

Le Baromètre des Média Africains (B.M.A.)

Le Projet média pour l'Afrique australe de la Fondation Friedrich Ebert (Friedrich-Ebert-Stiftung) a pris l'initiative, en collaboration avec l'Institut des média pour l'Afrique australe (Media Institute for Southern Africa, MISA), de créer le Baromètre des média africains en avril 2005, exercice d'auto-évaluation fait par des africains, et selon des critères déterminés localement. Ce projet est le premier système d'évaluation globale et de description en profondeur des environnements médiatiques sur le continent africain.

Ses références sont, pour une large part, empruntées à la « Déclaration des principes de la liberté d'expression en Afrique », mise au point par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (African Commission for Human and Peoples' Rights, ACHPR), adoptée en 2002. Cette déclaration s'inspirait elle-même largement des conférences tenues à Windhoek, en Namibie, sur les thèmes de l'indépendance des medias (1992) et de la charte africaine de radio-télédiffusion (2001).

À la fin de 2007, 26 pays de l' Afrique australe ont été couvert par le B.M.A. Les pays qui avaient commencé l' exercice en 2005 ont été revisité en 2007, pourvoyant ainsi pour la toute première fois, des données comparables pour l' évaluation du développement dans un pays sur une période de deux ans.

Méthodologie :

Une commission d'experts est réunie dans chaque pays, comptant à part égale des représentants des médias et de la société civile au sens large. Ces experts sont membres de cette commission en leur capacité personnelle, et non comme représentants de leurs organisations respectives. La commission ne doit pas compter plus de 10 membres. Ses membres se réunissent bi-annuellement, dans une retraite de deux jours, afin de procéder, au cours d'une discussion de fond, à un exercice d'auto-évaluation, mené sur base de critères indicateurs. Ils déterminent ainsi les notations chiffrées pour chaque

critère indicateur. La réunion est présidée par un consultant de la Fondation Friedrich Ebert, Fondation Friedrich Ebert, pour assurer que les résultats soient comparables les uns aux autres. Les rapports obtenus sont communiqués au public.

Système de notation :

On demande aux membres de la commission de donner une note pour chaque critère indicateur, à la suite du débat de fond, au cours d'un vote anonyme, et selon la grille suivante :

- 1- Pays qui ne remplissent aucune condition du critère indicateur.
- 2- Pays qui remplissent un minimum de conditions du critère indicateur.
- 3- Pays qui remplissent de nombreuses conditions du critère indicateur, mais dont les progrès peuvent être trop récents pour être véritablement évalués.
- 4- Pays qui remplissent la majorité des conditions du critère indicateur.
- 5- Pays qui remplissent toutes les conditions du critère indicateur, et ce depuis un certain temps.

Les notes pour chaque secteur sont déterminées de la manière suivante : les membres de la commission , après débat de fond en commun, attribuent leur note (de 1 à 5) à chaque sous critère indicateur d'un secteur. La somme des notes individuelles est ensuite divisée par le nombre de membres du jury. Cette moyenne est considérée comme la note finale du sous critère indicateur.

Le rapport qualitatif, notes comprises, a pour objet d'évaluer, pour un temps donné (sur la base bi-annuelle des réunions de la commission), le progrès, ou tout autre type d'évolution, accompli en la matière dans le paysage médiatique.

Rolf Paasch,
chef du Projet média pour l'Afrique australe
Fondation Friedrich Ebert,
Windhoek, Namibie

BAROMÈTRE DES MÉDIAS - BÉNIN

Secteur 1 : la liberté d'expression, y compris la liberté des médias, est effectivement protégée et promue

1.1 : *La liberté d'expression, y compris la liberté des médias, est garantie dans la constitution et protégée par d'autres lois*

ANALYSE :

Une série de textes législatifs et réglementaires marquent le cadre de l'exercice de la liberté d'expression et de celle de la presse au Bénin.

Il y a la Constitution du 11 décembre 1990 qui, en son article 23, reconnaît que « toute personne a droit à, la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion et d'expression dans le respect de l'ordre public établi par la loi et les règlements. » Au terme de l'article 24 de la constitution, « la liberté de la presse est reconnue et garantie par l'Etat. Elle est protégée par la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) dans les conditions fixées par une loi organique ». La liberté d'expression est donc reconnue par la loi fondamentale à tout citoyen. Toutefois, les médias, instruments d'exercice de cette liberté, évoluent dans un environnement juridique restrictif et répressif.

La loi 60-12 du 30 juin 1960 qui trace les limites de la liberté de la presse prévoit des peines d'emprisonnement ferme pour les journalistes reconnus coupables de délits commis par voie de presse. Cette loi est complétée par deux autres que sont :

- l'ordonnance n° 69-22 PR/MJL du 4 juillet 1969 tendant à réprimer certains actes de nature à troubler la paix publique, la propagation, la publication, la diffusion et la

Bénin

- reproduction de fausses nouvelles ;
- la loi 97-010 du 20 août 1997 portant libéralisation de l'espace audiovisuel et dispositions pénales spéciales relatives aux délits en matière de presse et de communication audio visuelle en République du Bénin.

Outre les peines d'emprisonnement ferme, les exigences de la loi en matière de presse constituent des limites dans l'exercice de la liberté d'information et de la liberté d'opinion. Ces restrictions se retrouvent, d'une part dans la définition des exigences d'exactitude, d'honnêteté, de discréction, et d'autre part, dans le sens que le législateur donne aux notions telles que l'ordre public, l'atteinte à la moralité, l'offense aux Chefs d'Etat étrangers, à la personne du chef de l'Etat.

La loi sur la presse au Bénin est parfois considérée comme un obstacle par le journaliste qui, détenant des documents provenant de l'administration, peut être condamné pour recel de documents administratifs.

De plus, depuis plusieurs années, et en dépit des doléances répétées des animateurs des médias, le vote d'une loi sur l'accès aux sources d'information se fait toujours attendre.

NOTES :

Notes individuelles : 4, 5, 4, 4, 4, 2, 2, 2, 3, 3

Moyenne : 3.3

1.2 - *Le droit à la liberté d'expression s'exerce et les citoyens, y compris les journalistes, revendiquent/exercent leurs droits sans crainte.*

ANALYSE :

Courant 2005, au lendemain d'un débat télévisé auquel il a activement participé et portant sur l'organisation des élections, un citoyen a été surpris de voir débarquer dans les locaux de son entreprise des inspecteurs des impôts... Un redressement fiscal s'en est suivi. Une gamme variée d'exemples du genre existe.

C'est dire qu'au Bénin, les gouvernants disposent de moyens subtiles pour empêcher la jouissance du droit à la liberté d'expression du citoyen, soit avec la complicité de la loi ou par des manières détournées.

Les médias sont-ils libres dès lors que leur liberté économique reste hypothéquée, dès lors que la publicité, leur source principale de revenus est le monopole de quelques uns ? La manne publicitaire dont l'essentiel est fournie par les grosses entreprises publiques de la place - contrôlées pour la plupart par le pouvoir - est distribuée à la tête du client. N'y sont éligibles que les médias qui contribuent à la promotion des actions du gouvernement. Exit tous ceux qui sont critiques par rapport à la conduite des affaires de l'Etat. Un journal l'a si bien compris qu'il a fait l'option de ne critiquer personne : « tout est beau, tout le monde est bon ». Une manière d'éviter des ennuis fiscaux et d'être éligible à la publicité.

Cette dépendance économique des médias ne se limite pas seulement à l'administration publique. Elle est entretenue et exploitée par des entreprises qui n'hésitent pas à rompre ou à menacer de rompre tout contrat de publicité avec une entreprise de presse, si celle-ci publie toute information qui, même avérée, est susceptible de leur porter préjudice.

Bénin

NOTES :

Notes individuelles : 2, 3, 3, 1, 2, 1, 2, 1, 2, 2, 2, 2

Moyenne : 2.0

1.3 - *Il n'y a aucune loi limitant la liberté d'expression telle que des lois excessives sur les secrets officiels et le délit de presse, ou des lois qui empiètent de façon irraisonnable sur les responsabilités des médias.*

ANALYSE :

Le principe de l'accès aux sources d'information est juridiquement fixé dans le droit béninois des médias par la loi organique n°92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) : « Toute personne a droit à l'information. Nul ne peut être empêché, ni interdit d'accès aux sources d'information, ni inquiété de quelque façon dans l'exercice régulier de sa mission de communicateur s'il a satisfait aux dispositions de la présente loi. ». Dans la réalité des faits, cette loi ne facilite pas la jouissance de ce droit aux journalistes, et par ricochet, au public.

