

Rapport synthèse

4^e Séminaire international d'échanges

Une communication efficace
pour des élections réussies

23 et 24 mai 2016

Tunis, Tunisie



Dans la collection des rapports synthèses des séminaires électoraux du RECEF :

La biométrie en matière électorale : enjeux et perspectives
(Libreville, Gabon, 2012)

La professionnalisation et la consolidation des organismes de gestion des élections
(Bamako, Mali, 2014)

La sécurisation, la centralisation, le traitement et la publication des résultats électoraux
(Bruxelles, Belgique, 2015)

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	5
PRÉFACE	6
CÉRÉMONIE D'OUVERTURE	8
ALLOCUTION D'OUVERTURE DU MINISTRE CHARGÉ DES RELATIONS AVEC LES INSTANCES CONSTITUTIONNELLES, DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET DES DROITS DE L'HOMME DE LA TUNISIE	8
MOT DE BIENVENUE DU PRÉSIDENT DE L'INSTANCE SUPÉRIEURE INDÉPENDANTE POUR LES ÉLECTIONS DE LA TUNISIE.....	10
DISCOURS D'OUVERTURE DU REPRÉSENTANT DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE	11
ALLOCUTION D'OUVERTURE DU PRÉSIDENT DU RÉSEAU DES COMPÉTENCES ÉLECTORALES FRANCOPHONES	15
1. UNE STRATÉGIE DE COMMUNICATION AU SERVICE DES ÉLECTEURS.....	18
1.1 LA DÉMOCRATIE ET L'INFORMATION DES ÉLECTEURS, L'EXEMPLE DU SÉNÉGAL.....	19
1.2 UNE STRATÉGIE DE COMMUNICATION POUR INFORMER LES DIFFÉRENTES CLIENTÈLES ÉLECTORALES, L'EXEMPLE DU CANADA.....	22
1.3 LA STRATÉGIE DE COMMUNICATION DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS LORS DES ÉLECTIONS GÉNÉRALES DU QUÉBEC	25
1.4 POUR QUE LES ÉLECTEURS SOIENT AU CENTRE DU PROCESSUS ÉLECTORAL.....	32
2. LES BONNES PRATIQUES DE COMMUNICATION AVEC LES PARTIS POLITIQUES	34
2.1 ÉTABLIR UNE SAINTE COMMUNICATION AVEC LES PARTIS POLITIQUES	35
2.2 LE CADRE DE CONCERTATION EN APPUI AUX ÉLECTIONS AU MALI	39
2.3 LE DÉVELOPPEMENT D'UN ESPACE DE COMMUNICATION AVEC LES PARTIS POLITIQUES, LE CAS DE LA GUINÉE EN 2015.....	41
2.4 POUR UNE STRATÉGIE DE COMMUNICATION BASÉE SUR LA TRANSPARENCE ET LA CONFIANCE AVEC LES PARTIS POLITIQUES.....	44
3. L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES MÉDIAS ET L'ENCADREMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES	45
3.1 LE RÉSEAU FRANCOPHONE DES RÉGULATEURS DES MÉDIAS ET L'ENCADREMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES	46
3.2 ASSURER LA LIBERTÉ DE COMMUNICATION ET LA DIVERSITÉ DU DISCOURS MÉDIATIQUE, LE <i>MONITORING</i> DES MÉDIAS LORS DES ÉLECTIONS 2014 EN TUNISIE	48
3.3 L'ENCADREMENT DE LA PUBLICITÉ ÉLECTORALE DES PARTIS POLITIQUES, LE CAS DE LA BELGIQUE	53
3.4 GESTION DE LA CAMPAGNE MÉDIATIQUE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE BÉNINOISE 2016 PAR LA HAUTE AUTORITÉ DE L'AUDIOVISUEL ET DE LA COMMUNICATION	62
3.5 POUR UN ACCÈS ÉQUITABLE AUX MÉDIAS DURANT LES CAMPAGNES ÉLECTORALES.....	69
4. LES MÉDIAS, DES ACTEURS ESSENTIELS À LA DÉMOCRATIE	70

