sessions de consultations. Celui-ci définit les radios associatives et précise leur objectif : « Une radio associative est une radio spécialisée, locale, à but non lucratif et au service de l'intérêt général. Ses programmes ont pour objectif de diffuser les valeurs de la démocratie et des droits de l'homme, de la concorde et de la tolérance et de réaliser le développement durable. Ses programmes ont aussi pour but de promouvoir la culture nationale dans sa diversité et son ouverture aux autres cultures. Ils visent également à développer l'information de proximité. » (Article 2).

Par ailleurs, Le décret-loi N°115 garantit la liberté d'expression et la liberté de la presse, y compris des médias en ligne. Comme dans de nombreux autres pays, les médias associatifs en ligne ont émergé en Tunisie pour contourner une situation dans laquelle les autorisations d'émettre étaient refusées. Selon des représentants de la société civile rencontrés à l'occasion des entretiens organisés par l'OCDE, la HAICA n'a attribué aucune licence à un média associatif depuis 2014, année pendant laquelle plusieurs médias associatifs avaient obtenu cette licence, et alors même que seulement 137 des 275 fréquences disponibles sont utilisées (AMARC, 2015). Le cadre légal est comparable à celui des pays de l'OCDE, et par exemple de l'Australie où la loi sur la radiodiffusion de 1992 reconnaît l'existence juridique des médias associatifs et confie la responsabilité de l'octroi des licences à l'Autorité des médias et communications australienne.

Viabilité financière

La viabilité financière est un facteur décisif de la capacité des médias locaux et associatifs à agir en faveur de l'expression des citoyens. Les stations de radio privées sont principalement financées par la publicité, alors que, selon le cahier des charges des radios associatives, les publicités qu'elles diffusent ne peuvent représenter plus de 30 % de leur revenu et pas plus de trois minutes par heure (cinq minutes pendant le mois du Ramadan). Des pays de l'OCDE réduisent eux aussi l'accès à la publicité privée des radios associatives (voir Encadré 1.5). Les interviews réalisées par l'OCDE lors de la mission d'évaluation par les pairs ont montré que les stations de radio associatives luttent pour leur survie financière, et que certaines envisageant la privatisation afin d'accéder à davantage de publicité. L'Office national des télécommunications (ONT) détient avec l'Agence nationale des fréquences le monopole de la programmation terrestre et de la gestion des fréquences en Tunisie ; elle exige des frais de radiodiffusion que certaines radios associatives ont le plus grand mal à acquitter. Enfin, la viabilité financière des médias associatifs est affectée par l'impossibilité d'obtenir des publicités du secteur public. Alors que le gouvernement travaille à la création d'une agence responsable de la publicité publique, il n'existe pas de critère clair pour l'attribution de celle-ci, qui est aussi une préoccupation des médias locaux selon des enquêtes récentes (Al Khatt et RSF, 2016).

Dans pareil contexte, plusieurs initiatives gouvernementales et internationales ont entrepris de soutenir financièrement les médias locaux et associatifs. En ce qui concerne les médias

associatifs, l'aide des acteurs internationaux est une source importante de financement. Le gouvernement de Tunisie a aussi initié des efforts dans ce cadre. Avec l'appui de la HAICA, l'ONT a accepté en 2015 de diminuer les coûts de l'allocation, de l'installation et de l'entretien d'une fréquence pour les médias associatifs. Le 20 août 2015, un accord a été signé entre l'ONT et la station de *radio KFM* à Kasserine, ce qui a permis à cette dernière d'obtenir une fréquence de radiodiffusion pour une somme de 18 000 dinars par an, par comparaison avec les dizaines de milliers de dinars habituellement exigés. D'autres stations de radio ont suivi cet exemple et négocié des autorisations d'émettre sur la FM à des prix réduits, comme *Radio Dream FM* (Kairouan) et *Nefzawa* (Kébili) (AMARC, 2015). Sur cette base, l'ONT a proposé de nouvelles réductions tarifaires. Au travers d'une déclaration du ministère des Technologies de l'information et de l'Économie numérique le 1^{er} novembre 2017, l'ONT a proposé des réductions de tarif importantes (d'environ 20%) pour les radios émettant dans le Grand Tunis. Les réductions de tarif des radios des régions de l'intérieur du pays seront de 50% (BusinessNews, 2017).

D'autres initiatives remarquables intègrent un programme d'appui aux radios associatives créé par la HAICA avec la contribution des bailleurs internationaux et des ambassades. En 2016, une radio associative pouvait demander un appui financier pour améliorer la qualité des programmes d'information locale et la formation du personnel (Institut Français de Tunisie, 2015). Ces initiatives sont similaires à ce qui se pratique dans divers pays de l'OCDE, où les autorités de réglementation de l'audiovisuel apportent leur soutien au secteur des médias locaux et associatifs (voir Encadrés 5.4 et 5.5).

Encadré 5.4. Appui de l'État aux médias associatifs en Irlande

Le secteur des médias associatifs est bien implanté en Irlande puisqu'on y trouve actuellement 22 stations de nature associative, dont deux chaînes de télévision. Les médias associatifs sont apparus dans les années 1990 lorsque l'autorité de réglementation de la télédiffusion, la *Irish Radio and Television Commission*, a lancé un projet pilote avec onze stations, nommé un Responsable des radios associatives et crée un Forum des radios associatives le *Craol*. Une politique des médias associatifs (2001) a ensuite fourni une définition et une base de développement pour le secteur des médias associatifs, aujourd'hui régulé par la loi de 2009 sur la radiodiffusion. Les financements sont assurés par les publicités (limitées à 50% du revenu), les dons, subventions et mécénat des ministères, des ONG et de l'Union européenne. Le dispositif de production du programme « Son et vision » (Sound and Vision) administré par la Broadcasting Authority of Ireland (BAI) est une autre source de financement, ouverte aux diffuseurs publics, commerciaux et associatifs. Ce dispositif de production est financé par les frais d'attribution des licences pour les radios et télévisions. Ce fonds a pour objectif de soutenir la production nationale de contenus. En outre, il existe des régimes d'aide aux producteurs associatifs de la BAI. Le régime d'aide de 2017 a alloué 25 000 euros aux stations associatives pour favoriser leur développement organisationnel. L'approche adoptée en Irlande pour l'appui aux médias associatifs se distingue donc de celles de pays comme la France ou la Canada qui ont créé des fonds de production et une législation propres aux médias associatifs.

Sources: Flynn, R. (2016), *Ireland - Media Pluralism Monitor 2016*, Centre for Media Pluralism and Freedom; Gaynor, N. & O'Brien, A. (2010), *Drivers of Change? Community Radio in Ireland*; Farren, N., C. Murray et K. Murphy (2014), « Irish Communication Review Community Radio Development and Public Funding for Programme Production », *Irish Communication Review*; Broadcast Authority of Ireland (2017), *Funding & Development - Community Broadcasting Support Scheme*; Day, R. (2009), *Community Radio in Ireland*.

Encadré 5.5. Promouvoir le journalisme local en Rhénanie-du-Nord-Westphalie (RNW)

Vor Ort NRW (On site NRW) est une société anonyme privée à but non lucratif de l'Autorité de réglementation des médias de la RNW (Allemagne), indépendante de l'État et financée par les frais de licences de diffusion. Son but est d'aider les professionnels du journalisme à promouvoir un paysage médiatique local diversifié, en favorisant la construction de réseaux, en offrant des opportunités de formation, de mentorat et d'appui aux projets locaux innovants de journalisme de télévision, radio et média en ligne.

En 2018, ses membres ont lancé un projet appelé « réinventons les médias locaux » qui rassemble des journalistes, des concepteurs, des développeurs informatiques et des professionnels du marketing pour créer des start-ups locales centrées sur le journalisme. Le programme inclut des « courses de conception », un Hackathon et une bourse.

Source : www.vor-ort.nrw.

Dans le même temps, divers acteurs dont des représentants des médias associatifs, la Coalition civile pour la défense de la liberté d'expression, l'AMARC et CM Solutions travaillent à la conception d'une Dotation d'appui aux associations médiatiques (DAAM) pour favoriser la viabilité des stations de radio associatives locales en Tunisie, grâce à des taxes sur les revenus publicitaires des radios ainsi que sur les revenus des opérateurs téléphoniques et des fournisseurs de services Internet (AMARC, 2015). Union Tunisienne des Médias Associatifs plaide également pour un soutien financier.

Le gouvernement s'est par ailleurs engagé à créer un fonds de soutien pour la presse écrite et en ligne en l'intégrant à la loi de finances de 2018, et particulièrement son article 62, qui dispose que l'État paiera provisoirement la contribution des employeurs à la sécurité sociale pour les journaux qui subissent des baisses des ventes d'au moins 10% par rapport à 2011 (WebmanagerCenter, 2017). Certains pays de l'OCDE ont mis en place des subventions publiques pour les médias associatifs (voir Encadré 1.5) et de production d'actualités locale. Au Canada, par exemple, la Commission de la radio-télévision et des télécommunications a créé un fonds de l'information locale indépendante sur la base d'une dotation de 23 millions de dollars canadiens afin de soutenir la programmation d'information locale des stations indépendantes. La Commission impose parallèlement des seuils minimaux de production d'informations locales aux producteurs privés afin de garantir la présence d'un contenu local (Farren, Murray et Murphy, 2014). En France, il existe des fonds de soutien publics en faveur du pluralisme de la presse locale et régionale (Ministère de la Culture, 2012) et du soutien aux médias d'information sur les questions sociales locales (Ministère de la Culture, 2018).

Accès à l'information et l'obtention des cartes de presse

Un des facteurs importants qui permettent aux journalistes de remplir leur rôle est de garantir leur accès à l'information, ce qui comprend l'accès à l'information officielle du gouvernement (c'est-à-dire la possibilité d'assister aux conférences de presse) ainsi qu'à certains sites (comme le site d'une attaque terroriste par exemple). Des cartes officielles de presse peuvent parfois être nécessaires. En Tunisie, selon les termes de l'article 7 du décret-loi N°115, il faut, pour être reconnu comme journaliste professionnel, détenir un diplôme de l'enseignement supérieur et travailler en tant que journaliste de manière régulière en tirant de cette activité son principal revenu. Le décret-loi ne reconnaît pas comme

journaliste professionnel les journalistes ayant été formé sur le terrain, apparus notamment après la Révolution, et non titulaires d'un diplôme de journalisme, ni ceux qui travaillent bénévolement, ce qui est le cas de la plupart des personnes impliquées dans les radios associatives. Selon les entrevues menées par l'OCDE avec les acteurs des médias associatifs, cette caractéristique a des conséquences sur leur travail dans la mesure où les autorités tunisiennes exigent parfois une carte de presse pour l'accès à certains lieux, par exemple dans le cas des attaques terroristes. Si permettre l'accès à l'information et aux sites sans carte de presse est une possibilité, d'autres pays ont fixé des critères moins restrictifs de délivrance des cartes de presse. La Belgique, la France et le Royaume-Uni exigent par exemple pour délivrer des cartes que la pratique du journalisme soit une activité professionnelle, mais ne demandent pas de diplôme du supérieur. La Tunisie pourrait réfléchir à la manière qu'elle juge la plus appropriée de faciliter le travail des acteurs du monde des médias associatifs. Par contre, le décret-Loi N°115 reconnaît le droit de l'accès à l'information pour le journaliste, la protection des sources, et admet que le journaliste « ne peut être tenu pour responsable d'une opinion, idée ou information qu'il aura publiée conformément aux usages et déontologie de la profession ». Cela implique que le décret-loi N°115 devrait être appliqué dans les poursuites des délits de presse. La protection des journalistes va par conséquent au-delà de la protection des journalistes professionnels incluant alors également des journalistes formés sur le terrain ou travaillant pour des médias associatifs.