Le droit d'être informé implique le droit d'accéder aux sources d'information. Or il se fait que, nulle part, le législateur n'a défini les « sources d'information ». Pas de précisions non plus sur les obligations et responsabilités des personnes à qui les journalistes auraient à s'adresser pour accéder aux sources d'information.

A cela, il faut ajouter les interdictions relatives à la publication de certaines informations même avérées, dès lors que celles-ci concernent la vie privée des personnes, un fait constituant une infraction amnistie ou prescrite, ou ayant donné lieu à une condamnation effacée.

NOTES :

Notes individuelles : 2, 2, 1, 1, 2, 1, 2, 1, 1, 1

Moyenne : 1.4

1.4 - *Il n'y a pas de loi qui limite/restreint l'entrée dans la profession de journaliste et la pratique*

ANALYSE :

Aucune loi ne limite l'accès à la profession de journaliste. La loi 60-12 du 30 juin 1960 sur la liberté de la presse a fixé, entre autres, les conditions de création d'une entreprise de presse. Il convient toutefois de préciser que, récemment, la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC), dans sa décision n° 05-154/HAAC du 16 septembre 2005 portant réglementation de la carte de presse en République du Bénin, a défini de manière plus complète le profil et les critères d'accès à la profession de journaliste. Une décision qui n'est qu'un acte administratif et qui ne peut, par conséquent, être considérée comme une loi. De plus l'exercice de la profession n'est pas subordonné à l'obtention de cette carte.

NOTES

Notes individuelles : 5, 5, 4, 5, 5, 5, 5, 4, 5

Moyenne : 4.8

1.5 - *La protection des sources confidentielles d'information est garantie par la loi*

ANALYSE :

La protection des sources n'est pas garantie par aucune loi ou par un quelconque texte réglementaire. La loi oblige plutôt le journaliste à révéler ses sources.

NOTES

Notes individuelles : 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1

Moyenne : 1.0

1.6 - *L'information publique est facilement accessible, garantie par la loi à tous les citoyens, y compris les journalistes*

ANALYSE :

L'information publique n'est pas facilement accessible. Il existe plutôt des restrictions à l'information publique. Le recel de document administratif est un grand frein à l'accès à l'information publique.

NOTES

Notes individuelles : 1, 1, 1, 1 2, 2, 2, 1, 1, 2

Moyenne : 1.4

1.7 - La société civile, en général, et les groupes de pression des médias défendent activement la cause de la liberté des médias

ANALYSE :

Tout le monde reconnaît qu'au Bénin, la société civile défend la liberté des médias. En avril 2003, des journalistes du journal Le Télégramme ont été violemment battus par le Directeur général de la Police pour avoir publié une série d'articles sur la Police nationale. Lors de la marche pacifique de protestation organisée quelques jours plus tard par les associations professionnelles, on a vu marcher, côte à côte, journalistes et syndicalistes pour défendre l'espace de liberté garanti par la constitution.

Il est devenu très fréquent, ces dernières années de voir des organisations de la société civile monter au créneau pour défendre la liberté d'expression notamment les syndicalistes, réclamer plus de liberté pour les médias qui constituent, au premier chef, le moyen d'exercice de cette liberté d'expression. Cette réaction est parfois comprise comme une forme de retour de l'ascenseur aux médias dont on dit d'ailleurs au Bénin qu'ils ont fabriqué de toutes pièces certains animateurs de la société civile.

NOTES

Notes individuelles : 5, 4, 3, 5, 5, 5, 5, 2, 4, 4

Moyenne : 4,2

Moyenne totale du secteur 1: 2.6

Secteur 2 : Le paysage médiatique est caractérisé par la diversité, l'indépendance et la durabilité

2.1 - *Une large gamme de sources d'informations (écrite, audiovisuel, Internet) est disponible et accessible aux citoyens*

ANALYSE :

La presse béninoise compte parmi les plus denses de la sous région, regardée sous l'angle du nombre de titres. Pas moins d'une vingtaine de quotidiens réguliers, trois fois plus de publications périodiques fournissent des informations aussi variées que diverses. La seule difficulté de ces médias écrits est qu'il n'existe pas encore une messagerie digne du nom pour en assurer, en temps réel, la distribution dans tout le pays. Les zones les plus desservies sont les grandes villes du pays avec, pour les villes secondaires, un retard d'une semaine sur la lecture de l'actualité. Quant aux citoyens des zones rurales, ils ne disposent que très rarement de sources d'informations provenant de la presse écrite.

Les radios, malgré leur nombre relativement élevé - on en compte 73, tous genres confondus - sont inaccessibles dans certaines zones rurales où pourtant la radio est devenue, ces dernières années, le média le plus populaire.

Les cinq chaînes de télévision n'arrivent pas à couvrir toute l'étendue du territoire national. Même réalité avec Internet : en plus des difficultés à acquérir et à entretenir le matériel technique, il faut compter avec l'électricité qui est demeurée un luxe pour certaines populations en zone rurale.

NOTES

Notes individuelles : 3, 1, 4, 3, 2, 2, 2, 3, 1, 4.

Moyenne : 2.5

2.2 - L'accès des citoyens aux sources des médias nationaux n'est pas limité par les autorités étatiques

ANALYSE :

L'accès des citoyens aux sources des médias nationaux n'est pas limité par les autorités étatiques.

NOTES

Notes individuelles : 5, 5, 5, 5, 5, 5, 5, 4, 5, 5.

Moyenne : 4.9

2.3 - Des efforts sont entrepris pour élargir le champ de diffusion de la presse écrite, particulièrement dans les communautés rurales.

ANALYSE :

Il existe plusieurs initiatives de distribution de journaux. A côté d'une entreprise privée de messagerie qui distribue près de la moitié des tirages et dont l'efficacité reste très peu convaincante, certains journaux s'organisent eux-mêmes pour faire parvenir leurs parutions dans les villes secondaires au moyen des transports en commun, relayés parfois par des distributeurs individuels locaux. Les éditeurs des médias écrits sont si conscients de la situation qu'ils ont commandité une étude pour étudier les conditions de création d'une messagerie de presse plus professionnelle et répondant mieux aux

Bénin

exigences d'une presse moderne. Les propositions de ladite étude devraient être validées avant la fin du mois de juillet 2007.

En réalité, les communautés rurales ne constituent pas une cible privilégiée pour la presse écrite. Pour le moment, la distribution de journaux se limite aux villes secondaires où le lectorat déjà faible, n'a accès aux journaux que le lendemain de leur parution. L'effort se fait plus en direction des institutions abonnées à ces journaux qu'à l'endroit des lecteurs individuels à l'intérieur du pays. « Quel intérêt y a-t-il pour un journal de poursuivre la distribution dans une localité qui ne compte que 25 abonnés ? », s'est interrogé un directeur de publication.

A l'inexistence de journaux d'informations générales édités en langues nationales (pour une population à 71% analphabète) et d'un lectorat potentiel, s'ajoutent le faible tirage des journaux (les meilleurs tirages pour la presse privée se stabilisent à 1500 exemplaires en période ordinaire) et le coût prohibitif de la distribution.

Le nombre de journaux qui atteignent les zones rurales est infime. C'est dire que l'effort de distribution coûte plus cher qu'il ne rapporte. Cependant, à travers les conclusions d'une étude sur la messagerie réalisée récemment, le patronat des médias compte améliorer la distribution des journaux sur toute l'étendue du territoire national.

NOTES

Notes individuelles : 2, 2, 3, 2, 2, 2, 2, 2, 2.

Moyenne : 2.1

2.4 - *La législation sur la communication audiovisuelle a été adoptée, est appliquée et prévoit un environnement favorable aux programmes publics commerciaux et communautaires*

ANALYSE :

Oui, la législation sur la communication audiovisuelle est adoptée.

NOTES

Notes individuelles : 5, 5, 5, 4, 5, 5, 5, 5, 5, 5

Moyenne : 4.7

2.5 - *Les médias audiovisuels communautaires bénéficient d'une promotion spéciale étant donné leur potentiel à étendre l'accès aux populations pauvres et rurales.*

ANALYSE :

Au milieu des années 1990, la Coopération Suisse a apporté son appui à la création de certaines radios communautaires sur l'étendue du territoire national. Si cette expérience fait son chemin, il n'en est pas de même des initiatives prises dans ce sens au niveau de l'Etat. Dans le cadre de son programme de développement de la radio, l'Organisation intergouvernementale de la Francophonie (OIF), avait appuyé, au début des années 90, l'Etat béninois dans la création de radios rurales locales, alors prolongements de la radio de service public. Elles sont désormais prises en charge par les collectivités locales, avec un appui, essentiellement institutionnel de l'ORTB.