4.1 LE RÔLE DES MÉDIAS ET LES BONNES PRATIQUES EN PÉRIODE ÉLECTORALE	71
4.2 LES MÉDIAS, DES ACTEURS POUR DIFFUSER L'INFORMATION ÉLECTORALE, LE CAS DES ÉLECTIONS TUNISIENNES DE 2014.....	73
4.3 LE <i>MONITORING</i> DES MÉDIAS AU SERVICE DE LA COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE DES ORGANISMES DE GESTION DES ÉLECTIONS.....	76
4.4 DEVOIR D'INFORMER ET BESOIN D'ÊTRE INFORMÉ EN PÉRIODE ÉLECTORALE EN TUNISIE	82
4.5 POUR LE DÉVELOPPEMENT D'UNE SAINTE RELATION ENTRE LES ORGANISMES DE GESTION DES ÉLECTIONS ET LES MÉDIAS AU PROFIT DE LA DÉMOCRATIE	84
DÉCLARATION DU RECEF À TUNIS.....	85
LISTE DES PARTICIPANTS.....	87
PAYS HÔTE	87
MEMBRES DU RECEF	88
ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE (OIF)	91
FORMATEUR EN RELATION AVEC LES MÉDIAS	92
CONFÉRENCIERS ET PARTENAIRES INTERNATIONAUX	92
PROGRAMME DU SÉMINAIRE	94

AVANT-PROPOS

Les 23 et 24 mai 2016, à Tunis, en Tunisie, le Réseau des compétences électorales francophones (RECEF) a tenu son 4^e Séminaire international d'échanges, qui portait sur le thème « Une communication efficace pour des élections réussies ».

Cet événement a été rendu possible grâce à la collaboration de plusieurs institutions, notamment l'Instance supérieure indépendante pour les élections de la Tunisie et l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

Cet événement a regroupé plus de 50 représentants de 17 organismes de gestion des élections de l'espace francophone, soit du Bénin, du Burundi, du Cameroun, du Canada, de Djibouti, du Gabon, de la Guinée, de Madagascar, du Mali, du Niger, du Québec, de la République centrafricaine, de la République de Maurice, de la République démocratique du Congo, du Sénégal, de l'Union des Comores et de la Tunisie.

Des partenaires et collaborateurs du RECEF ont aussi participé à cet événement, tels que le Réseau francophone de régulation des médias (REFRAM), le Centre européen d'appui aux élections (ECES), l'International IDEA et l'OIF.

Ce rapport se veut une synthèse des nombreuses présentations et des échanges qui ont été réalisés lors de cet événement. Les synthèses ont été réalisées avec l'aide des notes des conférenciers et à partir des propos recueillis lors de l'événement. Par ailleurs, le contenu intégral des présentations se retrouve sur le site Internet du RECEF, au recef.org.

Cette synthèse a pour objectif de conserver une trace historique de cet important séminaire, afin de faire rayonner les riches expériences électorales nationales de l'espace francophone.

Le Secrétariat général du RECEF
Québec, novembre 2016

PRÉFACE

C'est avec un grand plaisir et beaucoup de satisfaction que je signe la préface de ce 4^e rapport synthèse du Séminaire international d'échanges du Réseau des compétences électorales francophones (RECEF), dont le thème était cette année « Une communication efficace pour des élections réussies ».

Ce rapport est divisé en quatre chapitres portant sur :

- une stratégie de communication au service des électeurs;
- les bonnes pratiques de communication avec les partis politiques;
- l'autorité de régulation des médias et l'encadrement des campagnes électorales;
- les médias, des acteurs essentiels à la démocratie.



Ces quatre thèmes sont développés en 14 textes spécialisés qui reprennent à l'écrit les présentations réalisées par d'excellents experts lors de ce séminaire qui s'est tenu à Tunis, les 23 et 24 mai 2016. Les textes contenus dans ce rapport témoignent des riches échanges d'expériences des États d'Amérique du Nord, de l'Afrique du Nord, de l'Afrique de l'Ouest, de l'Afrique centrale et de l'Océan indien.

Je suis convaincu que le lecteur de ce rapport synthèse pourra en tirer profit et être mieux outillé pour l'élaboration d'une éventuelle stratégie de communication mieux adaptée à la complexité de la réalité électorale d'aujourd'hui, ou tout au moins pour améliorer celle qui existe déjà au sein de son institution.

La Déclaration du RECEF à Tunis, qui a été élaborée et adoptée par les participants à la suite de ce séminaire, est disponible en annexe à ce rapport. La Déclaration comprend plusieurs recommandations destinées aux organismes de gestion des élections, aux autorités de régulation des médias et aux organisations internationales. Le RECEF recommande notamment de favoriser :

- le déploiement d'une campagne d'information et de sensibilisation destinée à tous les électeurs, pour l'ensemble du cycle électoral;
- le maintien d'une communication permanente avec les candidats et les partis politiques;
- la liberté d'expression de tous les candidats et des acteurs de la société civile;
- la mise en place d'un cadre de concertation ou d'un espace de communication entre tous les acteurs du processus électoral;
- l'établissement d'une saine relation entre les organismes de gestion des élections et les médias;
- l'adaptation des législations et des stratégies de communication en relation avec l'évolution permanente de l'univers des médias;
- l'exercice de la liberté de presse durant les périodes électorales;
- la formation et la sensibilisation des médias quant à leur rôle de transmission de l'information et leur responsabilité à réaliser un travail de journalisme indépendant dans le respect de la déontologie professionnelle;
- l'encadrement des campagnes électorales par la mise en place de règles assurant un partage de l'espace médiatique équitable pour l'ensemble des candidats, en adoptant des procédés qui visent une plus grande considération de l'analyse différenciée selon le genre.