Formation et professionnalisation des journalistes

Se conformer aux normes du journalisme professionnel et à l'éthique de cette profession, d'une part, utiliser les nouvelles technologies de manière adéquate, d'autre part, sont des questions importantes pour le monde des médias associatifs et locaux. En 2011, des acteurs nationaux et internationaux ont créé à ces fins plusieurs plateformes d'échange et d'appui aux organisations des médias. L'une des actions les plus intéressantes est le soutien fourni par des organisations internationales, comme Canal France International, Deutsche Welle Akademie, AMARC ou la BBC Media Action dans le domaine de la professionnalisation des médias (formation à la gestion de projet de média local, recherche de financements, gestion, édition, techniques de distribution). Le CAPJC a aussi organisé divers cours de formation pour les journalistes locaux et les médias associatifs. Il gère le Programme d'appui aux médias tunisiens financé par l'UE, qui prévoit aussi des formations. Certains médias associatifs comme *Radio Nefzawa*, *Radio 3R*, *Radio 6*, ont par ailleurs rédigé leur propre code de déontologie ou proposent à leurs équipes des orientations en matière d'éthique du journalisme (AMARC, 2015). Malgré ces efforts et parce que la majorité des personnes qui travaillent pour les médias associatifs sont des bénévoles, la professionnalisation des journalistes doit être améliorée. La déontologie et les normes professionnelles des médias locaux publics et privés sont aussi un enjeu. De manière plus générale, certaines organisations de médias privées tunisiennes peuvent transgresser des règles déontologiques. Leur manière de couvrir les actualités de manière parfois sensationnaliste a pu faire l'objet de critiques, de même que l'incitation à la haine par la promotion de l'exclusion sociale de certains groupes sociaux ou ethniques, une couverture biaisée du terrorisme, ou l'image dégradée des femmes dans certains médias (Hendoud, 2012). Après avoir constaté ces problèmes déontologiques, la HAICA a entrepris d'élaborer des orientations pour la couverture médiatique de certaines questions, par exemple durant une crise.¹¹ Le Conseil de la Presse, créé en 2017, une organe d'autorégulation de la presse, a pour but de renforcer le respect des normes d'éthique et professionnel dans les médias tunisiens à travers le développement d'une charte et en fonctionnant comme une organe dans la résolution des conflits. Il devrait alors jouer un

rôle important dans le respect de la déontologie journalistique et la professionnalisation du secteur médiatique.

Le recours aux TIC peut faire l'objet d'un professionnalisme plus marqué. Bien que la plupart des stations de radio locales disposent d'un site Internet proposant des diffusions et des podcasts, ces plateformes d'information en ligne n'utilisent pas toujours les innovations technologiques les plus récentes, telles une application pour les téléphones portables ou une conception interactive. Il serait opportun de davantage réfléchir aux formats web et mobiles ou à l'utilisation des réseaux sociaux pour promouvoir les contenus, l'interaction avec le public et la construction d'une communauté d'abonnés.

La contribution des médias associatifs et locaux au gouvernement ouvert en Tunisie

Comme mentionné préalablement, les médias associatifs et locaux jouent un rôle crucial pour faire écho à la parole des groupes marginalisés ou sous-représentés et veiller à la redevabilité du gouvernement, deux principes fondamentaux du gouvernement ouvert. Cette section analyse dans quelle mesure les médias associatifs et locaux tunisiens remplissent cette fonction.

Les médias associatifs et locaux donnent accès à une information sur la politique locale et permettent de renforcer la redevabilité

Les médias associatifs et locaux sont devenus des sources importantes d'information dans les différentes régions de Tunisie. Dans certaines d'entre elles (le Centre et le Sud), ils sont même la principale source d'information. Longtemps utilisés comme des outils de propagande par le régime du Président Ben Ali, les stations de radio publiques locales ont progressivement acquis une indépendance et affirmé une liberté de parole après la Révolution, assumant peu à peu la fonction de radio de service public. Un important programme de réforme de la Radio publique tunisienne a été par exemple lancé en juillet 2011 grâce au soutien de l'Ambassade Suisse en Tunisie, avec l'aide de la Fondation Hirondelle. Il inclut un ample programme de formation pour les stations de radios publiques régionales de Tunisie. Radio Gafsa (Sud-Ouest), Radio Tataouine (Sud-Est) et Radio Kef (Nord-Ouest) ont été restructurées, des enquêtes menées pour identifier les attentes des auditeurs, la programmation a été revue (au travers par exemple de la création de programmes ciblés sur des thèmes locaux comme l'emploi des jeunes, les programmes sur l'expression politique des femmes, l'appui aux blessés de la Révolution, etc.), et les journalistes formés aux compétences requises dans ce secteur. Par ailleurs, dix bureaux de correspondants locaux attachés aux stations régionales ont été ouverts afin de permettre la couverture des événements intervenant dans les endroits les plus reculés, et particulièrement dans les zones rurales, chaque bureau comprenant deux journalistes (Fondation Hirondelle, 2016). Parallèlement à la réforme de sa programmation par la radio publique, des médias associatifs se sont étendus pour répondre au manque d'information locale. Les médias associatifs et locaux font donc de plus en plus fonction de sources d'information garantissant une transparence et une surveillance du gouvernement.

La capacité des médias associatifs et locaux à remplir ce rôle dépend toutefois de leur aptitude à accéder à une information pertinente du gouvernement et de l'administration publique. L'État tunisien est caractérisé par une administration unitaire et centralisée, malgré la décentralisation en cours ; l'information est donc elle aussi centralisée.

Cette difficulté d'accès à l'information locale a été confirmée par un projet (Marsad Baladia), mené par l'ONG Al Bawsala, qui a réalisé une enquête sur la publication

proactive de l'information par les municipalités et par le taux de réponse aux demandes formelles d'accès à l'information (Al Bawsala, s.d.a). Les investigations de l'organisation de la société civile IWatch ont en outre mis en évidence l'absence de sites Internet pour 200 municipalités. Cette situation fait naître des difficultés supplémentaires pour les journalistes voulant accéder à une information pertinente (IWatch, 2017). Enfin, des médias associatifs disent qu'il leur est difficile de participer à des conférences de presse et de prendre contact avec des hommes politiques locaux, qui privilégient les médias publics et privés nationaux. Certains médias ont donc recours à des contacts informels pour obtenir l'information souhaitée.

Le processus de décentralisation en cours est toutefois une occasion pour les médias associatifs et locaux de jouer un rôle plus actif dans le renforcement de la transparence et de la responsabilité. En effet, le Code des collectivités locales dispose qu'un siège est réservé aux médias au cours des réunions municipales et régionales et que les administrations locales sont tenues d'organiser des réunions régulières avec les médias. La législation établit en outre deux nouvelles commissions municipales, l'une dédiée à la démocratie participative et au gouvernement ouvert, et l'autre aux médias, à la communication et à l'évaluation. Les gouvernements locaux sont donc appelés à renforcer leurs relations avec les médias et à leur donner accès à l'information. Étant donné le rôle important des médias dans l'actuel processus de décentralisation, la HAICA les a accompagnés dans la préparation des élections locales qui ont eu lieu le 6 mai 2018. Les médias locaux peuvent contribuer à la surveillance du processus électoral, en faisant fonction de plateforme pour le débat public, en informant au sujet des campagnes et du processus électoral (IDEA, 2015).

Les médias associatifs et locaux tunisiens sont donc amenés à jouer un rôle important dans les élections locales comme dans le processus de décentralisation. Ce dernier alloue davantage de pouvoirs et de compétences aux gouvernements locaux, et donne ce faisant une nouvelle raison d'être au rôle de surveillance des médias associatifs et locaux, favorable à la transparence et à la participation.

La capacité des médias associatifs et locaux de promouvoir la participation des citoyens

Le développement des médias associatifs et locaux en Tunisie peut être rapporté à la nécessité d'un paysage médiatique plus divers, incluant l'ensemble des régions, traitant des sujets d'intérêt immédiat pour les citoyens et permettant l'expression de ceux-ci. Bien que les médias locaux, comme les radios privées et publiques, aient renforcé leur prise en compte des questions locales, les médias associatifs se sont spécialisés dans le traitement de certains sujets – par exemple *Radio Amal* sur les personnes handicapées, ou d'autres programmes sur la lutte contre la corruption, adaptés aux jeunes, sur les élections ou la santé – et ont conçu des moyens d'impliquer les populations dans la production de contenus. Certaines stations de radio locales, à l'instar de Radio Nefzawa à Kébili, de Radio Djerid FM à Tozeur et *Houna El Gassrine*, réalisent des émissions ouvertes aux résidents, qui sont invités à discuter et à proposer des thèmes. Tunisie Bondy Blog¹², un média en ligne basé à Gafsa, a lancé une émission télévisée sur le web qui invite les téléspectateurs à proposer des thèmes de discussion puis à participer au programme, qui est enregistré en direct dans un café face à un public présent.

De nombreux médias locaux placent la participation des citoyens au cœur de leur ligne éditoriale. Barr'al Aman¹³, un programme indépendant produit par une organisation locale du même nom, diffuse chaque semaine un programme de radio national consacré à la vie

des assemblées élues, à la décentralisation et aux actualités législatives, entre autres thèmes. L'équipe qui la réalise donne la parole aux citoyens de tout le pays. Ces émissions décentralisées sont enregistrées ; elles font participer des experts locaux, des jeunes, des citoyens et des habitants de tous les gouvernorats du pays. Dans le gouvernorat de Sidi Bouzid, la ville de Regueb est célèbre pour le vaste réseau citoyen qu'elle accueille, qui a été construit par les associations locales depuis 2011. Radio 3R se réunit au Centre Média Citoyen, qu'elle partage avec d'autres organisations locales (ciblant les femmes, les jeunes, la culture...) qui participe aux programmes thématiques de la station. Les médias locaux proposent diverses formules pour permettre la participation des citoyens aux débats sociaux au travers de la production de l'information locale et en ouvrant leurs équipes de rédaction aux citoyens, experts et acteurs impliqués dans la vie locale, ainsi qu'aux femmes et jeunes au travers de programmes thématiques.

Ces évolutions en faveur d'une plus grande implication des citoyens et des associations dans l'organisation et la production de contenus médiatiques – on parle de journalisme civique – s'expliquent par la présence et l'activité accrues de la société civile en Tunisie depuis 2011. Les médias locaux et en particulier les médias associatifs se font donc les porte-voix des citoyens tunisiens issus de divers régions et milieux. Bien qu'une étude approfondie soit requise pour évaluer la représentativité des médias locaux et associatifs, ils constituent néanmoins un canal important pour l'expression des citoyens aux niveaux des gouvernements national et locaux.

Recommandations

La Tunisie peut compter sur un secteur médiatique local et associatif qui représente une grande variété de groupes et de régions du pays, et qui a contribué à la transparence et à l'implication des citoyens dans la vie publique. Bien que le cadre légal existant reconnaisse l'importance de ces médias et favorise la promotion d'un paysage médiatique diversifié, les politiques d'appui aux médias locaux et associatifs sont rares. Il faut relever les récentes initiatives *ad hoc* comme l'appui financier de la HAICA aux médias associatifs ou les formations offertes par des acteurs internationaux. Mais cet environnement favorable doit être pérennisé et une vision plus globale adoptée à un moment où les médias locaux et associatifs continuent de se battre pour leur survie financière et pour gagner en professionnalisme.

- Le Gouvernement tunisien devrait envisager la création d'une commission de dialogue permanent avec l'ensemble des acteurs du secteur des médias (entreprises de médias, organisations de la société civile, autorités et représentants) afin de faciliter la formulation d'une vision du rôle des médias locaux et associatifs dans le pays, d'identifier les principaux problèmes et atouts, de définir les priorités et les principales actions d'appui au secteur, notamment en regard de ses besoins techniques et financiers. Ceci pourrait inclure des politiques d'appui à la stabilisation du modèle économique des médias locaux et associatifs. Cette commission de dialogue pourrait également servir comme organe de consultation pour la rédaction de la loi sur les médias audio-visuels afin d'assurer un environnement propice au développement des médias locaux et associatifs divers et indépendants.
- Le Conseil de la presse créé depuis peu et la HAICA pourraient jouer des rôles importants de soutien aux médias locaux et associatifs en faveur du renforcement de l'éthique du journalisme, telle que conceptualisée par la HAICA dans le domaine

par exemple du journalisme en temps de crise. Ceci contribuerait à un journalisme de qualité et par là aux principes du gouvernement ouvert.

- Pour renforcer la capacité des médias locaux et associatifs de promouvoir la transparence et la responsabilité du gouvernement, il est par ailleurs nécessaire de renforcer l'application de la législation sur l'AI. Comme évoqué au Chapitre 4, l'application effective de la loi suppose des procédures adaptées, des mécanismes de suivi et des compétences au sein des administrations publiques locales et une expertise appropriée des journalistes locaux.
- Les gouvernements locaux pourraient envisager d'améliorer la gestion de leurs données et archives, mettre l'information à disposition de manière proactive et la publier plus largement sous des formats de données ouvertes, mais aussi renforcer leur présence sur le web et au sein des réseaux sociaux afin de faciliter le travail des médias locaux et associatifs.
- Conformément aux dispositions du Code des collectivités locales (réservation d'un siège aux médias au sein des réunions du conseil et création d'une commission dédiée), les administrations locales tireraient profit d'une communication proactive avec les médias locaux, et particulièrement associatifs, de manière à les informer de leurs activités, de leur fournir l'information utile et de les associer à l'élaboration des politiques publiques.
- Les collectivités locales pourraient envisager de mettre en place des forums de dialogue avec les médias locaux et associatifs, afin de formuler conjointement une vision de leur avenir dans leurs localités respectives et de s'accorder sur des actions de renforcement de la capacité des médias de surveiller les gouvernements et de renforcer la transparence, tout en pérennisant un environnement favorable.
- Les administrations nationales et locales pourraient mettre en place des politiques favorisant la croissance du journalisme civique de manière à permettre la prise de parole d'une plus grande diversité d'acteurs sociaux. Ceci pourrait passer par des programmes de formation des agents publics facilitant leurs interactions avec les journalistes adoptant des pratiques de ce type, des programmes de formation au journalisme civique pour les journalistes, et enfin l'adoption de dispositifs de financement.
- Les autorités réglementaires pourraient mener une enquête approfondie des pratiques existantes en matière de journalisme civique afin de fournir une vision d'ensemble de la situation actuelle, d'identifier les bonnes pratiques en matière de formation et les problèmes à surmonter.