Aujourd'hui, l'initiative ne semble pas avoir prospéré. Les radios rurales locales se présentent comme les parents pauvres du disposit-

Bénin

tif : elles ne sont pas spécifiquement prises en compte (voire au sérieux). Le traitement qu'en font les professionnels n'est pas approprié, la cible ne perçoit pas les messages qui lui sont destinés... La loi et la pratique des gouvernants ne favorisent guère la promotion des médias audiovisuels communautaires car il existe aujourd'hui beaucoup de contraintes qui limitent ces médias dans leurs activités. A ces médias, il est appliqué le même traitement fiscal que toute entreprise commerciale. A cela, s'ajoutent les redevances de droit d'auteur, les factures souvent élevées de téléphone, le coût exorbitant de l'électricité. L'énergie électrique n'étant pas disponible partout en zone rurale, les radios utilisent des groupes électrogènes, avec une consommation d'essence allant parfois à 400 litres le mois. Pour réparer le matériel d'exploitation, souvent vétuste et obsolète, ou s'approvisionner en consommables et en pièces de rechange, il faut se rendre dans les pays voisins tels que le Togo, le Nigeria, et parfois le Ghana.

La ruralité n'est pas assez présente sur les écrans des chaînes de télévision installées au Bénin.

Le budget de l'aide de l'Etat à la presse ne réserve qu'une part infime à toute la presse audiovisuelle.

D'une manière générale, l'environnement n'est pas favorable à la communication audiovisuelle communautaire puisque, dans les faits, aucune politique de promotion n'est conçue pour ce type de médias.

NOTES

Notes individuelles : 2, 1, 3, 1, 1, 2, 1, 1, 1, 1.

Moyenne : 1.4

2.6 - *L'indépendance éditoriale de la presse écrite publiée par une autorité publique est suffisamment protégée contre l'ingérence politique excessive.*

ANALYSE :

L'indépendance de la presse écrite publiée par une autorité publique n'est que théorique. Dans la pratique, les pressions ne manquent pas. Non seulement les responsables de cette presse sont nommés par l'Exécutif. En dehors des nominations, il conviendrait de signaler la part de financement direct par l'Exécutif (ministères). Ce qui limite l'indépendance des personnels dirigeants. Mais il convient de noter que les notions de médias d'Etat et médias de service public ne sont pas encore bien comprises par les autorités de tutelle.

NOTES

Notes individuelles : 2, 1, 1, 3, 2, 1, 1, 2, 2, 2.

Moyenne : 1.7

2.7 - *Les agences d'informations locales et régionales indépendantes collectent et distribuent l'information à tous les médias.*

ANALYSE :

Non. Les agences de presse ne distribuent pas à tous les médias, même si elles existent.

NOTES

Notes individuelles : 2, 2, 3, 3, 2, 2, 2, 1, 2, 2.

Moyenne : 2.1

2.8 - *La diversité des médias est promue à travers une régulation/législation appropriée de la concurrence.*

ANALYSE :

La concurrence est libre. Aucune loi ne protège les uns contre les autres.

NOTES

Notes individuelles : 5, 5, 5, 4, 4, 5, 4, 4, 3, 4.

Moyenne : 4.3

2.9 - *Le gouvernement met en place des mécanismes devant promouvoir un environnement politique et économique favorable à la diversité du paysage médiatique.*

ANALYSE :

Le gouvernement ne se préoccupe pas des problèmes de la presse. Malgré les doléances répétées du patronat et des associations professionnelles, rien n'est fait pour accorder un statut particulier aux entreprises de presse qui à ce jour sont obligées de faire face aux impôts et taxes, au même titre que les entreprises commerciales.

NOTES

Notes individuelles : 2, 1, 1, 2, 2, 2, 1, 2, 2, 1.

Moyenne : 1.6

2.10 - *Les organes de presse privée fonctionnent comme des entreprises efficaces et professionnelles.*

ANALYSE :

Non. Un représentant du patronat, caricaturant la situation, a déclaré : « Nous fonctionnons plutôt comme des magiciens ».

NOTES

Notes individuelles : 1, 1, 2, 1, 1, 1, 1, 1, 2, 1.

Moyenne : 1.2

2.11 - *La presse écrite d'Etat n'est pas subventionnée avec l'argent des contribuables*

ANALYSE :

Les médias écrits d'Etat sont subventionnés par l'Etat dans des proportions différentes : le quotidien national La Nation est subventionné à environ 10%, l'Agence béninoise de presse à 100%.

Mais pour ce qui est de cet indicateur, tous les participants ont jugé mieux une appréciation contraire. Ils ont estimé, de façon unanime, qu'il n'y a aucun complexe à ce qu'un média de service public soit subventionné par l'Etat. En raison du droit à l'information que la Constitution béninoise a accordé au citoyen, avec comme devoirs subséquents la mise en œuvre de mécanisme permettant la totale jouissance de ce droit, l'Etat devrait donner au service public les moyens de mettre à la disposition du citoyen des informations équilibrées, justes et vraies. Les participants ont également estimé qu'en raison des difficultés financières et techniques d'accès aux autres médias que des citoyens pourraient éprouver, le service public de la presse écrite doit assurer le « service minimum

Bénin

» d'information aux citoyens. De ce fait, il est normal, voire légal, que l'Etat apporte un appui financier aux médias écrits de service public. Mais là-dessus, les participants ont émis le souhait qu'un mécanisme transparent de financement des médias du service public soit mis en place, garantissant l'indépendance de ces médias par rapport au gouvernement, et le respect du droit du public à des informations vraies et équilibrées.

Les médias de service public devraient être financés par des fonds publics dans la proportion qui leur permettent de travailler décemment. Mais il faudra envisager, comme c'est le cas des radios BBC (British Broadcasting Corporation) et VOA (Voice Of America), le vote d'un budget autonome par l'Assemblée nationale pour marquer clairement l'indépendance de ces médias de service public vis-à-vis du gouvernement qui ne cesse de faire pression.

NOTES

Notes individuelles : 3, 3, 3, 1, 2, 2, 1, 1, 1, 1.

Moyenne : 1.8

2.12 - Le gouvernement n'utilise pas son pouvoir à travers l'attribution des contrats publicitaires pour influer sur le contenu des médias.

ANALYSE :

Le gouvernement ne fait rien d'autre que d'utiliser son pouvoir dans l'attribution des contrats pour influer sur le contenu des médias, pour influencer le travail des journalistes. Lorsqu'un journal sous contrat avec un ministère critique le gouvernement, il perd ce contrat. Les médias critiques à l'égard du gouvernement ou des institutions sont parfois purement et simplement exclus de la couverture de leurs activités et de leurs contrats publicitaires.

NOTES

Notes individuelles : 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1

Moyenne : 1.0

2.13 - *Le marché de la publicité est assez vaste pour faire vivre plusieurs organes de presse.*

ANALYSE :

Non. Le marché publicitaire est très faible et ne peut faire vivre un grand nombre d'entreprises de presse, même si la gestion et la répartition de la publicité étaient bien organisées.

NOTES

Notes individuelles : 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1.

Moyenne : 1.0

Moyenne totale du secteur 2: 2.3

Secteur 3 : La régulation de la communication audiovisuelle est transparente et indépendante, la radiotélévision d'Etat se transforme en véritable média de service public.

3.1 - *La communication audiovisuelle est régulée par un organe indépendant suffisamment protégé contre toute ingérence, particulièrement d'ordre politique ou économique.*

ANALYSE :

L'organe de régulation existe : la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, HAAC. Mais du moment où, par exemple, la HAAC ne jouit pas d'une autonomie financière (c'est le ministère des finances qui met les fonds à disposition), les risques d'ingérence politique sont élevés.

NOTES

Notes individuelles : 1, 2, 3, 2, 2, 2, 1, 2, 2, 1.

Moyenne : 1.8

3.2 - *La procédure de nomination des membres de l'organe de régulation est ouverte et transparente et prend en compte la société civile.*

ANALYSE :

La procédure de nomination des membres de l'organe de régulation n'est pas transparente. Ces membres ne bénéficient pas des mêmes critères de désignation. Alors que les trois représentants des professionnels des médias sont élus par leurs pairs, les six autres sont désignés par l'Assemblée nationale et par le président de la République. Ils sont, pour la plupart du temps, des hommes

politiques qui maîtrisent peu les problèmes réels du secteur des médias. Mieux, le président de la HAAC est nommé par le Chef de l'Etat. Autant d'éléments qui posent de sérieux problèmes par rapport à l'indépendance de l'institution.

NOTES

Notes individuelles : 1, 1, 2, 2, 1, 2, 2, 1, 2, 1.

Moyenne : 1.5

3.3 - L'organe régule la communication audiovisuelle dans l'intérêt du public et assure l'équité et la diversité de vues qui représentent largement la société dans son ensemble.