En terminant, je voudrais remercier nos partenaires stratégiques, le Réseau francophone de régulation des médias (REFRAM), le Centre européen d'appui aux élections (ECES) et l'International IDEA, ainsi que les éminents experts pour leur contribution pertinente pour la réussite de ce séminaire.

Mes remerciements s'adressent aussi à l'Organisation internationale de la Francophonie, qui a grandement contribué au succès de cet événement.

Les derniers mots de remerciement vont naturellement à Monsieur Mohamed Chafik Sarsar, le président de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE), et à ses collaborateurs qui n'ont ménagé ni les moyens ni leur temps pour assurer le bon déroulement de ce séminaire.

Général Siaka Sangaré
Président du Réseau des compétences électorales francophones
Délégué général aux élections du Mali

CÉRÉMONIE D'OUVERTURE

Allocution d'ouverture du ministre chargé des Relations avec les instances constitutionnelles, de la société civile et des droits de l'homme de la Tunisie

Monsieur Kamel JENDOUBI

Ministre tunisien auprès du chef du gouvernement

Chargé des Relations avec les instances constitutionnelles, de la société civile et des droits de l'homme

Président de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (2011-2013)

(Rédigé à partir des propos recueillis lors du séminaire)

M. Jendoubi, au nom du gouvernement et du président de la Tunisie, a déclaré qu'il était très heureux d'accueillir le 4^e Séminaire international d'échanges du Réseau des compétences électorales francophone (RECEF) en Tunisie. Il est fier que des représentants des Amériques, de l'Europe et de l'Afrique se rencontrent à Tunis.

Pour lui, la communication électorale est un thème très important. En effet, la Tunisie a connu plusieurs élections depuis la Révolution du Jasmin et c'est une belle opportunité pour le pays de pouvoir prendre part à ces travaux d'échanges de bonnes pratiques électorales avec les membres et les partenaires du RECEF. Ce sera aussi l'occasion d'améliorer les pratiques et les capacités pour toutes les personnes présentes.

M. Jendoubi a présenté le contexte politique de la Tunisie des dernières années. Il a rappelé les faits saillants de la Révolution du Jasmin, qui s'est déroulée en 2010 et 2011. À la suite de ce soulèvement populaire, les attentes étaient très élevées quant à l'amélioration de l'État de droit et de la démocratie. Il a souligné les succès et les acquis de la période de la Transition politique, qui a notamment permis à l'administration nationale de fonctionner normalement et au pays de poursuivre son évolution.

Les élections de 2011 et de 2014 ont été crédibles et les résultats électoraux n'ont pas été contestés, ce qui est un signal de la confiance des Tunisiens envers les institutions administrant le processus électoral.

À cet effet, l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) de la Tunisie a joué un rôle important. Cette nouvelle institution a rapidement été marquée d'un grand professionnalisme de la part de ses dirigeants et de ses employés. Elle a reçu toute

l'assistance nécessaire des autorités gouvernementales pour réaliser son mandat de conduire à bien la transition démocratique tunisienne. Elle a également reçu le soutien de la communauté internationale. L'ISIE est devenue une instance permanente afin de conserver et même de développer son expertise électorale.

Le principal enjeu à venir pour la Tunisie est de mettre en place un réseau de professionnels sur l'ensemble du territoire, afin d'être prêts pour les élections locales de 2017. Aussi, les échanges avec les autres pays sont très importants et, à cet effet, M. Jendoubi souligne qu'il est heureux de pouvoir recevoir cet événement du Réseau des compétences électorales francophones.

Mot de bienvenue du président de l'Instance supérieure indépendante pour les élections de la Tunisie

Monsieur Mohamed Chafik SARSAR

Président

Instance supérieure indépendante pour les élections de la Tunisie

(Rédigé à partir des propos recueillis lors du séminaire)

Après les salutations d'usage des personnalités de marque, M. Sarsar souhaite la bienvenue en Tunisie à l'ensemble des participants. C'est un immense plaisir pour lui d'être l'hôte de cet événement du Réseau des compétences électorales francophones.