Notes

¹ Une Enquête de l'OCDE sur les ministères de la Santé et les ministères des Finances, réalisée dans le cadre de la section sur les initiatives de participation des acteurs sociaux de l'Enquête OCDE sur le Gouvernement ouvert, montre que les ministères consultent surtout des experts universitaires et des ONG (OCDE, 2017).

² Les médias associatifs sont définis comme des médias indépendants, à but non lucratif, placés au service des communautés qui les dirigent (UNESCO, s.d.)

³ Le Cahier des charges de la télévision privée affirme par exemple « Les dispositions du présent cahier des charges s'inscrivent dans une démarche visant à instaurer un paysage audiovisuel pluraliste, diversifié et équilibré qui consacre les principes de liberté et d'équité, diffuse les valeurs de citoyenneté et des droits humains et qui respecte la souveraineté nationale ».

⁴ Selon l'UNESCO, une communauté désigne un groupe géographique, culturel ou d'intérêt.

⁵ <http://www.stra.tn/history>.

⁶ Djerid FM n'est plus active au moment de la rédaction de ce rapport.

⁷ L'actuelle STRA.

⁸ Année de création.

⁹ Fairbairn, J. (2009), *Community Media Sustainability Guide: the business of changing lives*. Washington: Internews In <https://arrow.dit.ie/cgi/viewcontent.cgi?article=1138&context=icr>.

¹⁰ Association mondiale des radiodiffuseurs communautaires.

¹¹ Voir par exemple les Recommandations pour la couverture médiatique en temps de crise : <http://haica.tn/media/de%CC%81pliant-FR-.pdf>.

¹² <http://tunisiebb.com/>.

¹³ <https://www.facebook.com/barralaman/>.

Références

Al Bawsala (s.d.a), *Marsad Baladia*, <http://baladia.marsad.tn/fr/> (consulté le 17 avril 2018).

Al Bawsala (s.d.b), *Marsad Baladia*, <http://baladia.marsad.tn/fr/classement/transparence> (consulté le 29 janvier 2018).

Al Khatt et RSF (2016), *Media Ownership Monitor Tunisie*, <http://tunisia.mom-rsf.org/> (consulté le 6 février 2018).

AMARC (2015), *Les radios associatives et communautaires en Tunisie - Etat des lieux 2015*, http://www.amarc.org/sites/default/files/AMARC-OXFAM_Etat_medias_associatifs_Tunisienov2015.pdf (consulté le 6 février 2018).

AMARC-ALC (2008), *Principles for a democratic legislation on community broadcasting I Media diversity, content and perspectives*,

[http://www.globalmediapolicy.net/sites/default/files/Principles_Community_Broadcasting_Legislation\(1\).pdf](http://www.globalmediapolicy.net/sites/default/files/Principles_Community_Broadcasting_Legislation(1).pdf) (consulté le 6 février 2018).

Broadcast Authority of Ireland (2017), *Funding & Development - Community Broadcasting Support Scheme*, <http://www.bai.ie/en/broadcasting/funding-development-3/#al-block-7> (consulté le 16 avril 2018).

BusinessNews (2017), *Anouar Maâroutf : Nous souhaitons développer le paysage médiatique en Tunisie*, <http://www.businessnews.com.tn/anouar-maarouf--nous-souhaitons-developper-le-paysage-mediatique-en-tunisie,520,75778,3> (consulté le 13 avril 2018).

Conseil de l'Europe (2016), *Recommendations and declarations of the Committee of Ministers of the Council of Europe in the field of media and information society*, <https://rm.coe.int/1680645b44> (consulté le 6 février 2018).

Coyer, K. and Hintz, A. (2010), « Chapter 14. Developing the “Third sector”: Community Media Policies in Europe », dans *Media freedom and pluralism : media policy challenges in the enlarged Europe*, Central European University Press, <http://books.openedition.org/ceup/2186?lang=en> (consulté le 6 février 2018).

Day, R. (2009), *Community Radio in Ireland*, <https://dspace.mic.ul.ie/bitstream/handle/10395/1409/Day%2C%20R.%282011%29%20%27Community%20Radio%20in%20Ireland%27%20%28Book%20Chapter%29%20%28Pre-Published%20Version%29.pdf?sequence=2&isAllowed=y> (consulté le 16 avril 2018).

European Parliament (2008), *European Parliament resolution of 25 September 2008 on Community Media in Europe*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0456+0+DOC+XML+V0//EN> (consulté le 6 février 2018).

Farren, N., C. Murray et K. Murphy (2014), « Irish Communication Review Community Radio Development and Public Funding for Programme Production: Options for Policy », *Irish Communication Review*, vol. 14/1, p. Article 7, <http://arrow.dit.ie/icr> (consulté le 16 avril 2018).

Flynn, R. (2016), *Ireland - Media Pluralism Monitor 2016*, Centre for Media Pluralism and Freedom, <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2016-results/ireland/> (consulté le 16 avril 2018).

Fondation Hirondelle (2016), *Appui à la Radio Tunisienne - Tunisie*, <https://www.hirondelle.org/fr/tunisie> (consulté le 17 avril 2018).

Gaynor, N. & O'Brien, A. (2010), *Drivers of Change? Community Radio in Ireland*, <https://core.ac.uk/download/pdf/11310238.pdf> (consulté le 16 avril 2018).

HAICA (2016), *Rapport du 1er trimestre 2016 de la HAICA sur le monitoring des médias et la parité en politique*, http://haica.tn/media/rapport_haica.pdf (consulté le 9 août 2018).

HAICA (2015), *Rapport de monitoring de la HAICA sur le pluralisme politique dans les chaînes tv*, <http://haica.tn/> (consulté le 9 août 2018).

HAICA (2014), *Rapport de monitoring sur les élections 2014*, <http://haica.tn/> (consulté le 9 août 2018).

- Häussler, T. (2011), *Lokale Medien als Chance für die Bürgerbeteiligung*, Netzwerk Bürgerbeteiligung, http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/beitrag_haeussler_111212.pdf (consulté le 9 août 2018).
- Hendoud, H. (2012), « Tunisie : l'image des femmes dans les médias se dégrade », *Les Nouvelles NEWS*, <https://www.lesnouvellesnews.fr/tunisie-limage-des-femmes-dans-les-medias-post-revolution-se-degrade/> (consulté le 9 août 2018).
- Howard, R. (2004), *An Elections Reporting Handbook*, IMPACS Associate, <https://www.mediasupport.org/wp-content/uploads/2012/11/ims-media-elections-handbook-2004.pdf> (consulté le 9 août 2018).
- IDEA (2015), *Media Assistance and Elections: Toward an Integrated Approach*, <http://www.idea.int> (consulté le 9 août 2018).
- Institut Français de Tunisie (2015), *Une subvention de 20 000 euros pour les radios associatives tunisiennes*, <http://www.institutfrancais-tunisie.com/?q=node/10244> (consulté le 13 avril 2018).
- IWatch (2017), *I-Watch – the right to access information: from law to practice*, <https://iwatch.tn/ar/article/431> (consulté le 17 avril 2018).
- Khechana, R. (2009), « Les médias tunisiens face à la prépondérance de l'Etat partisan », *Confluences Méditerranée*, vol. 69/2, p. 99, <http://dx.doi.org/10.3917/come.069.0099>.
- Lepetitjournal Tunis (2014), *MEDIAS - RFM, la première radio féministe militante voit le jour* | lepetitjournal.com, <https://lepetitjournal.com/tunis/actualites/medias-rfm-la-premiere-radio-feministe-militante-voit-le-jour-51859> (consulté le 13 avril 2018).
- Meadows, M. (2007), *Community media matters : an audience study of the Australian community broadcasting sector*, Griffith University, <http://www.cbaa.org.au/sites/default/files/Community-Media-Matters-Exec-Sum-and-Chapt-1.pdf> (consulté le 6 février 2018).
- Medrado, A. (2007), « Community media: important but imperfect. A case study of a community television station in a Brazilian favela », dans Nico Carpentier et al. (dir. pub.), *Media Technologies and Democracy in an enlarged Europe*, Tartu University Press, http://nicocarpentier.net/suso/reco_book3.pdf (consulté le 6 février 2018).
- Ministère de la Culture (2018), *Fonds de soutien aux médias d'information sociale de proximité*, <http://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Presse/Actualites/Fonds-de-soutien-aux-medias-d-information-sociale-de-proximite> (consulté le 9 août 2018).
- Ministère de la Culture (2012), *L'aide au pluralisme de la presse périodique régionale et locale*, <http://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Presse/Aides-a-la-presse/Les-aides-concourant-au-maintien-du-pluralisme-aides-directes/L-aide-au-pluralisme-de-la-presse-periodique-regionale-et-locale> (consulté le 9 août 2018).
- Nablia, S. (2011), *Femmes et médias au Maghreb: guide à l'intention de la société civile pour améliorer la représentation des femmes dans les médias au Maghreb*, <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002146/214631f.pdf> (consulté le 16 avril 2018).

- Nielsen, R. (dir. pub.) (2015), *Local Journalism: The decline of newspapers and the rise of digital media*, I.B.Tauris & Co. Ltd in association with the Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2017-12/Local%20Journalism%20-%20the%20decline%20of%20newspapers%20and%20the%20rise%20of%20digital%20media.pdf> (consulté le 16 avril 2018).
- OCDE (2017), *Gouvernement ouvert: Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280984-fr>.
- Ollivier, M. (s.d.), *A la rencontre des médias associatifs tunisiens*, http://ismae.org/medias_tunisiens.html (consulté le 13 avril 2018).
- Overholser, G. (2016), *Civic Journalism, Engaged Journalism: Tracing the Connections* ; Democracy Fund, <https://www.democracyfund.org/blog/entry/civic-journalism-engaged-journalism-tracing-the-connections> (consulté le 9 août 2018).
- RTCI (2016), *Démarrage officiel d'une nouvelle station radiophonique publique "Panorama"* ; Radio Tunis Chaîne Internationale, <http://www.rtc.tn/demarrage-dune-nouvelle-station-radiophonique-publique-panorama/> (consulté le 9 août 2018).
- Schaffer, J. (2004), *The Role of Newspapers in Building Citizenship*, Pew Center for Civic Journalism, <http://www.civicjournalism.org/speeches/2004/09/the-role-of-newspapers-in-building-citizenship/> (consulté le 9 août 2018).
- UNESCO (2015), *International Seminar on Community Media Sustainability: Strengthening Policies and Funding: Recommendations*, http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/news/community_media_sustainability_recommendations_en.pdf (consulté le 6 février 2018).
- UNESCO (2012), *Étude sur le développement des médias en Tunisie*, <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002192/219222F.pdf> (consulté le 14 mai 2018).
- UNESCO (s.d.), « Defining Community Broadcasting », *UNESCO Community Media Sustainability Policy Series*, https://en.unesco.org/sites/default/files/unesco_cmedia_sustainability_policy_1_defining.pdf (consulté le 6 février 2018).
- WebmanagerCenter (2017), *Tunisie-Médias: Un fonds de soutien à la presse écrite et électronique dans la loi de finances 2018* | Webmanagercenter, <https://www.webmanagercenter.com/2017/08/08/409116/tunisie-medias-un-fonds-de-soutien-a-la-presse-ecrite-et-electronique-dans-la-loi-de-finances-2018/> (consulté le 13 avril 2018).

Chapitre 6. Les Médias en Ligne en Tunisie

Ce chapitre examine la manière dont les évolutions du paysage médiatique tunisien – comme la croissance des médias en ligne, des réseaux sociaux et du journalisme citoyen – bouleversent les interactions entre gouvernement et citoyens. Il analyse les dispositions légales et politiques pertinentes, le rôle que jouent ces nouvelles plateformes et technologies dans le renforcement de la participation des acteurs sociaux et de la transparence, ainsi que les défis suscités par la propagation des discours de haine et l'érosion de la confiance dans les médias et les institutions publiques. Ce chapitre étudie aussi la manière dont le concept d'éducation aux médias peut être une réponse politique à ces problèmes. Il formule enfin diverses recommandations en vue d'aider la Tunisie à tirer profit des opportunités représentées par les médias en ligne et réseaux sociaux sur le plan de la promotion des initiatives du gouvernement ouvert.