ANALYSE :

Oui. Il le fait si bien que, parfois, il réussit à se mettre à dos le gouvernement.

NOTES

Notes individuelles : 5, 5, 4, 5, 5, 5, 4, 5, 5, 5.

Moyenne : 4.8

3.4 - Les décisions de l'organe sur l'attribution des licences, en particulier, sont guidées par une politique de communication audiovisuelle conçue de manière transparente et inclusive.

ANALYSE :

Dans la procédure d'attribution des licences, il existe une volonté

Bénin

de couvrir tout le territoire national. Les fréquences sont attribuées sur la base d'un guide du promoteur audiovisuel rédigé au préalable et d'un cahier des charges qui fixent les conditions dans lesquelles l'entreprise de presse audiovisuelle doit être créée et gérée.

Même s'il n'existe pas une politique clairement établie, l'attribution des licences se fait aujourd'hui de manière satisfaisante.

NOTES

Notes individuelles : 4, 5, 3, 4, 4, 4, 3, 4, 5, 5.

Moyenne : 4.1

3.5 - *Le diffuseur public est responsable devant le public à travers un conseil d'administration représentatif de la société dans son ensemble et désigné de manière indépendante, ouverte et transparente.*

ANALYSE :

Non. Au sein du conseil d'administration de l'Office de radio et Télévision du Bénin ORTB, ne siège qu'un seul représentant du syndicat des personnels de l'Office. Le critère de représentativité de la société n'est pas respecté. Une forte présence des représentants de ministères au sein du conseil fait de l'ORTB un organe du gouvernement. Ce qu'il convient de préciser ici, c'est que ce sont les statuts de l'Office qui fixent la composition du CA, lesquels sont rédigés par le ministère de tutelle. Ce qui fait qu'au bout du compte, le mode de désignation des membres est tout, sauf indépendant ouvert et transparent.

NOTES

Notes individuelles : 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 2, 1

Moyenne : 1.1

3.6 - *Les personnes qui ont des intérêts d'ordre politique ou économique ne peuvent pas être membres du conseil, c'est-à-dire les titulaires de poste au niveau de l'Etat et des partis politiques, ainsi que ceux qui ont un intérêt financier dans l'industrie audiovisuelle.*

ANALYSE :

Non. Il y a une forte présence du gouvernement au sein du Conseil, à travers les représentants délégués de ministères.

NOTES

Notes individuelles : 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 2, 1.

Moyenne : 1.1

3.7 - *L'indépendance éditoriale du diffuseur public vis-à-vis de toute pression commerciale et de toute influence politique est garantie par la loi et appliquée.*

ANALYSE :

Non. L'indépendance éditoriale de l'ORTB est en danger. Il arrive souvent que, pour des débats à la télévision nationale, les participants soient imposés par des personnes étrangères à la rédaction. Parfois, certains ministères et entreprises imposent aux rédactions, pour la couverture de leurs activités, le reporter et son cadre, le format de l'élément à diffuser et le moment de diffusion.

Bénin

NOTES

Notes individuelles : 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1.

Moyenne : 1.0

3.8 - *Le diffuseur public est correctement financé afin de l'empêcher de subir une ingérence arbitraire par le biais de son budget.*

ANALYSE :

Non. La mise en œuvre du budget par le ministère des finances ne protège pas l'ORTB contre les ingérences, même si les ressources allouées à l'Office proviennent du budget voté par l'Assemblée nationale. La procédure de décaissement des fonds au profit de l'ORTB tient grand compte de la « docilité » de celui-ci.

NOTES

Notes individuelles : 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1.

Moyenne : 1.0

3.9 - *Le diffuseur public est techniquement accessible à travers tout le pays.*

ANALYSE :

Non. La couverture géographique de la radio et de la télévision nationale n'est pas encore totale : autour de 48% pour la télévision nationale, et de 65% pour la radio nationale.

NOTES

Notes individuelles : 1, 2, 4, 3, 2, 2, 1, 3, 3, 5.

Moyenne : 2.6

3.10 - Le diffuseur public offre une programmation variée pour représenter tous les intérêts.

ANALYSE :

Malgré les pressions, des efforts sont faits, tant à la radio qu'à la télévision nationale, pour que tous les intérêts soient représentés. L'effort est particulièrement visible avec les langues nationales qui sont largement parlées sur les antennes.

NOTES

Notes individuelles : 4, 4, 4, 4, 3, 3, 3, 4, 4, 4.

Moyenne : 3.7

3.11 - Le diffuseur public fournit des informations équilibrées et justes, reflétant les différents points de vue et opinions.

ANALYSE :

L'ORTB s'efforce d'assurer l'équilibre et la véracité des informations qu'il fournit. La volonté d'équilibrer se manifeste surtout dans l'organisation et la conduite des débats, au risque parfois de déplaire. Malgré les pressions, des journalistes de l'ORTB essayent « d'organiser la résistance ».

Bénin

NOTES

Notes individuelles : 3, 3, 3, 2, 3, 3, 2, 4, 4, 3.

Moyenne : 3.0

3.12 - *Le diffuseur public présente un contenu local aussi varié et créatif qu'économiquement réalisable.*

ANALYSE :

Le contenu des émissions porte de plus en plus sur la culture béninoise. Ces nouveautés sont récentes et intéressantes. Mais il se pose un problème de production, non pas parce qu'il n'est pas possible de mobiliser des financements adéquats ou que les ressources humaines compétentes n'existent pas, mais parce que l'ORTB est encore géré comme une administration, où le fonctionnariat est la règle. Même la diffusion de productions locales extérieures à l'Office n'est pas aisée pour les raisons citées plus haut.

NOTES

Notes individuelles : 3, 3, 4, 3, 3, 3, 2, 4, 3, 3.

Moyenne : 3.1

Moyenne totale du secteur 3: 2.4

Secteur 4 : Les médias pratiquent un niveau élevé de normes professionnelles

4.1 - *Les médias suivent volontairement des codes de déontologie professionnelle qui sont appliqués par des organes d'autorégulation.*

ANALYSE :

Oui. Les médias béninois se sont dotés librement de leur Code de déontologie et de leur organe d'autorégulation, se sont librement engagés à respecter les principes et règles de la profession. L'organe d'autorégulation, qui est l'Observatoire de la déontologie et de l'éthique dans les médias (ODEM), fait appliquer les principes et règles du code en cas de plainte déposée par une tierce personne ou quand l'ODEM lui-même s'auto saisit en cas de violation flagrante du Code. Mieux, l'Observatoire organise des sessions de formation pour faire mieux connaître aux professionnels des médias les exigences déontologiques de leur métier.

NOTES

Notes individuelles : 5, 5, 5, 5, 5, 5, 5, 5, 5.

Moyenne : 5.0

4.2 - *Les normes de reportage suivent les principes de base d'exactitude et d'impartialité.*

ANALYSE :

La réponse n'est pas automatique ; elle est plutôt nuancée, lorsque l'on sait que la loi d'accès aux sources d'information n'existe pas. Il est très difficile de mettre en œuvre intégralement les principes d'exactitude et d'impartialité. La première difficulté est le refus

Bénin

des sources de permettre la vérification des faits. Rien n'empêche les sources, même si elles consentent à collaborer, à manipuler le journaliste ou à négocier avec lui l'abandon du sujet, objet de recherche.

Mais indépendamment des sources, il y a la recherche du sensationnel, la pression du temps ainsi que la commande de certains articles qui empêchent parfois d'observer les principes d'exactitude et d'impartialité dans le reportage.

C'est dire que parfois, la recherche du contradictoire et de la vérité peut ouvrir la porte au chantage, à la corruption et à de sérieuses pressions.

NOTES

Notes individuelles : 3, 2, 3, 2, 3, 2, 2, 3, 2, 2.

Moyenne : 2.4

4.3 - Les médias couvrent tous les événements et sujets, y compris l'économie, la culture, les informations locales et d'investigation.

ANALYSE :

Une gamme variée de sujets est abordée par la presse en général. Les médias de service public sont portés sur l'institutionnel, les contenus des médias privés sont dominés par des sujets politiques. Mais il reste des efforts à faire pour porter des informations économiques et donner une réelle dimension à la notion d'informations locales.

NOTES

Notes individuelles : 4, 3, 4, 4, 5, 4, 3, 5, 3, 4.

Moyenne : 3.9

4.4 - *L'intégration du genre est promue en termes de participation égale des deux sexes dans le processus de production.*

ANALYSE :

La présence des femmes dans les rédactions reste attachée à certaines émissions ou rubriques : santé, beauté, éducation, société, mode, cuisine... Dans l'audiovisuel, la présence de la femme s'améliore alors qu'elle est insignifiante dans la presse écrite. Dans la répartition des tâches rédactionnelles, certains responsables évoquent des questions de disponibilité et de sécurité de la femme pour la confiner dans les seconds rôles, des rôles beaucoup moins exigeants. Mais cette situation de la femme dans les médias ne doit pas être dissociée des pesanteurs sociologiques qui pèsent sur elle en général.