La Tunisie est et a toujours été une terre d'accueil. Plusieurs liens unissent les Tunisiens à la Francophonie. Il y a bien entendu la langue française, mais également les valeurs démocratiques chères aux électeurs tunisiens.

Les échanges avec les autres pays sont très importants, car ils permettent à la fois de s'améliorer et de consolider la démocratie. M. Sarsar souligne que ce séminaire est une belle occasion d'enrichir la connaissance des autres cultures électorales et démocratiques. Il remercie tous les participants de s'être déplacés à Tunis et d'être là pour partager leurs expériences électorales avec la Tunisie et les autres pays de la Francophonie.

Discours d'ouverture du représentant de l'Organisation internationale de la Francophonie

Monsieur Cyrille ZOGO ONDO

Spécialiste de programmes

Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique

Organisation internationale de la Francophonie

(Allocution intégrale)

- Monsieur le Ministre chargé des Relations avec les instances constitutionnelles, de la société civile et des droits de l'homme;
- Monsieur le Président du Réseau des compétences électorales francophones (RECEF);
- Mesdames et Messieurs les responsables et délégués des structures électorales francophones;
- Honorables personnalités;
- Chers amis;

Après l'assemblée constitutive de Québec en 2011, et les assemblées générales ordinaires couplées de séminaires de formation, tenus respectivement à Libreville en décembre 2012, à Bamako en janvier 2014 et à Bruxelles l'an dernier, le Réseau des compétences électorales francophones (RECEF) a choisi — peut-être à dessein — un lieu emblématique pour la Francophonie pour l'organisation de la 4^e assemblée générale et du séminaire sur le thème « Une communication efficace pour des élections réussies ».

En effet, Monsieur le Ministre, comme vous le savez, l'histoire de votre pays, la Tunisie, est liée à celle de notre organisation commune, la Francophonie. Et si nous sommes là aujourd'hui, c'est parce qu'hier, plusieurs personnes connues ou anonymes ont eu la vision et déployé sans réserve leurs énergies pour que devienne réalité ce projet de création d'une communauté des nations — la Francophonie — qui, ayant une même langue, partage des valeurs communes, dont notamment celle de « *s'écouter les uns les autres* ».

Parmi les personnalités qui ont porté la Francophonie à ses fonts baptismaux se trouve en première ligne M. Habib Bourguiba.

Grand défenseur de la langue française, le président tunisien n'a cessé de caresser le rêve de voir émerger une structure de coopération multilatérale francophone, bâtie à l'image

du Commonwealth. Cette structure devait être, selon lui, un « *facteur d'unité et de rapprochement des peuples* ».

Près d'un demi-siècle après, le projet porté par le président Bourguiba et ses pairs Léopold Sédar Senghor du Sénégal, Hamani Diori du Niger, est devenu aujourd'hui une réalité. La Francophonie, disait un ancien chef d'État africain, a évolué de façon spectaculaire et est même devenue un acteur incontournable dans les relations internationales, notamment depuis la consécration, en 1997, de sa dimension politique.

Comment ne pas remercier et saluer les efforts inlassables de la Tunisie, quand on sait qu'elle est la « mère » de cette Francophonie humaine et solidaire et qu'elle continue de veiller à l'affirmation des valeurs que notre organisation porte, dont notamment celle d'un meilleur vivre ensemble, différent, dans un monde plus apaisé et démocratique?

En ces moments particuliers de notre retour ici à nos sources, je voudrais d'abord, au nom de notre secrétaire générale, Son Excellence M^{me} Michaëlle Jean, remercier les plus hautes autorités politiques et le peuple tunisiens pour cette disponibilité et l'intérêt qu'ils ne cessent de manifester à l'égard de notre organisation commune. J'en profite pour saluer également les responsables de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) et en particulier notre ami Mohamed Chafik Sarsar, qui est un homme de parole, car, il y a à peine un an, à Bruxelles, il avait pris l'engagement que l'ISIE rejoindrait très rapidement la grande famille électorale du RECEF. Et nous y sommes.

Je dirai également que le ministre Jendoubi, ici présent, a lui-même contribué, du moins spirituellement, à la naissance du RECEF. Dans la perspective de la tenue de l'assemblée constitutive de ce réseau, l'OIF, par ma voix, a pris l'initiative d'entrer en contact avec lui et de lui soumettre le projet. Dès notre premier entretien téléphonique, il a dit : « *La Tunisie sera là pour porter ce beau projet.* » Malheureusement, son agenda du moment ne lui aura pas permis de nous rejoindre à Québec. Je peux donc dire, sans grand risque de me tromper, Monsieur le Ministre, que vous êtes heureux aujourd'hui de voir le RECEF, dont vous êtes aussi un père fondateur, grandir et se développer en faveur de la consolidation de la démocratie dans l'espace francophone.