La Révolution de 2011 et la fin de la censure des médias et d'Internet qui en a résulté ont profondément modifié le paysage médiatique en Tunisie, avec la croissance des nouveaux médias en ligne, du journalisme citoyen et l'importance croissante des médias sociaux, au premier rang desquels Facebook. Le monde en ligne gagne en importance en Tunisie. Avec un taux de pénétration d'Internet de 68% en 2018 (Internet World Stats, 2018), beaucoup plus de Tunisiens sont aujourd'hui connectés qu'en 2006, date à laquelle seulement 13% de la population était concernée. En 2015, les Tunisiens ont passé en moyenne 29 heures par semaine en ligne contre 26 heures devant la télévision et 15 heures à l'écoute de la radio (RSF & Al Khatt, 2016). De manière comparable aux pays de l'OCDE, les progrès des technologies, la prolifération et la généralisation de l'accès à l'Internet et aux télécommunications mobiles ont bouleversé les fondements du journalisme et des médias. Les acteurs et les caractéristiques du journalisme ont profondément changé, de nouveaux espaces de dialogue s'ouvrant et des contenus se renouvelant rapidement.

Ce chapitre a en conséquence pour objectif d'analyser la manière dont ces transformations affectent la capacité des citoyens d'exprimer leurs inquiétudes ainsi que la mise en œuvre des principes du gouvernement ouvert. Il s'intéresse aux opportunités qu'offrent les médias en ligne, le journalisme citoyen et les médias sociaux de renforcer la capacité des citoyens de faire entendre leur voix, en même temps qu'aux défis qu'ils représentent. Ce chapitre analysera dans quelle mesure les nouvelles technologies permettent aux gouvernements de faire entendre une large diversité de citoyens dont les opinions diffèrent, en promouvant ainsi une société plus inclusive. Il s'attachera dans le même temps à mesurer à quel point la prolifération de la désinformation et les discours de haine affectent la confiance dans les médias et les institutions publiques.

L'importance croissante des médias en ligne et les possibilités offertes aux citoyens d'exprimer leurs inquiétudes

Les possibilités technologiques offertes par Internet ont permis l'émergence de nouveaux modes d'expression pour les citoyens. Parmi ces moyens figurent la mobilisation d'un public par les médias (appelée journalisme civique ou engagement des publics) et le journalisme citoyen – la diffusion d'informations par des citoyens en lieu et place des professionnels du journalisme, au moyen de blogs mais aussi au travers des réseaux sociaux.

Le renouveau du journalisme civique identifié dans les années 1990 est entraîné par la croissance des médias en ligne. Le journalisme civique consiste en une conversation avec un public qui n'est pas considéré comme un destinataire passif ; il permet le recours à une diversité de sources d'information, qui se distinguent des sources élitistes (Kurpius, 2002). Il se fonde sur l'idée que les médias doivent interagir avec leurs publics. Il a émergé en réponse à une distance croissante des citoyens vis-à-vis de la politique et entend renforcer l'implication des citoyens dans les politiques publiques.

Les activités d'échange avec le public permettent à ce dernier de réagir aux actualités, de contribuer collectivement à l'information, d'aider à la vérification de faits ou de produire et publier des contenus sur des sites Internet dédiés comme CNN iReport (Jurrat, 2011) (voir Encadré 6.1). De plus en plus de médias en ligne des pays de l'OCDE recrutent des « rédacteurs mobilisateurs » et des « rédacteurs communautaires » chargés de provoquer un engagement réfléchi et durable du public (DeJarnette, 2016a). Les responsabilités du rédacteur communautaire de *The Economist*, par exemple, incluent la modération de la communauté sur le site Internet, la préparation des messages sur les médias sociaux, la facilitation des interactions entre journalistes et lecteurs, et la conception des thématiques

communautaires. Pour impliquer les communautés, le journal tente de susciter la conversation autour de thématiques spécifiques, comme les événements « Interrogez *The Economist* » sur Twitter, s'appuyant ainsi sur l'expertise du public (Zak, 2012). L'implication des citoyens dans la production des informations est ainsi devenue une caractéristique plus courante des médias classiques.

Encadré 6.1. Les pratiques d'implication du public par des médias aux États-Unis

Les médias traditionnels mettent en œuvre une large variété d'approches innovantes visant à impliquer leur lectorat. Ces initiatives incluent par exemple :

- Le Register Citizen Newsroom Café de Torrington, dans le Connecticut (États-Unis). Cet établissement propose café et pâtisseries, mais permet aussi aux citoyens de contribuer aux informations locales et d'avoir accès aux archives des journaux locaux. Cette approche innovante permet aux usagers de télécharger des communiqués de presse, agendas des événements locaux et lettres à la rédaction au moyen des ordinateurs dédiés aux actualités communautaires installés dans le café.
- Le magazine d'information hebdomadaire *The Economist* a lancé une chaîne de discussion Twitter sur les enjeux et événements actuels. Les usagers de Twitter peuvent poser des questions et faire des commentaires en utilisant le hashtag #askeconomist pour s'adresser aux rédacteurs, invités et correspondants du magazine à l'occasion d'une discussion spécifique. Cette initiative innovante a rendu les réseaux sociaux plus participatifs, et permis aux usagers de Twitter de suivre et de discuter certains thèmes.
- Depuis juillet 2013, *The New York Times* appose des commentaires visibles en regard de l'article, de manière à faciliter les commentaires des lecteurs. La présence de réactions et avis en face du texte fait davantage entrer les lecteurs dans l'article.
- La chaîne de télévision par câble et satellite étatsunienne CNN a créé *iReport* en 2006. Il s'agit d'un réseau de média social permettant aux citoyens d'échanger sur des enjeux clés pour leurs communautés, et d'évoquer des expériences personnelles ou opinions en rapport avec les informations du jour. Cette plateforme permet aussi aux usagers d'adapter les nouvelles reçues en fonction de leurs intérêts personnels (loisirs, voyage, sports, politique, etc.). Les articles téléchargés par le public ne sont ni relus ni vérifiés. Les *iReports* les plus influents et importants sont examinés par les rédacteurs puis intégrés aux nouvelles vérifiées de CNN.

Sources : Marshall, S. (2013), New York Times elevates comments from below the line, journalism.co.uk, www.journalism.co.uk/news/new-york-times-elevates-comments-from-below-the-line/s2/a553677/; Golfin, J. (2014), The Register Citizen Newsroom Café, <https://newsroomcafe.files.wordpress.com>; The Economist (s.d.), Ask the Economist, www.economist.com/ideasarena/news/ask-the-economist; CNN iReport (s.d), About CNN iReport, <http://ireport.cnn.com/about.jspa>.

Si l'implication du public permet de faire entendre une diversité de voix, de comprendre les évolutions sociales et d'alimenter ainsi les médias, amener les citoyens à prendre la parole en ligne n'est pas simple. D'une part, il existe un risque de faire naître des publics fragmentés et des chambres d'écho¹, les avis exprimés ne représentant alors plus qu'un groupe segmentaire (Nielsen, 2012). D'autre part, le problème se pose des discours de haine et de l'incitation à la violence, les citoyens se voyant offrir des espaces d'expression en ligne qui restent sous la responsabilité des médias en ligne. Certains d'entre eux ont

supprimé ou restreint leurs sections de commentaires publics (DeJarnette, 2016b). Le journal allemand *Spiegel Online* a pris cette décision en rapport avec des articles sur les migrations, qui faisaient l'objet de commentaires racistes de la part de lecteurs (Christides, G. Kwasniewski, N. & Koitka, 2018). Ces risques devraient alors être gérés par le biais de l'éducation aux médias et l'autorégulation afin de tirer profit de l'implication du public dans la diffusion et production de l'information pour une participation plus inclusive.

Les améliorations technologiques et les plateformes numériques, outre qu'elles ont accru l'importance des médias en ligne et les opportunités de dialogue avec les citoyens, ont favorisé l'émergence mondiale d'un mouvement de journalisme citoyen. Celui-ci se fonde sur l'idée que les citoyens peuvent produire et diffuser des actualités à la place des journalistes professionnels. Les blogs, sites Internet et médias sociaux en sont les principaux vecteurs (Min, 2016), mais il peut s'agir aussi du téléchargement de vidéos ou de la publication de contenus sur des sites dédiés. Le journalisme citoyen est donc un autre moyen d'améliorer l'expression des citoyens en modifiant les structures de la production d'actualités, en créant des structures de remontée de l'information (*bottom-up*). Les caractéristiques de ce journalisme citoyen sont : la participation des citoyens à la production d'informations, des structures et processus décentralisées et partant de la base, un but non lucratif, un impératif de divulgation plutôt que de filtrage de l'information (Mare, 2018). Dans certains domaines ou sur certains sujets, il peut s'agir de l'unique source d'informations. Les recherches ont montré que si le journalisme citoyen connaît une croissance mondiale, il reste cantonné à des thèmes particuliers et à l'échelle la plus locale, et ne remplace donc pas la diffusion générale d'informations par les médias classiques. Mais, on l'a dit, il n'en influence pas moins la production d'informations par les médias classiques qui tendent à davantage impliquer leurs publics (Jurrat, 2011). Il soulève cependant des difficultés propres liées à l'éthique du journalisme, aux discours de haine et aux fausses nouvelles, surtout lorsqu'il n'existe pas de réglementation ou de responsabilité éditoriale, lorsque des pseudonymes peuvent être utilisés et que l'information n'est pas vérifiée (Mare, 2018).

Médias en ligne, réseaux sociaux et journalisme citoyen en Tunisie

Les médias en ligne ont connu une forte diversification après la Révolution de 2011 ; la fin de la censure de l'Internet a donné naissance à de nouveaux acteurs, dont les premiers médias d'investigation. Selon Canal France International, la Tunisie compte 180 sites Internet d'information actifs (CFI, 2015). Les médias en ligne sont reconnus légalement par le décret-loi N°2011-115 du 2 novembre 2011 sur la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition. La création d'un site Internet, donc d'un support média ne requiert aucune autorisation et se fait à des coûts modérés. Ces facteurs combinés ont nourri la croissance des médias en ligne en Tunisie. La part du marché publicitaire des médias en ligne reste toutefois très faible (moins de 10 %) et les données d'audience ou de fréquentation par les usagers sont peu fiables en l'absence d'un institut de mesure de l'audience et faute de publication par les médias en ligne de leurs données de fréquentation, ce qui mine encore davantage leur capacité d'attirer de la publicité (RSF & Al Khatt, 2016). Alors que des médias traditionnels touchent ailleurs dans le monde des publics en ligne plus larges, la présence en ligne ne génère pas de profits suffisants provoquant « un découplage entre les revenus des médias et l'investissement dans l'information », à l'origine de difficultés financières pour les médias en ligne, y compris pour les médias tunisiens (Nielsen, 2012).

Les versions en ligne des médias traditionnels (comme *Mosaïque FM*, *Al Chourouk*, etc.), créés bien avant la Révolution, dominent encore les médias en ligne, en comparaison avec

les médias ne fonctionnant qu'en ligne et avec les médias publics en ligne moins fréquentés (RSF & Al Khatt, 2016). Les sites Internet indépendants qui ont réussi à s'installer ont néanmoins une influence sur les politiques publiques, par exemple en matière de corruption, à l'instar du travail d'*Inkyfada* sur les « Panama Papers » sur l'usage frauduleux des paradis fiscaux en Tunisie.

Alors que l'écosystème des médias en ligne devient un vecteur important de l'expression des citoyens et du gouvernement ouvert, la création par décret de l'Agence technique des télécommunications (ATT) (décret N°2013-4506 du 6 novembre 2013) a soulevé de nombreux débats. Le principal mandat de cette agence est de fournir un appui technique aux investigations judiciaires sur les crimes dans le secteur de l'information et de la communication, par exemple en assurant une coordination avec les opérateurs du réseau des télécommunications publiques ou en faisant fonctionner les systèmes de contrôle du trafic national des télécommunications. Aucun cadre légal ne définit cependant ces crimes, ce qui a suscité dans la société civile des inquiétudes justifiées par des références au système de censure de l'Internet en place sous le régime de Ben Ali. Aucun acte de censure n'a toutefois été relevé à ce jour. Sur cette question des menaces potentielles sur la liberté des médias de l'âge numérique et en prévision de la Journée mondiale de la liberté de la presse du 3 mai 2018, quatre rapporteurs spéciaux sur la liberté d'expression, des délégués des Nations-Unies, de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, de l'Organisation des États américains et de la Commission africaine sur les droits de l'homme et des peuples, ont publié une déclaration conjointe sur l'Indépendance des médias et la diversité à l'âge numérique. Celle-ci recommande de « ne pas organiser de surveillance, même de nature numérique, sur les supports médiatiques ou les journalistes à moins qu'une loi ne l'autorise, et de manière nécessaire et proportionnée en vue de la protection d'un intérêt légitime de l'État ; des mesures raisonnables et efficaces doivent en outre permettre d'éviter l'identification indirecte des sources journalistiques confidentielles » (Article 19, 2018).