NOTES

Notes individuelles : 2, 3, 3, 4, 4, 3, 3, 4, 3, 3.

Moyenne : 3.2

4.5 - *L'intégration du genre se reflète dans le contenu éditorial*

ANALYSE :

La presse béninoise n'est pas masochiste. La femme est valorisée dans le contenu des médias. Certaines femmes sont même promues

Bénin

par la presse lorsqu'elles se distinguent. Il y en existe aujourd'hui de bien connues dont on dit qu'elles ont été « fabriquées » par les médias.

NOTES

Notes individuelles : 2, 4, 5, 4, 5, 4, 4, 4, 5, 4.

Moyenne : 4.1

4.6 - *Les journalistes et les directeurs de publication n'exercent pas l'autocensure*

ANALYSE :

Non. Il n'y a pas d'autocensure dans les rédactions.

NOTES

Notes individuelles : 3, 5, 5, 4, 5, 4, 5, 4, 4, 4.

Moyenne : 4.3

4.7 - *Les propriétaires des médias privés n'empiètent pas sur l'indépendance éditoriale.*

ANALYSE :

Les propriétaires des médias ne font que cela : ils empiètent abondamment et en tout temps sur l'indépendance éditoriale des médias. Il arrive que le directeur de publication enjoigne ses journalistes de ne pas donner la parole à certains acteurs de la classe politique, que le responsable de la rédaction refuse qu'un article soit publié pour des raisons économiques, personnelles ou pour l'intérêt du pays, ou qu'un article rédigé la veille par un journaliste soit pub-

lié le lendemain, profondément modifié, sur ordre du directeur de publication, sans que l'auteur en soit informé...

Les journaux, radios ou télévisions proches d'une tendance politique, s'interdisent de publier des informations défavorables à cette tendance.

NOTES

Notes individuelles : 1, 1, 2, 1, 2, 1, 1, 1, 1, 1.

Moyenne : 1.2

4.8 - *Les niveaux de salaire et les conditions générales de travail des journalistes et autres professionnels de la communication sont appropriés pour décourager la corruption.*

ANALYSE :

Non. Tout est organisé pour que les médias publics et privés succombent à la corruption : des salaires qui ne sont pas payés, des journalistes du service public qui gagnent encore 35.000 francs Cfa (53 euros) après près de 20 ans de service, des conditions de travail qui mettent régulièrement les journalistes en situations favorables à la corruption, des organisateurs de manifestations qui prennent directement en charge les frais de transport et de séjour des journalistes... Autant d'éléments qui montrent que les conditions de vie et de travail des journalistes ne les mettent pas à l'abri de la corruption. S'il est vrai que la situation dans le secteur public est meilleure - sécurité de l'emploi, cadre de travail, niveau de salaire acceptable, cela n'éloigne pas pour autant de la tentation.

NOTES

Notes individuelles : 2, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 2, 1, 2.

Moyenne : 1.3

4.9 - *Les structures de formation offrent des programmes de qualification aux journalistes ainsi que des opportunités d'améliorer leurs connaissances.*

ANALYSE :

Oui. S'il est vrai qu'à ce jour, le Bénin ne dispose pas d'école de journalisme digne de ce nom, il faut noter que depuis 1997, l'Etat accorde chaque année une subvention à la presse dont une part est consacrée à la formation professionnelle continue des personnels des médias. Cette initiative vient prendre, en partie, le relais des institutions et fondations installées sur le territoire béninois qui, depuis 1990, ont apporté une contribution appréciable à la formation des professionnels des médias.

NOTES

Notes individuelles : 4, 4, 4, 5, 5, 5, 4, 5, 5, 4.

Moyenne : 4.5

4.10 - *Les journalistes et les autres professionnels de la communication sont organisés en syndicats et/ou associations professionnelles.*

ANALYSE :

La réponse est oui. Les professionnels des médias sont réunis au sein de l'Union des professionnels des médias du Bénin (UPMB) qui agit

en tant que syndicat, alors que les patrons se retrouvent au sein du Conseil national du patronat de la presse et de l'audiovisuel du Bénin, (CNPA-Bénin). Au-delà de cette structuration, il existe des réseaux de spécialisation (réseau de journalistes parlementaires, de journalistes économiques, de journalistes de l'environnement...). Une mutuelle est même créée pour aider les journalistes à régler des problèmes d'ordre social.

NOTES

Notes individuelles : 5, 5, 5, 5, 5, 5, 5, 5, 5, 5.

Moyenne : 5.0

Moyenne totale du secteur 4 : 3.5

Bénin

La réunion du panel a eu lieu à Possotomè du 15 au 17 juin 2007.

Membres du panel :

Société civile :

1. M. Urbain Amagbédji, sociologue
2. Mme Adélaïde Fassinou Allagbada, écrivain
3. Me Joseph Djogbénou, avocat à la Cour
4. Mme Monique Ouassa Kouaro, socio-anthropologue
5. Mme Philomène Ekpo, syndicaliste.

Médias :

1. M. Georges Amlon, journaliste-consultant
2. M. Edouard Loko, journaliste, secrétaire général du CNPA Bénin (le patronat de la presse béninoise)
3. Michel Tchanou, journaliste, président de l'ODEM, organe d'autorégulation des médias
4. Mme Reine Azifan, journaliste, directrice de publication de La Nation, quotidien du service public
5. M ; Wilfrid Adoun, président de l'UPMB, syndicat des journalistes béninois.

Rapporteur : François Laïbi

Modérateur : Gabriel Ayité Baglo.

English Front Page

MEDIA BAROMETER - BENIN

Sector 1: Freedom of expression, including media freedom is actually protected and promoted.

1.1: Freedom of expression, including media freedom is guaranteed by the constitution and protected by other Acts.

ANALYSIS

A series of legislative and regulatory texts mark the framework of the exercise of the freedom of expression and that of the media in Benin.

There is the Constitution of 11 December 1990 which, in its article 23, recognizes that “any person has the right to the freedom of thought, conscience, religion, worship, opinion and of expression in respect of the law and order established by the law and the regulations.” In terms of article 24 of the constitution, “media freedom is recognized and guaranteed by the State. It is protected by the High Authority for Audio-visual and Communication (HAAC) under the conditions fixed by Law”. The freedom of expression is thus guaranteed to any citizen by the fundamental law. However, the media, an instrument to exercise such freedom, evolves in a restrictive and repressive legal environment.

Law 60-12 of June 30 1960 which traces the limits of the freedom of the press envisages penalties of imprisonment for the journalists found guilty of offences made through the media. This law is supplemented by two others which are:

- Decree nr 69 - 22 PR / MJL of 4 July 1969 aiming to censure some actions likely to disturb public peace, the propagation, publication, broadcasting and the reproduction of false news;
- Law 97 - 010 of the 20 August 1997 on the liberalization of the

Bénin

audio-visual space and special penal provisions relating to the offences in the press and audio-visual communication in the Republic of Benin.

In addition to imprisonment, the requirements of the law regarding the media constitute limits in the exercise of the freedom of information and freedom of thought. These restrictions are found, on the one hand in the definition of the requirements of accuracy, honesty, discretion, and on the other hand, in the sense that the legislator gives to the concepts such as the law and order, the infringement to morality, offence to foreign Heads of State and to the Head of State.

Journalists sometimes regard the media law in Benin as an obstacle because by holding documents coming from the administration, they can be condemned for concealment of administrative documents. Moreover, for several years, and in spite of repeated complaints by media professionals, the vote of a law on the access to information sources has still not been taken.

GRADING:

Individual Grading: 4, 5, 4, 4, 4, 2, 2, 2, 3, 3

Average: 3.3

1.2 - *The right to freedom of expression is exercised and citizens, including journalists demand / exercise their right without fear.*

ANALYSIS:

A citizen that participated actively in a televised debate on the organization of elections in 2005 was surprised to see coming into his offices some tax inspectors on the very next day. He was subjected

to a tax investigation and recovery followed. This is one of a wide range of examples of the kind.

This means that in Benin, the leaders have subtle means to prevent the right to the freedom of expression from being enjoyed by the citizens, either with the complicity of the law or by tricky ways.

Are media organizations free once their economic freedom remains mortgaged and advertising, their principal source of income is the monopoly of some? The advertising revenue most of which is provided by local large public companies - most of the time - controlled by the government - is distributed with a clear bias. The only media eligible are those which contribute to the promotion of the actions and policies of the government. All those which criticize the conduct of the State Affairs are left out. One of the newspapers understood this situation so well that it took the option not to criticize anybody: "all is beautiful, everyone is good". A way of avoiding tax troubles and be considered for advertisement.