- Monsieur le Président du RECEF;
- Mesdames et Messieurs;

Cette conférence se tient dans un contexte politique international marqué notamment par des préoccupations d'ordre sécuritaire. En effet, depuis peu, plusieurs pays, dont certains membres de notre organisation, font face au terrorisme. Cette guerre asymétrique constitue une sérieuse menace à la paix ainsi qu'à la sécurité internationale et, de ce fait, fragilise les équilibres institutionnels, politiques, économiques et sociaux des sociétés qui en sont victimes. Le phénomène du terrorisme est d'autant plus inquiétant

qu'il fascine des jeunes, enrôlés parfois par ignorance et conduits à une radicalisation fatale.

Prenant la mesure des menaces qui y sont liées, et surtout des conséquences qui en résultent, la Francophonie s'est impliquée, dès 1995, dans la lutte contre ce fléau. Ainsi, face à la multiplication des attaques et de leur intensité, les chefs d'État et de gouvernement membres de l'OIF, réunis en sommet à Dakar (Sénégal 2014) ont adopté, à l'unanimité, une résolution, affirmant la détermination de la communauté francophone à tout mettre en œuvre pour prévenir et éradiquer le terrorisme.

Il va sans dire qu'à ce stade, la Francophonie, en synergie avec d'autres partenaires internationaux, tente encore de comprendre les tenants et les aboutissants de ce phénomène. La Conférence internationale sur la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation violente, prévue à Paris pour les 6, 7 et 8 juin prochain, permettra sans doute à l'OIF de faire avancer la réflexion sur les causes, et de proposer des traitements appropriés contre ce mal. En ce qui nous concerne, et même si le sujet du présent séminaire n'est pas immédiatement lié à la question du terrorisme, il serait intéressant d'ouvrir une fenêtre sur le lien qui pourrait exister entre les élections et le risque de radicalisation (politique) pouvant constituer à terme une menace pour la démocratie. Cette perspective serait d'autant plus opportune au regard des contestations et des violences qui continuent de marquer nombre de processus électoraux mis en œuvre récemment au sein de l'espace francophone.

- Monsieur le Premier Ministre;
- Monsieur le Président du RECEF;
- Mesdames et Messieurs les délégués;

Je ne saurais terminer mon propos sans saluer le travail réalisé par le RECEF, alors que ce réseau n'est que le « benjamin » d'une « famille nombreuse » qui compte une quinzaine de membres. En quatre ans seulement, ce réseau a mobilisé des énergies positives et réalisé des performances dont certains de ses aînés n'ont encore fait que la moitié.

Il faut dire que cette vitalité du RECEF tire sa source du dynamisme de son président et des membres du Bureau dudit réseau. Depuis plus de 15 ans, le général Sangaré et son équipe sont sur tous les fronts, mènent des combats complexes et parfois difficiles pour la consolidation de la démocratie dans l'espace francophone. Si le mot *merci* était aussi riche, je le répéterais à volonté à l'adresse de ces braves soldats dont la force des sacrifices consentis contribue à l'instauration de la vie politique apaisée ainsi qu'à l'organisation des élections libres, fiables et transparentes dans l'espace francophone.

L'autre force du RECEF, et non des moindres, est constituée par son Secrétariat général. En effet, après le départ à la retraite de Marcel Blanchet, puis de Jacques Drouin, on aurait craint une baisse de régime du moteur de ce jeune réseau. Dans les faits, il n'en est rien. Bien au contraire, le RECEF nous apporte la preuve qu'au-delà des hommes, les institutions doivent continuer à fonctionner grâce notamment aux règles établies à cet effet de manière générale et impersonnelle.

Enfin, la plus grande richesse du RECEF est liée à la diversité des membres et à l'esprit de partage qui les anime. Ce réseau traduit sans doute l'un des idéaux de la Francophonie, en ce qu'il rassemble autour des sujets et des préoccupations communs les pays de toutes les régions de l'espace francophone. Ainsi, prenant en compte les évolutions politiques différenciées des pays membres de l'OIF, et avec des ressources humaines provenant de certains États, le RECEF arrive à aider à l'organisation des élections dans une démarche participative.

S'agissant du séminaire dont les travaux commencent, je dois vous dire, Mesdames et Messieurs, que l'OIF en attend beaucoup pour approfondir et enrichir son approche en appui aux processus électoraux dans ses États membres.