Selon les entrevues organisées par l'OCDE avec les médias en ligne tunisiens², le premier pas vers une implication du public consiste en la création de sections de commentaires. Les représentants des médias ont cependant indiqué que, faute de ressources humaines et financières suffisantes, il leur était difficile de déployer les moyens techniques et ressources humaines nécessaires, sans oublier les problèmes de modération des commentaires. Le *HuffPost Tunisie* indique par exemple devoir censurer entre 15 et 20 % des commentaires en raison d'un « discours de haine ». Les médias d'information tentent de répondre à ce problème en énonçant des règles de modération des discussions en ligne telles que « respect d'autrui », « un espace sûr », la « modération » et le « signalement » (c'est-à-dire la révélation de commentaires négatifs) (HuffPostMaghreb, s.d.). Afin de nourrir ce mouvement d'implication du public, le Centre africain de perfectionnement des journalistes et des communicateurs (CAPJC) a organisé, avec l'appui de bailleurs internationaux et d'acteurs du monde des médias, des sessions de formation sur la rédaction dans les médias sociaux et l'implication du public (CAPJC, s.d.). D'autres formations similaires seraient opportunes, notamment dans le cadre des écoles de journalisme, pour inciter les médias à utiliser réellement ces outils et surmonter leurs problèmes de capacités. Au regard des problèmes de désinformation et des discours de haine, les journalistes tireraient profit d'orientations spécifiques. Des orientations formulées par des régulateurs des médias ou d'autres acteurs publics, ou par les médias eux-mêmes, pourraient représenter des normes communes, permettant aux organisations du secteur de mieux faire face à ces défis et aux citoyens de savoir ce qu'ils peuvent attendre et quels sont leurs droits et leurs limites (voir Encadré 6.2 ci-dessous).

Encadré 6.2. Recommandations du Conseil de déontologie journalistique belge sur l'implication du public

Créé en 2009, le Conseil de déontologie journalistique (CDJ) « est un organe d'autorégulation des médias francophones et germanophones de Belgique. Il est composé de représentants des éditeurs, des journalistes, des rédacteurs en chef et de la société civile. Le Conseil exerce trois fonctions : d'information, de médiation et de régulation.

En novembre 2011, le CDJ a publié une Recommandation sur les forums ouverts sur les sites des médias, et donc sur l'organisation du dialogue avec les internautes. Le Conseil utilise le terme de forums ouverts pour désigner : les espaces de réaction aux articles sur les sites des médias, les espaces de discussion sur des thèmes particuliers, les chats de dialogue avec des journalistes et les chats de dialogue lors de la couverture en direct d'événements (sport, conférences de presse, procès, etc.).

Le CDJ a proposé les recommandations suivantes en matière d'éthique journalistique sur les forums ouverts :

- « La couverture en ligne des événements en direct...doit être réalisée sous l'autorité de la rédaction en chef. Afin de garantir la qualité du travail journalistique, la modération d'une discussion en ligne avec les internautes concernant la couverture de ces événements doit être réalisée par une autre personne. »
- « Dans la couverture en ligne et en direct de procès, les médias éviteront de susciter des réactions risquant de porter atteinte à la dignité des personnes, de confondre rumeur et information vérifiée, d'attiser la haine, la vengeance, la violence, le racisme, la discrimination et toutes les autres attitudes contraires à la déontologie.
- Durant la procédure judiciaire, les médias s'abstiendront d'organiser des consultations présentées comme des sondages sur la culpabilité et de provoquer des campagnes médiatiques de condamnation *a priori*.
- Les informations que les journalistes tirent des échanges avec les internautes doivent faire l'objet d'une vérification attentive.
- Lorsqu'ils interviennent comme animateurs de communauté, les journalistes restent liés par leur déontologie. »

En ce qui concerne les recommandations relatives aux espaces d'expression des internautes, le Conseil a affirmé que :

- « Les médias et leurs rédactions doivent mettre en œuvre des modalités de gestion de l'expression des internautes de nature à répondre aux risques de dérive dans le cadre des débats dont ils autorisent l'organisation : filtres et autres types d'intervention immédiate visant à évincer les messages racistes, discriminatoires, négationnistes, injurieux, incitant à la haine ou à la violence, attentatoires à la dignité des personnes, etc. Ces méthodes sont qualifiées ci-après de « modération ».
- La modération *a priori* des échanges est la norme pour les forums de discussion, les dialogues avec un(e) journaliste ou un(e) invité(e) et la couverture d'événements en direct. Lorsqu'il n'est pas possible de les modérer *a priori*, les

espaces de réaction aux articles doivent être modérés *a posteriori* avec possibilité d'intervention immédiate.

- L'ouverture d'un espace de réaction à un article et le choix de la formule de modération la plus adéquate doivent faire l'objet d'une décision au cas par cas.
- La modération des forums et espaces de discussions est une activité journalistique qui doit être exercée au sein de la rédaction moyennant une formation adéquate et dans le respect des règles professionnelles, légales et déontologiques. »

D'autres recommandations et propositions sont faites :

- Les médias et les journalistes ont la responsabilité de contribuer à l'éducation aux médias.
- Le média qui ouvre un forum doit signaler aux internautes des conditions générales d'utilisation composées au minimum des règles d'accès à ce forum.
- L'internaute doit avoir la possibilité de signaler un message abusif.
- Il est souhaitable que les journalistes aient la possibilité d'intervenir dans les forums (au sens large) pour s'expliquer face aux critiques des internautes.
- La rédaction doit être avertie d'éventuelles informations intéressantes et de critiques à son égard.
- L'expression d'un internaute dans un forum est conditionnée par son inscription préalable dans laquelle son identité complète doit être communiquée. »

Sources : CDJ (2011), Recommandation Les forums ouverts sur les sites des médias, [www.lecdj.be/telechargements/Carnet Forums.pdf](http://www.lecdj.be/telechargements/Carnet_Forum.pdf) (consulté le 6 aout 2018) ; CDJ (2015), Ein deontologierat am dienst der öffentlichkeit und der medien, <http://lecdj.be/ein-deontologierat-am-dienst-der-offentlichkeit-und-der-medien/> (consulté le 6 aout 2018).

Si des plateformes de journalisme citoyen existaient avant la Révolution en Tunisie, comme par exemple *Nawaat* (créé sous la forme d'un blog collectif indépendant en 2004), la libération des médias et de l'Internet ainsi les nouvelles garanties de liberté de parole ont offert un espace au journalisme citoyen. Avec l'appui d'acteurs internationaux et d'organisations tunisiennes comme *Nawaat*, *Al Khatt* et *Tunisie Bondy Blog*, des projets de journalisme citoyen et des sessions de formation ont vu le jour. *Speak Out Tunisie* et *Jaridaty* – un réseau de jeunes journalistes citoyens – en font partie (CFI, 2016). Les journalistes citoyens font de plus en plus concurrence aux médias traditionnels et autorisent l'expression d'une plus grande diversité de voix, comme celles des femmes et des jeunes, y compris dans des régions défavorisées. Bien que ces journalistes ne soient pas reconnus par le cadre légal régissant les médias tunisiens, ils disposent de certains droits, dont le droit d'accès à l'information, comme pour tout citoyen. Toutefois, et comme dans la plupart des pays, ils n'ont pas le droit d'accès à certaines zones d'accès réglementé ou à des institutions où une carte de presse est exigée, ni du droit de protéger leurs sources et ils ne sont pas protégés en cas de plainte pour diffamation. Les droits des journalistes sont en effet généralement rattachés à l'appartenance à une institution (une organisation des médias) et non aux individus eux-mêmes. Certains journalistes citoyens préfèrent ailleurs conserver leur anonymat, ce qui complique leur protection juridique (Salter, 2009).

De nouvelles plateformes facilitent l'implication du public et le journalisme citoyen, et offrent des possibilités de renforcer l'expression par les citoyens de leurs inquiétudes et de

consolider le gouvernement ouvert. Ces formes de participation civique ont émergé en Tunisie, et elles gagneraient à être orientées dans un sens favorable au gouvernement ouvert.

Le rôle des médias sociaux dans l'écosystème médiatique tunisien

Outre les médias en ligne, les médias sociaux deviennent des acteurs de plus en plus présents dans le paysage médiatique tunisien. Les représentants des médias, les organisations de la société civile et les journalistes interrogés par l'OCDE ont indiqué que les médias traditionnels tendaient à devenir des sources de diffusion de l'information moins importantes que les réseaux sociaux, et en particulier Facebook. Quelque 39% des Tunisiens utilisaient Facebook pour obtenir des actualités en 2017 (NorthWestern University in Qatar, 2017a). Facebook est utilisé par une nette majorité des internautes tunisiens (CFI), avec un taux de pénétration de 55 % en 2017, soit en augmentation de 11 % depuis 2014. Quelque 35 % des Tunisiens sont des utilisateurs quotidiens de Facebook dont 42,6 % sont des femmes et 62,3% des personnes âgées de 15 à 29 ans, ce qui atteste la forte fréquentation par les jeunes des médias sociaux (Salem, 2017). YouTube et Instagram sont aussi des réseaux d'importance, avec des taux de pénétration respectifs de 41 % et 23 % (NorthWestern University in Qatar, 2017b). Si les taux de pénétration de Twitter et LinkedIn ont connu de fortes augmentations (de 404% pour Twitter depuis 2014), ces réseaux sociaux restent secondaires en Tunisie, avec un taux de pénétration de 1,6% pour Twitter et de 6,4% pour LinkedIn (Salem, 2017). Comme évoqué au Chapitres 3 et 4, si les citoyens sont de plus en plus présents dans les médias sociaux, le gouvernement tend à faire de même. Parmi les ministères ayant répondu à l'enquête de l'OCDE, 86% sont en effet actifs sur Facebook, et 50% sur Twitter. Selon plusieurs entrevues menées par l'OCDE, l'adhésion des citoyens aux actualités des médias sociaux relève d'une défiance généralisée à l'égard des médias traditionnels. D'autres facteurs expliquent cette tendance, comme la capacité des médias sociaux d'appuyer le journalisme citoyen et leur rôle pendant la Révolution de 2011 en tant que moyen de communication, de mobilisation, de diffusion d'une information indépendante de celle divulguée par les médias d'État. De nombreuses recherches ont porté sur le rôle des médias sociaux dans la Révolution.

Une enquête de 2016 portant sur l'usage des médias sociaux dans 22 pays arabes a donné des éléments sur la manière dont les citoyens des pays arabes utilisent les réseaux sociaux pour interagir avec les gouvernements. Elle a montré que 58% utilisent ces médias pour exprimer leurs opinions sur les politiques gouvernementales, davantage au moyen des boutons « j'aime » (*like*) ou des émoticons que par la formulation d'une opinion. Facebook est ainsi le premier moyen d'expression d'opinions (Salem, 2017). En ce qui concerne l'accès aux pages officielles du gouvernement dans les médias sociaux, 34 % ont dit les visiter plusieurs fois par jour, 14 % une fois par jour, 15 % au moins une fois par semaine, 27 % rarement et 10 % jamais. Les citoyens utilisent principalement les médias sociaux pour accéder de manière unilatérale à l'information des services publics (Mourtada, R., Salem, F. & Alshaer, 2014).

Comme dans le cas du journalisme citoyen et de l'implication du public par les médias traditionnels, l'utilisation croissante des médias sociaux offre une exposition nouvelle à une plus grande variété d'opinions, notamment celles des jeunes. Les plateformes des médias sociaux permettent par ailleurs aux communautés de débattre, et aux gouvernements et médias d'interagir avec les citoyens. Les médias traditionnels et le gouvernement tunisien sont donc de plus en plus présents pour promouvoir leurs activités et atteindre un public plus large³. Cela est aussi dû au fait que les Tunisiens recourent de

plus en plus à des intermédiaires pour rechercher des nouvelles. Par exemple, 30% du trafic des médias en ligne étudiés par Al Khatt et RSF est généré par Facebook (RSF & Al Khatt, 2016). Cette transformation n'est pas unique à la Tunisie. En Allemagne environ 30 % des personnes utilisent des intermédiaires, en particulier Google et Facebook, pour accéder aux nouvelles. Environ 70% sont cependant conscients du danger de chambres d'écho qui pose l'utilisation des médias sociaux (die medienanstalten, 2017).

Les plateformes des médias sociaux sont toutefois confrontées au défi de promouvoir la délibération et la discussion, et non d'accueillir les seules frustrations ou de faire fonction de chambres d'écho. Les réseaux sociaux suscitant des débats publics dans des espaces privés, des questions de responsabilité se posent ; les acteurs impliqués dans ces débats (gouvernements, médias, citoyens) ainsi que les entreprises de médias sociaux (Facebook, Twitter, etc.), sont enjointes de répondre aux discours de haine et à la désinformation.