This economic dependence of the media is not limited only to the public administration. It is maintained and exploited by companies which do not hesitate to break or threaten to break any advertising contract with a media organization, if it publishes any information which, even proven, is likely to damage their good public image.

GRADING:

Personal grading: 2, 3, 3, 1, 2, 1, 2, 1, 2, 2, 2, 2

Average: 2.0

- 1.3 - *There is no law restricting the freedom of expression such as excessive official state secret laws or laws which interfere unreasonably with the responsibility of the media.*
-

ANALYSIS:

The principle of access to information sources is legally determined in the Beninese law of the media by Act nr. 92 - 021 of 21 August 1992 related to the High Authority of Audio-Visual and of Communication (HAAC): “Any person has the right to information. No one can be prevented neither denied access to information sources, nor worried in any way in the regular exercise of the task of communicator if such communicator has satisfied the provisions of this law”. In reality, this law does not facilitate the enjoyment of this right by journalists, and as a consequence the public.

The right to be informed implies the right to have access to sources of information. However it appears that, nowhere, the legislator defined “sources of information”. There are no specific indications both on obligations and responsibilities for the people to whom journalists would have to contact to reach the sources of information. Apart from this there are also added prohibitions related to the publication of some information related to people’s private life, even if confirmed, which constitutes an amnesty or prescribed infringement, or could further lead to an overridden conviction.

GRADING:

Personal GRADING: 2, 2, 1, 1, 2, 1, 2, 1, 1, 1

Average: 1.4

1.4 - *There is no law that limits/restricts any person from practicing or becoming a journalist.*

ANALYSIS:

No law limits the access to the occupation of journalist.

Law 60-12 of 30 June 1960 on media freedom determined among others the conditions for the establishment of a media organization. However, it should be stressed that recently, the High Authority of Audio-visual and Communication (HAAC), in its decision nr. 05 - 154 / HAAC of 16 September 2005 related to the regulation of the Media Card of the Republic of Benin, defined the profile and criteria to access journalism as a profession in a more detailed way. This was simply an administrative decision and, consequently, cannot be regarded as a law. Furthermore, the exercise of the profession is not subordinated to obtaining of this card.

GRADING

Personal Grading: 5, 5, 4, 5, 5, 5, 5, 4, 5

Average: 4.8

1.5 - *The protection of confidential sources of information is guaranteed by law*

ANALYSIS:

The protection of information sources is not guaranteed by law or by any decree. Instead, the law obliges journalists to reveal all his sources.

GRADING

Personal GRADING: 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1

Average: 1.0

1.6 - Public information is easily accessible, guaranteed by law to all citizens including journalists

ANALYSIS:

Public information is not easily accessible. There are many restrictions concerning public information. The concealment of administrative documents is a large impediment from accessing public information.

GRADING

Personal GRADING: 1, 1, 1, 1 2, 2, 2, 1, 1, 2

Average: 1.4

1.7 - Civil society in general, and media pressure groups in particular, defend the cause of media freedom

ANALYSIS:

Everyone recognizes that in Benin, the civil society defends the media freedom. Journalists from the newspaper Le Telegramme were violently assaulted by the Director General of the Police Force for having published a series of articles on the National Police Force in April 2003. At the time of the peaceful demonstration organized a few days later by the professional associations, one saw walking, side by side, journalists and trade unionists fighting for more freedom as guaranteed by the constitution.

Over the past few years it has been very frequent to witness civil society organizations going on air to defend the freedom of expression in particular trade unionists who claim more freedom for the media which constitutes the main channel to exercise such freedom of expression. This reaction is sometimes understood as a form of payback time for the media because it is said in Benin that the media invented some organizers of the civil society.

GRADING

Personal GRADING: 5, 4, 3, 5, 5, 5, 2, 4, 4

Average: 4.2

Total Average for sector 1: 2.6

Sector 2: The Media landscape is characterized by diversity, independence and sustainability

2.1 - *A broad range of sources of information (written, audio-visual, Internet) are available and accessible to citizens*

ANALYSIS:

The Beninese press is among the most abundant of the sub region in as far as the number of titles is concerned. Not less than twenty regular daily newspapers and three times more periodic publications provide information as varied as various in Benin. The only difficulty of such written media is that a transport system of quality to ensure their distribution to the whole country in real time is non existent. The areas that benefit most are the large cities of the country as in the secondary cities there is a delay of one week in the distribution patterns of newspapers. As for the population of the rural zones, they seldom have access to information from the written press.

The radio stations, in spite of their relatively high number - 73 radio stations of all kinds were counted - are inaccessible in some rural areas. Nevertheless the radio has become the most popular media in the past few years.

The five television channels are short of covering the whole of the national territory. The same situation applies to the Internet: apart from the difficulties in acquiring and maintaining the equipment, electricity has to be taken into account and is considered to be a luxury for some populations in rural areas.

GRADING

Personal Grading: 3, 1, 4, 3, 2, 2, 2, 3, 1, 4.

Average: 2.5

2.2 - State authorities do not limit the citizens' access to sources of national media

ANALYSIS:

State authorities do not limit the citizens' access to sources of national media

GRADING

Personal Grading: 5, 5, 5, 5, 5, 5, 5, 4, 5, 5.

Average: 4.9

2.3 - Efforts are made to widen the field of distribution of the newspaper industry, particularly in the rural communities.

ANALYSIS:

There are several initiatives of distribution of newspapers. Over and above a private express service which distributes about half of the newspapers, whose effectiveness remains far from convincing, some newspapers organize themselves to forward their publications to the secondary cities by means of public transport, relayed sometimes by individual local distributors. Editors of the written media are so conscious of this situation that they commissioned a survey to study the conditions for the establishment of a more professional express service to meet the requirements of modern newspaper organizations. The proposals for the aforementioned study should be validated before the end of July 2007.

In fact, rural communities do not constitute a privileged target for the newspaper industry. For the moment, the distribution of newspapers is limited to the secondary cities where the already weak readership, has access to newspapers only the day after their pub-

Benin

lication. The effort is made more towards institutions subscribing these newspapers than towards individual readers in the rural areas. "Which interest is there for a newspaper to continue the distribution in a village where there are only 25 subscribers?" asked the director of a publication.

Apart from the non existence of newspapers of general information published in national languages (for a population with 71% illiterate) and of a potential readership, are added the weak printing of the newspapers (the best printings for the private press are stabilized at 1500 copies in ordinary period) and the prohibitive cost of distribution.

The number of newspapers which reach the rural areas is negligible. It means that the distribution effort is more expensive than it pays. However, through the findings of a study on an express service carried out recently, media employers intend to improve the distribution of the newspapers on all the national territory.

GRADING

Personal Grading: 2, 2, 3, 2, 2, 2, 2, 2, 2.

Average: 2.1

2.4 - *The legislation on the audio-visual communication was adopted, it is applied and there is an expectation of a suitable environment for public commercial and community programs*

ANALYSIS:

Yes, the legislation on audio-visual communication was adopted.

GRADING

Personal Grading: 5, 5, 5, 4, 5, 5, 5, 5, 5, 5

Average: 4.7

2.5 - *The Community audio-visual media enjoy a special promotion given their potential to extend coverage to the poor and rural populations.*

ANALYSIS:

In the mid 90, the Swiss Cooperation supported the establishment of some Community radios on the national territory. If this experiment was able to move ahead, it is not the same case with initiatives taken in the same way by the government. Within the framework of its radio development programme the Intergovernmental Organization of Francophone Countries (OIF) supported the Beninese State in the creation of local rural radios and the improvement of coverage of the public service radio at the beginning of the nineties,. From then on, they were place under the control of local communities with the support, mainly institutional, of the ORTB.

Today, the initiative does not seem to have thrived. The local rural radios are presented as poor parents of the whole plan: they are not specifically taken into account (even seriously). The usage that the professionals make of them is not appropriate, with the target listenership not understanding the messages intended to them.

The law and the practice by the authorities hardly support the promotion of the Community audio-visual media because presently there are a lot of constraints which limit the activities of such media. The same tax treatment is applied to this media as in any commercial business. To this, royalties, the often high telephone invoices and the exorbitant cost of electricity are added. Some radio stations use generators with a petrol consumption of about 400 litters per month where electric power is not available in the rural

Benin

area. To repair the equipment often decayed and obsolete, or to buy consumables and spare parts can only be done in neighbouring Togo, Nigeria, and sometimes Ghana.

The life in rural areas is not present enough on the screens of the television channels operating in Benin. The State budget for aid to the print media holds only negligible share to all the audio-visual media.