Je vous remercie.

Allocution d'ouverture du président du Réseau des compétences électorales francophones

Général Siaka SANGARÉ

Président du Réseau des compétences électorales francophones

Délégué général aux élections du Mali

(Allocution intégrale)

- Monsieur le Ministre chargé des Relations avec les instances institutionnelles et des droits de l'homme représentant le premier ministre de la Tunisie,
- Monsieur le Président de l'Instance supérieure indépendante pour les élections de la Tunisie,
- Mesdames et Messieurs les ambassadeurs et les chefs d'institutions internationales,
- Monsieur le représentant de la Secrétaire générale de l'Organisation internationale de la Francophonie,
- Monsieur le Président du Réseau francophone de régulation des médias,
- Madame la représentante du Centre européen d'appui aux élections,
- Mesdames et Messieurs les présidents et représentants d'organismes de gestion des élections,
- Mesdames et Messieurs les experts de la communication et des élections;
- Distingués invités,

C'est un grand honneur et un privilège pour moi de prendre la parole devant ces éminentes personnalités et dignitaires de la Tunisie et des pays et gouvernements de l'espace francophone pour vous dire quelques mots sur l'organisation de cet important séminaire portant sur le thème « Une communication efficace pour des élections réussies ».

Le RECEF est heureux et très fier de tenir cet événement dans ce beau pays, la Tunisie, carrefour de civilisations millénaires auquel a été décerné le prix Nobel de la paix 2015 en reconnaissance du rôle joué par le quartet du dialogue national pendant la transition démocratique 2011-2014, installée à la suite de la légendaire Révolution du Jasmin de décembre 2010.

Permettez-moi tout d'abord d'adresser au nom du RECEF nos vifs et sincères remerciements aux autorités tunisiennes et aux ambassadeurs des pays francophones qui,

en dépit de leur agenda chargé, ont bien voulu honorer de leur présence cette cérémonie d'ouverture. Qu'ils trouvent ici l'expression de notre profonde gratitude.

Ensuite, je voudrais remercier M. Mohamed Chafik Sarsar et son équipe de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) de la Tunisie de nous accueillir avec tant d'honneur et de chaleur dans la belle ville de Tunis, foyer lumineux de la démocratie au Maghreb, nous permettant ainsi de tenir ce 4^e Séminaire international d'échanges dans d'excellentes conditions. Qu'ils trouvent ici l'expression de notre profonde reconnaissance.

Aussi, nos remerciements sincères s'adressent à l'Organisation internationale de la Francophonie pour son soutien constant et multiforme au RECEF, sans lequel ce séminaire ne serait pas une réalité.

Enfin, permettez-moi chers collègues de rendre en votre nom un vibrant hommage au Secrétariat général de notre réseau à travers Madame Catherine Lagacé et Monsieur Simon Mélançon pour avoir si excellemment organisé, avec l'assistance de l'ISIE, cette rencontre électorale du « Donné et du Recevoir » et dont le professionnalisme, l'engagement et le dévouement ont permis de faire rayonner ardemment notre réseau et le hisser au niveau des réseaux enviés en Francophonie.

Depuis maintenant cinq ans, de Québec en août 2011 à Tunis en 2016 en passant par Libreville, Bamako et Bruxelles deux fois, le RECEF a su développer entre ses membres une réelle confrérie basée sur une solidarité agissante et un enrichissement mutuel par des échanges d'expériences et de pratiques positives.

Il est important de mentionner les progrès remarquables enregistrés dans l'organisation et la tenue des élections qui, il y a encore quelques années, étaient source de tensions politiques, de violences physiques, voire de déstabilisation institutionnelle. La quinzaine de scrutins tenus en 2015 et au début de 2016, sans aucune violence et où dans certains cas le perdant a félicité le vainqueur avant même la proclamation définitive des résultats, est sans nul doute une illustration parfaite de ce progrès.

Cependant, des défis non moins importants jalonnent le long chemin des élections sans fautes, tels que la consolidation de l'indépendance et de l'impartialité des organismes de gestion des élections et le renforcement, voire la restauration, de la confiance entre les acteurs du système électoral. Les dernières élections générales du Québec en avril 2014 et celles du Canada en octobre 2015, que certains d'entre nous ont eu l'occasion d'observer, constituent pour les organes de gestion des élections de l'Afrique francophone une source d'inspiration profonde.

Après avoir traité des thèmes pertinents comme l'utilisation de la biométrie dans les élections, le professionnalisme des organismes de gestion des élections, et la sécurisation,

la transmission, le traitement et la publication des résultats électoraux, le Bureau du RECEF a pris la mesure de la dimension de la communication dans la réussite des élections et l'a inscrite dans son plan d'action 2016.