Les défis de la désinformation et des discours de haine

Les progrès technologiques et leurs répercussions sur l'écosystème de l'information et des médias ont été loués pour leur contribution à l'expression civique. Ces dernières années ont toutefois vu se préciser les difficultés suscitées par cette croissance. L'adoption récente d'une loi contre les discours de haine dans les médias sociaux en Allemagne (*Netzwerkdurchsetzungsgesetz*) ou le rapport du Groupe d'experts de haut niveau de la Commission européenne sur les fausses nouvelles et la désinformation en ligne ont montré que les gouvernements se doivent d'affronter les problèmes que posent au gouvernement ouvert les médias en ligne, les réseaux sociaux et le journalisme citoyen ; et que des réponses politiques innovantes sont nécessaires.

Le Groupe d'experts de haut niveau sur les fausses nouvelles et la désinformation en ligne définit la désinformation comme « une information fausse, inexacte ou biaisée formulée, présentée ou valorisée de manière à provoquer intentionnellement un dommage public ou à des fins de profit ». Les experts ont attiré l'attention sur le fait que la désinformation ne doit pas être confondue avec la diffamation, les discours de haine ou l'incitation à la violence, qui sont déjà répréhensibles par la loi (Commission européenne, 2018). La recherche sur Twitter montre que la désinformation circule rapidement en suscitant davantage de flux et de réactions. La désinformation apparaît comme une menace pour les processus démocratiques, surtout en période électorale (Stokel-Walker, 2018). Selon le Baromètre Edelman Trust 2018, près de sept personnes sur dix se déclarent préoccupées par la désinformation (Edelman, 2018).

Les discussions sur la formulation de politiques globales en matière de désinformation ne font que commencer dans les pays de l'OCDE. Certains pays, comme la France, l'Italie et l'Irlande reflètent de légiférer sur les fausses nouvelles. Le Groupe d'experts sur les fausses nouvelles et la désinformation en ligne encourage toutefois des réponses hors du cadre de la loi, telles initiatives qui renforcent « l'éducation aux médias et à l'information, la citoyenneté numérique, des médias d'information plus forts et indépendants, et un débat numérique libre de toute interférence de la part des autorités publiques et de puissants acteurs privés » (Commission européenne, 2018). Bien qu'il n'existe pas de consensus sur la politique la plus appropriée pour répondre à la désinformation, une approche globale et coordonnée incluant plusieurs acteurs et politiques, est privilégiée (voir Encadré 6.3). Parmi ces politiques et acteurs listés par le Rapport :

- **Les plateformes des médias sociaux** peuvent s'associer à des éditeurs et des organisations indépendantes de vérification des faits et des sources, afin de

répondre à la diffusion de fausses nouvelles, à l'instar du partenariat de Facebook avec des médias français pour vérifier l'information (Delcambre, 2017). Les efforts des plateformes des médias sociaux peuvent aussi prendre la forme de mesures d'identification et de suppression des comptes illégitimes, de clarification des contradictions pour les usagers et de réactions aux instrumentalisation de ces plateformes.

- **Les organisations des médias** peuvent améliorer la crédibilité de leurs articles au moyen de codes de déontologie et d'une transparence accrue au sujet de leurs actionnaires.
- **Les médias de service public** peuvent offrir une information de qualité et s'opposer à la désinformation dans les médias. Ils peuvent aussi mener des projets d'éducation aux médias.
- **Les organisations de la société civile** peuvent concevoir et mettre en œuvre des projets et programmes d'éducation aux médias, ou encore créer des plateformes de vérification des faits.

Les instances de régulation des médias peuvent y contribuer également, à l'instar de l'instance de Berlin-Brandenburg (Allemagne) qui a créé un Media Policy Lab⁴ afin d'encourager la recherche sur le phénomène. Les gouvernements devraient en outre s'investir dans la lutte contre la désinformation en renforçant la transparence et une divulgation proactive de l'information au moyen d'une mise en œuvre effective de la législation sur l'accès à l'information abordée au Chapitre 4. Il est aussi crucial d'encourager davantage de recherches sur l'impact de la désinformation et d'évaluer les mesures prises par les différents acteurs pour le réduire.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les discussions sur les réactions politiques à la désinformation ne font que s'ouvrir. De la même manière, il n'existe pas en Tunisie de politique sur la désinformation ni de discussion pour en concevoir une, ou de recherche suffisante sur l'ampleur du phénomène dans le pays. Des initiatives ont vu le jour dans le domaine de la vérification des faits. Le quotidien français *Libération* s'est ainsi associé au média tunisien *Nawaat* pour proposer un service de vérification des faits lors des élections municipales de mai 2018. Les citoyens ont pu poser des questions aux deux médias à ce sujet à travers *#CheckNewsTunisie*, du 2 au 4 mai 2018 (Libération, 2018). Quelques 42 questions ont été reçues pendant ces trois jours auxquelles 30 réponses ont été données. Le Conseil de la Presse instauré en 2017 a pour objet de renforcer la qualité de journalisme en vue de lutter contre la propagation des fausses nouvelles par certains médias tel que l'explique Néji Bghour, président du SNJT (Syndicat national des journalistes tunisiens) (Mendel, 2018).

Encadré 6.3. Initiatives de vérification des faits

Dans un effort pour restaurer la confiance, *Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland* (ARD), un réseau de télédiffusion allemand, a lancé *Faktenfinder*, qui parcourt le web à la recherche de désinformations susceptibles d'influencer le public, et publie ensuite ses conclusions sur le site Internet. Par ailleurs, *Faktenfinder*, travaille étroitement avec d'autres dans le cadre d'initiatives comme *Social Listening and Verifikation*, un service de la télévision publique bavaroise *Bayerischer Rundfunk* (BR), qui se donne pour objectif de révéler les fausses nouvelles et la propagande sur Internet, et qui publie ses conclusions.

Correctiv, une association de recherche allemande à but non lucratif a lancé *Echtjetzt* « la vérité maintenant » en 2017 avec un site web où des histoires publiées dans les médias sociaux font l'objet d'une enquête afin de vérifier la véracité de leur contenu. Cette approche novatrice permet de signaler immédiatement des histoires issues de des pages personnelles ou de Facebook.

D'autres pays, comme l'Espagne, ont trouvé des solutions de vérification des faits. *Maldito Bulo* (« *canular* »), par exemple, est un projet qui a élaboré, avec des chaînes de télévision et des radios influentes sur le plan national, comme *La Sexta* et *Onda Cero*, une base de données où les utilisateurs peuvent vérifier une information biaisée. *Maldito Bulo* a été créé par *Maldita.es*, un projet de journalisme indépendant qui a pour objectif premier de surveiller l'information publiée dans les réseaux sociaux, en analysant les contenus pour en vérifier l'authenticité à partir des méthodes du journalisme factuel. Cette initiative pionnière permet à ses utilisateurs d'être informés du niveau de crédibilité d'un site donné, en regard du nombre de fausses nouvelles qui y ont été révélées.

Sources : Lüber, K. (2017), Facts against Fake News, www.goethe.de/en/kul/med/21006877.html (consulté le 6 août 2018) ; Maldita (s.d), Quienes somos, <https://maldita.es/quienes-somos/> (consulté le 6 août 2018).

Les discours de haine sont un autre problème qui nuit aux réseaux sociaux, aux médias en ligne et au journalisme militant en faveur de l'expression des citoyens. Bien que le droit international des droits de l'homme n'en propose pas de définition, le concept est défini par de nombreuses législations nationales. En Tunisie, l'article 52 du décret-loi N°2011-115 du 2 novembre 2011 sur la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition définit les discours de haine comme l'incitation « à la haine entre les races, les religions, ou les populations et ce par l'incitation à la discrimination et l'utilisation de moyens hostiles, de la violence, ou de la propagande pour des idées fondées sur la discrimination raciale ».

Bien que les discours de haine et l'incitation à la violence aient toujours existé et soient réglementés dans la plupart des pays, l'importance croissante des médias sociaux et du journalisme citoyen, ainsi que la diffusion rapide de ce type de langage sur les plateformes des médias sociaux, créent de nouvelles difficultés. Parmi ces problèmes figurent la permanence des discours de haine (les messages peuvent être aisément renvoyés et partagés ce qui en rend la suppression difficile, particulièrement sur des réseaux partiellement ou entièrement cryptés comme WhatsApp), l'anonymat et le caractère transnational des médias sociaux.

Comme en ce qui concerne la désinformation, les plateformes des médias sociaux peuvent jouer un rôle significatif dans les politiques globales qui peuvent être adoptées pour répondre aux discours de haine. Certaines entreprises de médias sociaux ont adopté leurs

propres politiques et suppriment des contenus, en permettant aux usagers de signaler des violations. Ces entreprises deviennent par conséquent les gardiens de la liberté d'expression et les acteurs de l'identification des discours haineux (Gagliardone, I., Gal, D., Alves, T. & Martinez, 2015). En Italie, l'ONG Parole O_Stili (« paroles malveillantes ») a élaboré un manifeste qui encourage une prise de parole en ligne respectueuse et responsable (voir Encadré 6.4).

Des études réalisées par des ONG montrent que les discours de haine posent un problème en Tunisie. Une étude de 2013 considère qu'il ne s'agit pas d'un phénomène confiné aux médias en ligne et sociaux, mais que les médias traditionnels (radio, presse, télévision) propagent eux aussi des discours de haine (HuffPost Maghreb, 2013). Une étude du SNJT couvrant 19 médias en 2016 a relevé 276 cas de discours de la haine (Mendel, 2018). Les organisations des médias et des organes d'autorégulation et de réglementation peuvent aussi mettre en œuvre des politiques de lutte contre de tels discours dans les médias en ligne et traditionnels. En Tunisie, la HAICA est habilitée à recevoir les plaintes de particuliers à l'encontre des médias et à mener ses propres investigations. La HAICA rédige un rapport sur cette question. Ses conclusions provisoires indiquent que les journalistes en sont à la fois les principaux auteurs, et les premières cibles. Le SNJT a créé un Observatoire de l'éthique dans la presse et les médias en ligne⁵ et rédigé un code de déontologie pour aider les journalistes à respecter leur éthique professionnelle en fournissant un cadre de référence. De la même manière, le Conseil de la Presse, a également pour but de lutter contre les manquements à l'éthique journalistique.

Encadré 6.4. Manifeste pour une communication non hostile

L'ONG italienne Parole O_Stili, créée en 2017, a rédigé un Manifeste pour une communication non hostile afin d'encourager une communication responsable des utilisateurs d'Internet. Elle travaille avec des institutions publiques, des écoles, des universités et des associations pour promouvoir les principes du manifeste et s'assurer sur cette base que la communication en ligne est respectueuse.

Le manifeste se fonde sur les principes suivants :

1. Le virtuel est réel

Sur l'Internet, je n'écris ou ne dis que ce que je pourrais dire en l'assumant personnellement.

2. Tu es ce que tu communique

Les mots que je choisis d'utiliser me définissent. Ils me représentent.

3. Les mots déterminent ma manière de penser

Je prends tout le temps nécessaire pour exprimer au mieux ce que je pense.

4. Écoute avant de parler

Personne ne peut avoir tout le temps raison, et moi pas plus qu'un autre. J'écoute, dans une attitude honnête et ouverte.

5. Les mots sont des passerelles

Je choisis des mots qui me permettent de comprendre, de me faire comprendre et de me rapprocher des autres.

6. Les mots ont des conséquences

J'ai conscience que ce que je dis ou écris peut avoir des conséquences, légères ou graves.

7. Fais attention à ce que tu partages

Je partage des textes et des images seulement lorsque je les ai lus, analysés et compris.

8. Les idées peuvent être discutées. Les personnes doivent être respectées

Ceux dont les conceptions et les opinions diffèrent des miennes ne sont pas des ennemis que je dois détruire.

9. Une insulte n'est pas un argument

Je n'accepte pas les mots offensifs et agressifs, même lorsqu'ils servent mon point de vue.

10. Le silence dit aussi quelque chose

Lorsqu'il est préférable de ne rien faire... je ne fais rien.

Source: Parole Ostili (2018), The Manifesto of Non-Hostile Communication, <http://paroleostili.com/?lang=en> (consulté le 6 aout 2018).