Generally, the environment is not conducive to the Community audio-visual communication since, in fact, no promotion policy has been designed for this type of media.

GRADING

Personal Grading: 2, 1, 3, 1, 1, 2, 1, 1, 1, 1.

Average: 1.4

2.6 - *The editorial independence of the print media published by a public authority is sufficiently protected from the excessive political interference.*

ANALYSIS:

The independence of the print media published by a public authority is only theoretical. In practice, pressures are there. To start with the persons in charge for this print media are named by the Executive. Apart from the nominations, it would be advisable to announce the share of direct financing by the Executive (government ministries). Lack of doing so, limits the independence of the leaders of such radio stations. But it should be noted that the concepts of State media and public service media are not yet well understood by the Government Authorities.

GRADING

Personal Grading: 2, 1, 1, 3, 2, 1, 1, 2, 2, 2.

Average: 1.7

2.7 - *Local and regional independent news agencies collect and distribute information to all media.*

ANALYSIS:

No. News agencies would not distribute to all media, even if they existed.

GRADING

Personal Grading: 2, 2, 3, 3, 2, 2, 2, 1, 2, 2.

Average: 2.1

2.8 - *The diversity of media is promoted through a suitable regulation / legislation of competition.*

ANALYSIS:

Freedom of competition is a fact. No law protects one against the others.

GRADING

Personal Grading: 5, 5, 5, 4, 4, 5, 4, 4, 3, 4.

Average: 4.3

2.9 - *The government put in place mechanisms to promote a suitable political and economic environment favouring the diversity of the media landscape.*

ANALYSIS:

The government is not worried with media problems. In spite of the repeated complaints by employers and trade associations, up to today nothing was done to grant a particular status to the media companies which are obliged to pay taxes and duties, at the same level as commercial enterprises.

GRADING

Personal Grading: 2, 1, 1, 2, 2, 2, 1, 2, 2, 1.

Average: 1.6

2.10 - *Private media houses operate efficient and professional businesses.*

ANALYSIS:

No. An employer representative, satirising the situation, declared: «We function rather like magicians».

GRADING

Personal Grading: 1, 1, 2, 1, 1, 1, 1, 2, 1.

Average: 1.2

2.11 - *The State print media is not subsidized with tax payers' money*

ANALYSIS:

The State print media is subsidized by the State in different proportions: the national daily newspaper La Nation is subsidized to approximately 10% and the Beninese News Agency at 100%.

But regarding this indicator, all participants considered an opposite appreciation. They estimated, in a unanimous way, that there was no problem for a public service media to be subsidized by the State. Because of the right to information enshrined in the Beninese Constitution, the State, with subsequent duties related to the implementation of mechanisms allowing the total enjoyment of this right, should give to the public service the means of giving the citizen balanced, fair and reliable information. The participants also estimated that because of financial and technical difficulties by citizens to access other media, the public print media must ensure a "minimum service" to inform the citizens. So it is normal, even legal, that the State financially supports the public print media. However in relation to this, the participants expressed the wish that a transparent mechanism of financing the public media be set up to guarantee the independence of such media from the government, and the respect for the citizen's right to a balanced and reliable information

The public media should be financed by public funds in such proportion that would enable them to work professionally. However it will be necessary to table an autonomous budget at the National Assembly, as is the case of international public radio services like the BBC (British Broadcasting Corporation) and the VOA (Voice of America) and in this way establishing a clear independence of such public media from the government that never stops from exerting pressure.

GRADING

Personal Grading: 3, 3, 3, 1, 2, 2, 1, 1, 1, 1.

Average: 1.8

2.12 - The government does not use its power through the attribution of advertising contracts to influence the content of the media.

ANALYSIS:

All the government does is to use its power in the attribution of the contracts to influence the contents of the media and to influence the work of journalists. When a newspaper has a contract with a ministry and criticizes the government, it loses such contract. The media that criticises the government or its institutions is sometimes simply excluded from covering government activities and getting its advertising contracts.

GRADING

Personal Grading: 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1

Average: 1.0

2.13 - The advertising market is broad enough to sustain many press bodies.

ANALYSIS:

No. The advertising market is very weak and cannot sustain a great number of media houses, even if the management and the distribution of advertising contracts were well organized.

GRADING

Personal Grading: 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1.

Average: 1.0

Total average for sector 2: 2.3

Sector 3: The regulation of the electronic media is transparent and independent. State radio and television are being transformed into a true public media service.

3.1 - *The electronic media is regulated by an independent body sufficiently protected against any interference, specially political or economical.*

ANALYSIS:

The regulatory body exists: the High Authority of Audio-visual and Communication, HAAC. But at the moment the HAAC does not enjoy financial autonomy (it is the Ministry of Finance that puts funds at its disposal), making the risks of political interference high.

GRADING

Personal Grading: 1, 2, 3, 2, 2, 2, 1, 2, 2, 1.

Average: 1.8

3.2 - *The appointing procedure for the members of the regulatory body is open and transparent and takes into account civil society.*

ANALYSIS:

The appointing procedure for the members of the regulatory body is not transparent. These members do not enjoy the same nomination criteria. Whereas the three representatives of the media practitioners are elected by their peers, the other six members are appointed by the National Assembly and the State President. Mostly they are politicians who know very little of the real problems in the media sector. Even worse, the HAAC president is appointed by the Head of State. These are many of the reasons that pose serious

problems to the independence of the institution.

GRADING

Individual Grading: 1, 1, 2, 2, 1, 2, 2, 1, 2, 1.

Average: 1.5

3.3 - *The body regulates electronic media in the interest of the public and ensures equity and diversity of opinions which represent broadly society as a whole*

ANALYSIS:

Yes. It works so well that, sometimes, it succeeds to be in trouble with the government.

GRADING

Individual Grading: 5, 5, 4, 5, 5, 5, 4, 5, 5, 5.

Average: 4.8

3.4 - *The decisions of the body mainly on the attribution of licenses are guided by an audio-visual policy which is designed in a transparent and inclusive way.*

ANALYSIS:

In the procedure of attribution of licenses, there is the will to cover the whole of the national territory. The frequencies are allocated according to a pre-prepared guide by the audio-visual promoter and to the terms of reference which establishes the conditions under which the audio-visual media company must be created and managed.

Benin

Although there is an unclear policy, presently the allocation of licenses is done satisfactorily.

GRADING

Individual Grading: 4, 5, 3, 4, 4, 4, 3, 4, 5, 5.

Average: 4.1

3.5 - *The public broadcaster is accountable before the public through a Board of Directors representing the society as a whole and is appointed in an independent, open and transparent way.*

ANALYSIS:

No. Within the Board of Directors of the Office of Radio and Television of Benin, ORTB, there is only one representative from the Office trade union. The criterion of representing society is not respected. The strong presence of representatives from the ministries in the council makes the ORTB a government body. It is important to detail that in fact the statutes of the Office that establish the composition of Board of Directors is written by the ministry responsible for the Media. The result of this is that, at the end of the day, the mode of nomination of members of the board is not independent, opened and transparent.

GRADING

Individual Grading: 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 2,

Average: 1.1

3.6 - *People who have interests of a political or economic nature cannot be members of the Board, meaning the incumbents at state or political party levels, as well as those that have a financial interest in the audio-visual industry.*

ANALYSIS:

No. There is a strong presence of the government on the Board through representatives of ministers.

GRADING

Individual Grading: 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 2, 1.

Average: 1.1

3.7 - *The editorial independence of the public broadcaster with respect to any commercial pressure and political influence is guaranteed by law and is applied.*

ANALYSIS:

No. The editorial independence of the ORTB is in danger. It often happens that, for debates at the national television, the participants are imposed by people that have nothing to do with editorial staff. Sometimes, some ministries and companies impose the names of the reporter and his cameraman to the editorial staff for the coverage of their activities. They also have a say on the editing of the piece and its broadcasting time.

GRADING

Individual Grading: 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1.

Average: 1.0

3.8 - *The public broadcaster is adequately financed to protect it from biased interference by means of manipulation of its budget.*

ANALYSIS:

No. The implementation of the budget by the Finance Ministry does not protect the ORTB from interference, even if the resources allocated to the Office come from the budget voted by the National Assembly. The procedure of withdrawal of funds from the profit of the ORTB is the main reason for its “docility”.

GRADING

Individual Grading: 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1.

Average: 1.0

3.9 - *The public broadcaster is technically accessible countrywide.*

ANALYSIS:

No. The geographic coverage of the radio and national television is not yet widespread: about 48% for national television, and 65% for national radio.

GRADING

Individual Grading: 1, 2, 4, 3, 2, 2, 1, 3, 3, 5.