En effet, que peuvent dire d'utile les partis politiques, les candidats et les médias en l'absence d'informations fiables et saines sur la mise en œuvre du processus électoral? Et les électeurs le jour du scrutin? Peut-être jeter le bulletin dans la poubelle ou même le déchirer?

Il est important que tous les acteurs soient sainement et utilement informés à toutes les étapes du processus électoral afin d'éviter la désinformation et les rumeurs qui circulent de nos jours à la vitesse de la lumière grâce aux nouvelles technologies de communication.

À cet effet, les médias, qui constituent le quatrième pouvoir, sont des acteurs incontournables, avec lesquels il est impératif de collaborer pour qu'ils servent de vecteurs de transmission des messages d'apaisement, d'éducation, de formation et d'information.

Alors, quelles stratégies de communication doivent adopter les organismes de gestion des élections pour atteindre ces objectifs? Voilà tout le sens de ce séminaire. J'espère que les éminents experts qui ont bien voulu répondre à notre invitation et les échanges d'expériences positives des uns et des autres nous apporteront la réponse.

En terminant, je souhaite que ce séminaire, comme les précédents, soit couronné de succès.

1. UNE STRATÉGIE DE COMMUNICATION AU SERVICE DES ÉLECTEURS

Abraham Lincoln a dit que la démocratie, « c'est le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple ». Les électeurs incarnent le peuple. Les organismes de gestion des élections (OGE) ont le devoir d'être au service des électeurs qui sont les premiers acteurs d'une élection. Ils doivent développer une stratégie de communication pour rejoindre les différentes clientèles électorales, en utilisant plusieurs médias différents. Ils doivent transmettre toute l'information nécessaire qui permettra aux électeurs d'exercer leurs droits électoraux, et ce, sur l'ensemble du cycle électoral. Certains OGE développent également des campagnes visant à mobiliser les électeurs pour favoriser une plus grande participation électorale.

Ce chapitre aborde cette thématique de la communication électorale selon deux grands axes : l'information et la mobilisation des électeurs. Trois études de cas sont présentées, soit le Sénégal, le Canada et le Québec.

1.1 La démocratie et l'information des électeurs, l'exemple du Sénégal

Monsieur Issa SALL

Membre et porte-parole de la Commission électorale nationale autonome du Sénégal
Directeur de publication du magazine *Nouvel Horizon* de Dakar
(Rédigé à partir des propos recueillis et des notes du conférencier)

Histoire de la démocratie au Sénégal

Le Sénégal est une vieille démocratie. Ce pays a organisé régulièrement des élections représentatives depuis son indépendance en 1960. C'est une démocratie pluraliste et, en 2016, le pays compte plus de 220 partis politiques.

Au moment des premières élections, en 1963, à la suite de son indépendance, le Sénégal était un État représenté par un seul parti politique, l'Union progressiste sénégalaise (UPS), alors dirigé par Léopold Sédar Senghor.

En 1974, des réformes législatives permettent la création de quatre partis politiques, soit un parti par grand courant idéologique : socialiste, libéral, communiste et conservateur. En 1978, pour la première fois depuis l'indépendance, il y a deux candidats à l'élection présidentielle.

C'est en 1981 que le nouveau président du Sénégal, Abdou Diouf, a ouvert davantage le pays avec un multipartisme intégral. Malgré cette ouverture, dans les années 1980, il y a toujours plusieurs limites à la démocratie sénégalaise : la liste électorale est de mauvaise qualité, il n'y a pas d'isoloir au moment du vote, les résultats sont contestés et, dans ce contexte, aucune alternance politique n'est possible.

En 1992, le Sénégal entame d'importantes réformes électorales. Dès les élections législatives et présidentielle de 1993, les résultats électoraux sont mieux partagés entre les différentes formations politiques et les marges de victoire diminuent dans les années 1990. Les résultats des élections législatives de 1998 sont très serrés, menant à la première alternance politique démocratique en 2000, lorsqu'Abdoulaye Wade remporte l'élection contre le président sortant, Abdou Diouf.

De 1998 à 2002, le Sénégal met sur pied l'Observatoire national des élections (ONEL), qui a pour mandat d'observer l'organisation des élections réalisées par le ministère de

« La démocratie, ce n'est pas seulement des lois et règlements qui garantissent dans les textes légaux le libre choix des dirigeants. C'est aussi un système qui permet aux électeurs de bénéficier de suffisamment d'information pour pouvoir choisir leur candidat. »

l'Intérieur. En 2005, la Commission électorale nationale autonome (CENA) remplace l'ONEL et elle est investie de plus de pouvoirs.