L'éducation aux médias comme réponse politique

L'éducation aux médias, aussi appelée Éducation aux médias et à l'information par l'UNESCO (EMI), est une réponse politique essentielle à la désinformation. Elle est généralement définie comme « la capacité d'accéder aux médias, de les analyser, évaluer et créer »⁶. Elle est au cœur de la liberté d'expression et d'information (UNESCO, s.d.), dans la mesure où elle permet aux citoyens de comprendre le rôle des médias et d'autres sources d'information, d'évaluer soigneusement l'information qui leur est donnée, et de se former une opinion en tant qu'utilisateurs des médias. L'éducation aux médias concerne tous les médias, y compris sociaux. Il s'agit dans ce domaine de « l'utilisation compétente des contenus publiés sur les plateformes des médias sociaux ainsi que du genre "média social" » (Encyclopedia of Information Science and Technology). L'éducation aux médias permet aux citoyens de mieux comprendre le rôle des médias dans leur société, en les amenant à penser de manière critique, à résoudre des problèmes et à affirmer leur autonomie. Les études réalisées sur ces questions insistent sur le fait qu'un « individu qui connaît les médias se fera plus facilement une opinion bien fondée sur les enjeux sociaux et événements, puis sera mieux à même d'exprimer son opinion, individuellement comme collectivement, en public ou dans d'autres contextes sociaux » (Carlsson & co., 2008). L'éducation aux médias est donc un élément décisif pour soutenir le gouvernement ouvert, puisqu'elle permet aux citoyens d'accéder à l'information et de l'évaluer ainsi que de prendre la parole.

L'UNESCO a proposé le concept d'éducation aux médias à la fin des années 1970, à la suite de l'apparition des médias électroniques (téléphone, film, radio et télévision). Il existe aujourd'hui un fort consensus dans les pays de l'OCDE au sujet de la nécessité d'adopter des politiques publiques pour promouvoir l'EMI. Deux aspects principaux ont été pris en compte. D'une part, l'introduction de l'éducation numérique et des compétences en matière de TIC dans le système scolaire, qui a conduit au développement de l'éducation et de la

formation aux médias. D'autre part, de nombreux pays ont créé un service (direction ministérielle, entreprise publique ou autre) chargé de promouvoir les compétences des citoyens en matière de TIC ; ils ont dans ce cadre organisé des campagnes et des initiatives en faveur de l'éducation aux médias ((s.a.), s.d.). Celles-ci impliquent une large diversité d'acteurs et de politiques, et notamment (Universitat Autònoma de Barcelona, 2007):

- **Des initiatives gouvernementales** en faveur de l'éducation aux médias incitent les groupes de citoyens à entreprendre des actions complémentaires. Il peut s'agir de campagnes, de programmes d'éducation, etc. En Belgique, par exemple, le gouvernement a créé le Conseil supérieur d'éducation aux médias, qui fournit des outils pédagogiques, organise des sessions de formation et des réunions entre étudiants et journalistes, et promeut des initiatives visant à renforcer l'esprit critique (voir d'autres exemples dans l'Encadré 6.5). La Commission européenne recommande l'intégration de l'éducation aux médias dans les cursus scolaires obligatoires (Centre for Media Pluralism and Freedom, 2016).

Encadré 6.5. Initiatives gouvernementales d'éducation aux médias ciblant les jeunes et les enfants

En Suède, une agence gouvernementale, le **Conseil suédois des médias** est chargée de favoriser un usage responsable des médias par les jeunes afin de les protéger des influences médiatiques pernicieuses. Le Conseil produit des outils, de l'information pédagogique, des rapports et un suivi pour les enseignants et les métiers de l'éducation. Ses activités ciblent particulièrement les enfants et les jeunes ainsi que leurs parents et éducateurs.

Le ministère français de l'Éducation compte un service dédié, le **Centre pour l'éducation aux médias et à l'information** (CLEMI), dont le mandat porte sur la sensibilisation et la promotion des médias dans tout le système éducatif français. En activité depuis 1983, il propose des formations aux enseignants au sujet de l'éducation aux médias, appuie la production de contenus dans les écoles et organise chaque année une « Semaine de la presse et des médias à l'école » en collaboration avec des organisations nationales des médias.

Sources : Swedish Media Council (2016), About the Swedish Media Council www.statensmedierad.se/ovrigt/inenglish.579.html (consulté le 6 août 2018) et Le Centre pour l'éducation aux médias et à l'information (s.d), www.clemi.fr (consulté le 6 août 2018).

- **Les activités de participation civique** sont des activités d'éducation aux médias organisées par la société civile et d'autres groupes d'intérêt. La *Community Media Association* du Royaume-Uni en est un exemple. Il s'agit d'un organe représentatif du secteur de la télédiffusion, qui s'est engagé à promouvoir l'accès de la population aux médias. Cette association aide les citoyens à créer et améliorer des médias de communication communautaires en faveur de l'expression des citoyens et de l'expression culturelle et créative (Community Media Association, 2018).
- **Activités de réglementation des médias** : Ces activités, qui promeuvent les normes de conduite dans le secteur de l'éducation aux médias, sont généralement menées par les autorités de l'audiovisuel. Elles peuvent conduire d'autres projets d'éducation aux médias (voir Encadré 6.6).

Encadré 6.6. Initiatives d'éducation aux médias des autorités de l'audiovisuel

La politique d'éducation aux médias de la *Broadcasting Authority of Ireland* (BAI)

En décembre 2016, l'autorité de régulation de l'audiovisuel d'Irlande, la Broadcasting Authority, a lancé sa Politique d'éducation aux médias ; celle-ci vise à doter les usagers des compétences nécessaires à une meilleure compréhension du fonctionnement des médias. Cette politique a été conçue en application de son mandat, qui la charge de contribuer à un renforcement de l'éducation aux médias.

Cinq objectifs ont été affichés :

- Fournir une vision, une direction et une coordination effective à l'effort d'amélioration de l'éducation aux médias en Irlande.
- Renforcer de manière pertinente l'éducation aux médias des citoyens, usagers et acteurs sociaux.
- Impliquer activement les acteurs dans la promotion de l'éducation aux médias, en tenant compte de leurs intérêts économiques.
- Encourager la recherche sur l'éducation aux médias et considérer ce domaine comme une compétence clé pour la participation civique.
- Formuler une politique qui soit cohérente avec les autres cadres et politiques éducatifs.

Le cadre politique du BAI en matière d'éducation aux médias comprend par ailleurs trois compétences fondamentales, relatives à ces enjeux :

- La capacité de distinguer différents contenus.
- L'adoption de décisions informées en ce qui concerne la valorisation et la protection des données personnelles.
- Le développement de contenus médiatiques à des fins publiques et privées et la production d'une expertise en matière d'opportunités d'apprentissage en ligne.

Au cours de l'année à venir, la BAI prévoit de mettre en place un Réseau irlandais d'éducation aux médias, au sein duquel divers groupes et par exemple des enseignants, des médias et des organes publics, pourront s'engager et partager leurs expériences et expertise.

Le portail en ligne sur l'éducation aux médias de l'Autorité des médias de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie

L'Autorité des médias de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie (RNW), en Allemagne, est une institution indépendante de surveillance des médias privés de la RNW. Son mandat comporte la promotion de l'éducation aux médias. L'Autorité a mis en place un portail d'éducation aux médias (ou portail des compétences médias) (*medienkompetenzportal-nrw.de*) qui propose une information sur l'éducation aux médias et des projets dans ce domaine. Le portail s'adresse à des professionnels actifs dans le secteur, mais aussi au public. Le portail propose notamment :

- Un panorama de l'éducation aux médias, son concept et les approches existantes.

- Une liste des secteurs dans lesquels l'éducation aux médias peut être promue (école, travail autour de la jeunesse, activités interculturelles, etc.).
- Un panorama des institutions actives dans le domaine en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, qu'il s'agisse d'institutions publiques comme les bibliothèques, des producteurs audiovisuels ou d'institutions travaillant avec les jeunes et les enfants.
- Une information sur la formation existante dans le secteur.
- Des liens vers des études et recherches.
- Des dossiers sur divers aspects de l'éducation aux médias (protection des jeunes, discours de haine, etc.).
- Une information pour les citoyens désireux de s'impliquer dans les activités d'éducation aux médias (accès à des programmes de financement et d'appui aux projets, concours, réseaux, communauté des médias).
- Atlas de l'éducation aux médias : une banque de données contenant de l'information sur les acteurs et projets dans le secteur.

L'objectif est de fournir une vision d'ensemble sur l'éducation aux médias en RNW, en favorisant ainsi la création de réseaux entre les initiatives existantes et en rendant celles-ci plus accessibles. Le but est de promouvoir l'éducation aux médias à une grande échelle.

Sources: Broadcasting Authority of Ireland (2016), Media Literacy Policy, www.bai.ie/en/media/sites/2/dlm_uploads/2016/12/BAI_media_literacy_policy_EN1.pdf (consulté le 6 août 2018); Landesanstalt für Medien NRW (s.d), Medienkompetenz Portal NRW, www.medienkompetenzportal-nrw.de/ueber-uns.html (consulté le 6 août 2018).

- **Les activités organisées par les médias eux-mêmes** peuvent renforcer les compétences de leurs usagers. Il peut s'agir, comme on l'a dit, de programmes sur la désinformation réalisés par les médias.
- **Des activités des professionnels et des entreprises**, c'est-à-dire des initiatives gérées par différentes entreprises. À titre d'exemple, Media Smart, au Royaume-Uni, est une entreprise qui a entrepris de créer des matériaux éducatifs gratuits pour les écoles, les organisations de la jeunesse et les familles, en donnant ainsi la possibilité aux jeunes générations de s'approprier la publicité de manière critique.

En Tunisie, différents projets d'éducation aux médias ont été conçus au cours des dernières années, souvent avec l'appui de la communauté internationale. En 2015, l'UNESCO a créé un Réseau pour l'éducation aux médias et l'information au Maghreb, avec l'appui financier de l'Agence suédoise de développement international (SIDA). L'objectif était d'enseigner l'éducation aux médias dans les écoles et collèges de la région. Un partenariat de trois ans a été conclu en 2014 entre le Centre africain pour le perfectionnement des journalistes et des communicateurs (CAPJC) et le Bureau suédois pour le développement des médias radiophoniques (financé par SIDA) : consacré au renforcement de capacités des journalistes tunisiens, il incluait des volets d'éducation aux médias. En octobre 2017, le CAPJC a lancé www.edumedia.tn, un outil numérique offrant aux enseignants des ressources et des matériaux susceptibles d'être intégrés à leurs programmes dans l'objectif de permettre aux enfants et adolescents d'acquérir des compétences dans le domaine de l'éducation aux médias. Le *Huffington Post Tunisia* a lui aussi travaillé avec des ONG pour promouvoir l'éducation aux médias à destination des 12-18 ans, qui concevaient les projets.

Al Khatt a aussi développé, en coopération avec RSF, une plateforme en ligne pour informer les citoyens au sujet de l'identité des propriétaires des grands médias tunisiens, afin de leur permettre de mieux évaluer leurs publications. L'association Article19 à travers un accord de partenariat formel avec le ministère de l'Éducation mène également des projets d'éducation aux médias. Elle a élaboré un manuel pédagogique de formation pour les inspecteurs et les animateurs des clubs des lycées et une plateforme en ligne pour les élèves avec pour but également de créer une télévision en ligne conçue par les élèves pour les élèves. Le ministère tunisien de l'Éducation, en collaboration avec le SNJT, a entrepris de réfléchir à la manière d'introduire l'éducation aux médias dans le système éducatif. Une réforme de l'éducation, associant l'Union générale tunisienne du travail (UGTT), est à cette fin nécessaire. Cette première étape vers une généralisation de l'éducation aux médias montre que le gouvernement et la société civile prennent conscience de son importance. Ces efforts doivent désormais être consolidés et intégrés à la politique d'éducation ainsi qu'aux activités des médias et de la société civile.

Recommandations

Les médias tunisiens en ligne se transforment, permettant l'expression d'une plus grande variété de groupes. Le gouvernement fait les efforts nécessaires pour être présent dans les réseaux sociaux, certains médias en ligne esquissent un dialogue avec leur lectorat, des citoyens s'impliquent davantage dans la production et la diffusion des actualités, et la HAICA et le SNJT conçoivent des politiques de lutte contre les discours de haine. Malgré ces efforts, la Tunisie, comme tous les pays du monde, est confrontée aux problèmes de la désinformation et des discours haineux, qui empêchent que les médias et technologies en ligne bénéficient pleinement au gouvernement ouvert et permettent aux citoyens de pouvoir mieux exprimer leurs inquiétudes.