Average: 2.6

3.10 - The public broadcaster offers a variety of programmes which represent all interests.

ANALYSIS:

In spite of pressures, efforts are made both with national radio and national television, so that all the interests are represented. The effort is particularly visible with the national languages which are largely spoken on air.

GRADING

Individual Grading: 4, 4, 4, 4, 3, 3, 3, 4, 4, 4.

Average: 3.7

3.11 - *The public broadcaster provides balanced and fair information, reflecting different points of view and opinions.*

ANALYSIS:

The ORTB endeavours to ensure the balance and reliability of the information it provides. The will to balance information appears especially in organizing and moderating the debates, sometimes with the risk sometimes of displeasing the authorities. In spite of pressures, ORTB journalists try “to organize the resistance”.

GRADING

Individual Grading: 3, 3, 3, 2, 3, 3, 2, 4, 4, 3.

Average: 3.0

3.12 - The public broadcaster presents a local content rather varied, creative and economically achievable.

ANALYSIS:

Programme content relates more and more to the Beninese culture. These are recent and interesting innovations. But it poses a problem of production, not because it is not possible to mobilize adequate funding or that qualified human resources do not exist, but because the ORTB is still managed like a state administration, where civil servants are the rule. Even the broadcasting of local productions external to the Office is not easy for the reasons referred to above.

GRADING

Individual Grading: 3, 3, 4, 3, 3, 3, 2, 4, 3, 3.

Average: 3.1

Total average for sector 3: 2.4

Sector 4: The media organisations implement a high level of professional standards.

-
- 4.1 - *The media follows willingly the professional code of ethics which is applied by the self-regulating body.*
-

ANALYSIS:

Yes. The Beninese media freely equipped themselves with their Code of Ethics and of their self-regulating body, freely committed themselves to respect the principles and rules of the profession. The self-regulating body, which is the Observatory of Ethics in the Media (ODEM), applies the rules and regulations of the code in the event of a complaint made by a third party or when the ODEM itself is seized in the event of obvious violation of the Code. Better, the Observatory organizes training courses to better inform the media professionals of the ethical requirements of their trade.

GRADING

Individual Grading: 5, 5, 5, 5, 5, 5, 5, 5, 5.

Average: 5.0

-
- 4.2 - *The standards of reporting follow the guiding principles of accuracy and impartiality.*
-

ANALYSIS:

The answer is not as easy as it seems; there are many nuances because there is no law regulating the access to sources of information. It is very difficult to completely implement the principles of accuracy and impartiality. A major difficulty is the refusal by the sources to allow for verification of facts. Nothing prevents the sources, even if they agree to collaborate, to manipulate journalists or to negotiate with them to give up the investigation on the

Benin

subject which is the purpose of the research or consultation.

But independently of the sources, there is the research of sensational stories, the pressure of time as well as the order of some stories which sometimes is an obstacle preventing from observing the principles of accuracy and impartiality.

It is to say that sometimes, the research of the contradictory and the search for the truth can open the door to blackmail, corruption and serious pressures.

GRADING

Individual Grading: 3, 2, 3, 2, 3, 2, 2, 3, 2, 2.

Average: 2.4

4.3 - *The media cover all the events and issues including local economy, culture, local information and investigation.*

ANALYSIS:

A varied range of subjects is addressed by the media in general. The public service media reports on institutional issues, the contents of the private media are dominated by political stories. But there are some efforts to implement the coverage of economic information and to give a real dimension to the concept of local news.

GRADING

Individual Grading: 4, 3, 4, 4, 5, 4, 3, 5, 3, 4.

Average: 3.9

4.4 - Gender integration is promoted in terms of equal participation of the two sexes in the production process.

ANALYSIS:

The presence of women in the editorial desks remains linked to some specific programmes: health, beauty, education, society, fashion, kitchen... In the audio-visual sector, the presence of women is increasing while in the print media their participation is almost non-existent. In the assignment of editorial functions, some editors use as an excuse the question of availability and safety of women to confine them to secondary roles that are much less demanding. But the situation of women in the media should not be dissociated from sociological factors that are a burden to the women in general.

GRADING

Individual Grading: 2, 3, 3, 4, 4, 3, 3, 4, 3, 3.

Average: 3.2

4.5 - Gender integration is reflected in the editorial content

ANALYSIS:

The Beninese press is not masochistic. The image of the women is enriched by the media. Some women are even promoted by the media when they are distinguished. There are some well known women today considered to be “invented” by the media.

GRADING

Individual Grading: 2, 4, 5, 4, 5, 4, 4, 4, 5, 4.

Average: 4.1

4.6 - *Journalists and editors-in-chief do not exert self-censorship*

ANALYSIS:

No. There is no self censorship in the various editorial desks.

GRADING

Individual Grading: 3, 5, 5, 4, 5, 4, 5, 4, 4, 4.

Average: 4.3

4.7 - *The owners of the private media do not encroach on the editorial independence*

ANALYSIS:

The owners of the media do exactly that: their interference on the editorial independence of the media is intense and done at any time. It is normal for a director of a publication to order his journalists not to quote or interview some actors in the political community, or the editor refuses that an article is published for economic or personal reasons or even in the interest of the country. It also happens that an article written the day before by a journalist is deeply modified before being published the following day. This is done by order of the editor without the author being informed.

Those newspapers, radios or televisions that are close to a political tendency, abstain from publishing or broadcast negative stories related to their political lines.

GRADING

Individual Grading: 1, 1, 2, 1, 2, 1, 1, 1, 1, 1.

Average: 1.2

-
- 4.8 - *Wages levels and the general conditions of employment of journalists and other media professionals are appropriated to discourage corruption.*
-

ANALYSIS:

No. All is organized so that the public and the private media succumb to corruption: wages which are not paid; there are journalists from the public service who earn 35.000 CFA francs (53 euros) after nearly 20 years of service; working conditions which often put the journalists in situations that are favourable to corruption; organizers of events which take direct charge of transport and accommodation fees for the journalists... Many elements argue that the living and working conditions of journalists do not make them safe from corruption. If it is true that the situation in the public sector is better - job security, work framework, acceptable level of wages - that is not enough to avoid the temptation.

GRADING

Individual Grading: 2, 1, 1, 1, 1, 1, 2, 1, 2.

Average: 1.3

-
- 4.9 - *Training structures offer programs of qualification to journalists as well as opportunities for improving their knowledge.*
-

ANALYSIS:

Yes. If it is true that, to date, Benin does not have a school of journalism worthy of this name, it should be noted that since 1997, the State grants a subsidy to the media every year whose share is devoted to the continuous vocational training of the media personnel. Partly, this initiative takes over from the institutions and

Benin

foundations established on the Beninese territory which provided a significant contribution to the training of the professionals of the media since 1990.

GRADING

Individual Grading: 4, 4, 4, 5, 5, 5, 4, 5, 5, 4.

Average: 4.5

4.10 - *Journalists and other media professionals are organized in trade unions and / or trade associations*

ANALYSIS:

The answer is yes. Media professionals are joined together under the Union of Professionals of the Media of Benin (UPMB) which acts as a trade union, while the bosses look after their interests in the National Council of the Employers of the Press and Audio-visual of Benin, (CNPA-Benin). Beyond these structures, there are networks of specialists (network of parliamentary correspondents, economic journalists, environment journalists...). A private health insurance was even created to help journalists to settle problems of a social nature.

GRADING

Individual Grading: 5, 5, 5, 5, 5, 5, 5, 5, 5.

Average: 5.0

Total average for sector 4: 3.5

The meeting of the panel was held at Possotomè from 15 to 17 June 2007.

Panel Members:

Civil Society:

1. Mr. Urbain Amagbédji, sociologist
2. Mrs. Adélaïde Fassinou Allagbada, clerk
3. Mr Joseph Djogbénou, Barrister
4. Mrs Monique Ouassa Kouaro, socio-anthropologist
5. Mrs Philomène Ekpo, Trade Unionist

Medias:

1. Mr. Georges Amlon, journalist-consultant
2. Mr. Edouard Loko, journalist, General Secretary of CNPA-Benin (Employers of Beninese media)
3. Mr. Michel Tchanou, journalist, president of l'ODEM, media self regulatory body
4. Mrs. Reine Azifan, journalist, director of publication of La Nation, public service daily newspaper
5. Mr. Wilfrid Adoun, president of UPMB, Beninese Journalist Trade Union.

Rapporteur: Mr. François Laïbi

Moderator: Mr. Gabriel Ayité Baglo.

- 4- M. Mbaïré Béssingar, Journalist from the National Radio of Chad.
- 5- . Djimadoum Ngarngoun, Journalist from Radio Liberté FM (FML)

Reporteur

Naygotinti Bambé

Moderator

Gabriel Ayité Baglo