- L'IPSI et le CAPJC pourraient envisager d'intégrer les thématiques de l'implication du public, du journalisme citoyen et des réseaux sociaux aux sessions de formation au journalisme qu'ils proposent.
- Le Conseil de la presse et la HAICA pourraient réfléchir aux orientations utiles aux médias sur la manière de dialoguer avec les publics et les communautés, et les enjeux liés.
- Les différents médias qui permettent au public de s'impliquer, notamment au travers des sections de commentaires, devraient adopter des règles de fonctionnement, faire connaître aux citoyens leurs droits et devoirs, et respecter des règles claires de modération des conversations.
- Le gouvernement et les instances de régulation des médias devraient en outre réfléchir à la manière de favoriser le développement d'implication du public et du journalisme citoyen, en reconnaissant la contribution de ce dernier au dialogue avec les citoyens. Ceci pourrait prendre la forme d'une communication active à l'attention des journalistes citoyens à l'occasion d'une campagne publique, ou bien d'une prise en compte de la contribution des citoyens aux médias nouveaux et traditionnels lors du media monitoring.
- Le gouvernement pourrait aussi prendre part à un dialogue avec différents acteurs, dont les organisations et instances de régulation des médias, mais aussi les organisations de la société civile, afin de concevoir des politiques ou des initiatives de lutte contre la désinformation et les discours de haine, fondées sur les conclusions des recherches sur ces phénomènes et les problèmes actuels.

L'éducation aux médias et aux informations, la sensibilisation aux discours de haine et leur réglementation pourraient en faire partie.

- Le gouvernement devrait renforcer ses initiatives d'éducation aux médias, en les intégrant au cursus scolaire en même temps qu'en offrant à la population tunisienne des possibilités de s'impliquer dans des projets d'éducation aux médias en dehors du cadre scolaire. Ces actions pourraient être menées en coopération avec les organisations des médias et de la société civile, dont la télévision et la radio nationales, le Conseil de la presse et la HAICA.

Notes

¹ Une chambre d'écho désigne une situation dans laquelle une personne n'est exposée qu'à des croyances et opinions qui coïncident avec les siennes, ce qui renforce ses convictions et empêche la prise en compte par elle d'idées différentes (inspiré d'Oxford Dictionary).

² Ces interviews ont inclus des discussions avec BusinessNews et Huffington Post Tunisie.

³ La radio dont le taux d'audience est le plus élevé en Tunisie, Mosaïque FM, a par exemple plus de 4 millions d'abonnés (followers) sur Facebook.

⁴ <https://mediapolicylab.de>.

⁵ <https://snjt-obs.org>.

⁶ <http://medialiteracyproject.org/learn/media-literacy/>.

Références

(s.a.) (s.d.), *Media Literacy Concept Paper*, <https://www.european-agency.org/sites/default/files/Belgium-Flemish-speaking-community-Media-Literacy.pdf>. (consulté le 6 août 2018).

Al Khatt et RSF (2016), *Media Ownership Monitor Tunisie*, <http://tunisia.mom-rsf.org/> (consulté le 6 février 2018).

Article 19 (2018), *Joint Declaration on media independence and diversity in the digital age*, https://www.article19.org/resources/joint-declaration-media-independence-diversity-digital-age/?utm_source=ARTICLE+19+Mailing+List&utm_campaign=afa135981f-EMAIL_CAMPAIGN_2018_02_26&utm_medium=email&utm_term=0_c3bf82663f-afa135981f-291242293 (consulté le 6 août 2018).

CAPJC (s.d.), *Programme digital media*, <http://www.capjc.tn/fr/activites/programmes-du-capjc/programme-digital-media/> (consulté le 6 août 2018).

Carlsson & co. (2008), *Empowerment through Media Education—An Intercultural Dialogue*, The International Clearinghouse on Children, Youth and Media in co-operation with UNESCO, Dar Graphit and the Mentor Association, NORDICOM at Göteborg University,

http://www.mediamentor.org/files/attachments/Empowerment_Through_Media_Education.pdf
(consulté le 6 août 2018).

Centre for Media Pluralism and Freedom (2016), *Media Pluralism Monitor 2016*,
<http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2016-results/> (consulté le 6 août 2018).

CFI (2016), *Digital Lab Tunisia - CFI . Rapport d'activité 2016*, <https://www.ra-cfi.fr/en/projets/digital-lab-tunisie/> (consulté le 18 avril 2018).

CFI (2015), *Panorama des médias en ligne*, <http://www.cfi.fr/fr/actualites/panorama-des-medias-en-ligne> (consulté le 6 février 2018).

Christides, G. Kwasniewski, N. & Koitka, C. (2018), « Flüchtlingsdrama vor der griechischen Insel Samos: Ringen um die Wahrheit - SPIEGEL ONLINE », *Spiegel Online*,
<http://www.spiegel.de/panorama/fluechtlingsdrama-vor-der-griechischen-insel-samos-ringen-um-die-wahrheit-a-1200267.html> (consulté le 18 avril 2018).

CNN iReport (s.d), About CNN iReport, <http://ireport.cnn.com/about.jspa> (consulté le 6 août 2018).

Commission européenne (2018), *A multi-dimensional approach to disinformation Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation*, Commission européenne,
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation> (consulté le 20 avril 2018).

Community Media Association (2018), *Community Media Association*,
<https://www.commedia.org.uk/> (consulté le 6 août 2018).

DeJarnette, B. (2016), *Reforming the Trollosphere: Creating Conversation in the Comments Section*,
<http://mediashift.org/2016/01/reforming-the-trollosphere-creating-conversation-in-the-comments-section/> (consulté le 18 avril 2018).

DeJarnette, B. (2016), *The Case for (Community) Engagement*, <http://mediashift.org/2016/01/the-case-for-community-engagement/> (consulté le 18 avril 2018).

Delcambre, A. (2017), « Huit médias français s'allient à Facebook contre les « fake news » », *Le Monde*, https://www.lemonde.fr/actualite-medias/article/2017/02/06/huit-medias-francais-s-allient-a-facebook-dans-sa-lutte-contre-les-fake-news_5075054_3236.html (consulté le 6 août 2018).

die medienanstalten (2017), *Jahrbuch 2017*, <https://www.die-medienanstalten.de/publikationen/jahrbuch/news/jahrbuch-2017/> (consulté le 7 août 2018).

Edelman (2018), *2018 Edelman Trust Barometer Global Report*,
<https://cms.edelman.com/sites/default/files/2018-01/2018%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Global%20Report.pdf> (consulté le 6 août 2018).

Gagliardone, I., Gal, D., Alves, T. & Martinez, G. (2015), *Countering Online Hate Speech*, UNESCO,
<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002332/233231e.pdf> (consulté le 20 avril 2018).

- Golfin, J. (2014), The Register Citizen Newsroom Café, <https://newsroomcafe.wordpress.com/> (consulté le 6 août 2018).
- HuffPost Maghreb (2013), « Étude: "Un discours de haine" fort présent dans les médias tunisiens », *HuffPost*, https://www.huffpostmaghreb.com/2013/09/13/discours-haine-medias_n_3915036.html (consulté le 20 avril 2018).
- HuffPost Maghreb (s.d.), *Charte des commentaires*, <https://www.huffpostmaghreb.com/p/huffpostmaghreb-charte-des-commentaires> (consulté le 18 avril 2018).
- Internet World Stats (2018), *Africa Internet Users, 2018 Population and Facebook Statistics*, <https://www.internetworldstats.com/stats1.htm> (consulté le 18 avril 2018).
- Jurrat, N. (2011), *Mapping Digital Media: Citizen Journalism and the Internet*, Open Society Foundation, <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-citizen-journalism-and-internet-20110712.pdf> (consulté le 18 avril 2018).
- Kurpius, D. (2002), « Sources and Civic Journalism: Changing patterns of reporting? », *Journalism & Mass Communication Quarterly*, vol. 79/4, pp. 853-866, <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/107769900207900406> (consulté le 16 avril 2018).
- Libération (2018), #CheckNewsTunisie : posez vos questions !, http://www.liberation.fr/checknews/2018/04/27/checknewstunisie-posez-vos-questions_1646338 (consulté le 6 août 2018).
- Marshall, S. (2013), New York Times elevates comments from below the line, *journalism.co.uk*, www.journalism.co.uk/news/new-york-times-elevates-comments-from-below-the-line/s2/a553677/.
- Mare, A. (2018), *Citizen Journalism Guidelines on Electoral Reporting in Zimbabwe*, International Media Support, https://www.mediasupport.org/wp-content/uploads/2018/03/Zim_IMS-Citizen-Journalism-1-1.pdf (consulté le 6 août 2018).
- Mendel, T. (2018), *Adressing Hate Speech and Racism in the Media in the Southern Mediterranean: A Review of Formal and Informal Regulatory Approaches*, MedMedia, http://www.med-media.eu/wp-content/uploads/2018/05/MEDMEDIA_ENGLISH_SCREEN.pdf (consulté le 6 septembre 2018).
- Min, S. (2016), « Conversation through journalism: Searching for organizing principles of public and citizen journalism », *Journalism*, vol. 17/5, pp. 567-582, <http://dx.doi.org/10.1177/1464884915571298>.
- Mourtada, R., Salem, F. & Alshaer, S. (2014), *Arab Social Media Report: Citizen Engagement and Public Services in the Arab World: The Potential of Social Media*, MBR School of Government, <http://www.mbrsg.ae/getattachment/e9ea2ac8-13dd-4cd7-9104-b8f1f405cab3/Citizen-Engagement-and-Public-Services-in-the-Arab> (consulté le 18 avril 2018).
- Nielsen, R. (2012), *Ten Years that Shook the Media World Big Questions and Big Trends in International Media Developments*, Reuters Institute for the Study of Journalism, University of

- Oxford, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2017-09/Nielsen%20-%20Ten%20Years%20that%20Shook%20the%20Media_0.pdf (consulté le 18 avril 2018).
- NorthWestern University in Qatar (2017), *News Consumption*, Media Use in the Middle East, 2017, <http://www.mideastmedia.org/survey/2017/chapter/news-consumption/#s219> (consulté le 6 août 2018).
- NorthWestern University in Qatar (2017), *Social Media*, Media Use in the Middle East, 2017, <http://www.mideastmedia.org/survey/2017/interactive/social-media/who-use-the-following-social-media-platforms-facebook-whatsapp-twitter-instagram-snapchat-youtube-etc.html> (consulté le 6 août 2018).
- RSF & Al Khatt (2016), *Media Ownership Monitor Tunisie*, <http://tunisia.mom-rsf.org/fr/> (consulté le 6 février 2018).
- Salem, F. (2017), *The Arab Social Media Report 2017: Social Media and the Internet of Things: Towards Data-Driven Policymaking in the Arab World (Vol. 7)*, MBR School of Government., <http://www.mbrsg.ae/getattachment/1383b88a-6eb9-476a-bae4-61903688099b/Arab-Social-Media-Report-2017> (consulté le 18 avril 2018).
- Salter, L. (2009), « Independent Media Centres and the Law: Some problems for citizen journalism », dans Allan & Thorsen (dir. pub.), *Citizen Journalism : Global Perspectives*, Peter Lang, New York, <http://eprints.uwe.ac.uk/7469><http://www.peterlang.com/Index.cfm?vID=310295&vLang=E> (consulté le 6 août 2018).
- Stokel-Walker, C. (2018), « Fake news travels six times faster than the truth on Twitter », *New Scientist*, pp. 1143-1146, <http://dx.doi.org/10.1126/science.aao4960>.
- The Economist (s.d.), Ask the Economist, www.economist.com/ideasarena/news/ask-the-economist (consulté le 6 août 2018).
- UNESCO (s.d.), *Media and Information Literacy Curriculum for Teachers*, http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/media_and_information_literacy_curriculum_for_teachers_en.pdf (consulté le 6 août 2018).
- Universitat Autònoma de Barcelona (2007), « Approaches-existing and possible-to media literacy », dans *Study on the Current Trends and Approaches to Media Literacy in Europe*, http://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/studies/literacy-trends-report_en.pdf (consulté le 6 août 2018).
- Zak, E. (2012), *4 Questions With The Economist's Community Editor*, Adweek, <http://www.adweek.com/digital/4-questions-with-the-economists-community-editor/> (consulté le 18 avril 2018).

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Voix citoyenne en Tunisie

LE RÔLE DE LA COMMUNICATION ET DES MÉDIAS POUR UN GOUVERNEMENT PLUS OUVERT

Ce rapport analyse comment le cadre institutionnel et politique existant en Tunisie en matière de communication peut renforcer la transparence et la participation des citoyens. Compte tenu des changements socio-politiques importants intervenus depuis le Printemps arabe, le rapport s'intéresse à la contribution des écosystèmes médiatiques tunisiens aux initiatives du gouvernement ouvert. Il examine les opportunités et les défis rencontrés par les citoyens et les journalistes dans leurs tentatives pour accéder à l'information, et la capacité des médias en ligne, du journalisme civique et des médias associatifs et locaux de renforcer la transparence et de favoriser l'engagement des citoyens. Le rapport envisage diverses réponses possibles aux enjeux actuels de la désinformation et des discours de haine, et suggère des voies de réforme susceptibles d'être soutenues.

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : <https://doi.org/10.1787/9789264306622-fr>.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org pour plus d'informations.