Ainsi, les lois électorales et les institutions ont évolué lentement afin de permettre une première alternance politique démocratique en 2000, puis une deuxième alternance démocratique en 2012, lorsque Macky Sall remporte l'élection contre Abdoulaye Wade, qui brigait un troisième mandat. Lors des deux alternances démocratiques de 2000 et de 2012, les présidents ayant perdu l'élection ont reconnu leur défaite et les résultats n'ont pas été contestés par les électeurs. C'est une belle avancée depuis les importantes contestations des années 1980.

Information et formation de l'électeur

La démocratie implique une presse libre et dynamique. Au Sénégal, la diversité de presse commence au milieu des années 1970, avec des publications telles que *Le Politicien*, *And Sopi*, *Walfadjri*, *Sud Hebdo*, *Le Cafard*, *Libéré* et *Promotion*. Entre 1970 et 1988, d'autres journaux partisans, comme le *Sopi* et *Xarebi*, font leur apparition. Une deuxième vague de diversification médiatique arrive au Sénégal avec l'avènement de la radio FM dans les années 1990. Le rôle des médias, pris dans leur ensemble, est de bien informer les électeurs et de faire connaître les programmes électoraux des différents partis politiques, ce qui est toujours le cas au Sénégal.

Les organismes de gestion des élections du Sénégal ont également un rôle important. La Direction générale des élections (DGE) du ministère de l'Intérieur, qui a le mandat d'organiser les élections, a également l'obligation d'informer et d'éduquer les électeurs.

Le Conseil national de régulation de l'audiovisuel (CNRA) du Sénégal a également une mission à remplir lors des campagnes électorales. En fonction du code électoral, il est chargé de réguler les médias publics et les médias privés, qui sont soumis à des règles différentes. Le CNRA doit veiller à ce que tous les interdits édictés dans le code électoral soient respectés, comme le temps d'antenne et l'espace publicitaire, par exemple.

La CENA, qui est un organisme de contrôle du processus électoral, a aussi l'obligation d'informer les électeurs. À cet effet, les médias publics sont à la disposition de la CENA. La CENA doit également rencontrer les partis politiques et présenter un rapport général sur l'élection à la fin du processus électoral, pour rendre compte de ses observations. La responsabilité de la CENA est également d'informer les électeurs sur l'ensemble du cycle électoral, que ce soit relativement à l'inscription sur les listes électorales ou sur le processus de vote. Elle doit également veiller à la crédibilité du scrutin. À cet effet, la CENA peut enquêter sur les plaintes reçues et publier des rapports spécifiques sur certaines situations particulières ayant été rapportées.

En matière de communication, la CENA a une attitude à la fois proactive et réactive. Dès qu'une rumeur circule, elle enquête et elle communique le plus rapidement possible ses

constats pour donner une information juste et rassurer les électeurs, les partis politiques et les candidats.

Les électeurs doivent bénéficier de suffisamment d'information pour pouvoir choisir leur candidat. Ils doivent connaître le fonctionnement du système électoral et y adhérer, et connaître leurs droits électoraux.

Aujourd'hui, au Sénégal, les organismes de contrôle électoral jouent un rôle important afin de permettre que l'électeur soit conscient de ses droits.

La paix sociale dépend du fait que l'électeur adhère au processus électoral et à la démocratie comme étant le système le mieux adapté pour choisir les dirigeants.

1.2 Une stratégie de communication pour informer les différentes clientèles électorales, l'exemple du Canada

Madame Karine MORIN

Chef de cabinet *p.i.* du directeur général des élections du Canada
Élections Canada

(Rédigé à partir des propos recueillis et des notes de la conférencière)

Contexte électoral des élections 2015

Lors des élections fédérales du 19 octobre 2015, Élections Canada n'a pas réalisé de campagne de mobilisation des électeurs. En effet, le projet de loi C-23, intitulé Loi sur l'intégrité des élections, adopté en 2014, donne pour mandat à Élections Canada d'informer les électeurs. La campagne de communication de 2015 a donc porté uniquement sur cet aspect. Dans ce contexte, la stratégie de communication élaborée pour les élections de 2015 se nommait « Programme de rappel électoral ».

« Les objectifs du Programme de rappel électoral étaient de mieux informer les électeurs, d'augmenter le nombre d'inscriptions avant le jour de l'élection et d'accroître la reconnaissance d'Élections Canada comme source d'information fiable et ayant autorité en matière électorale. »

Les élections de 2015 se sont tenues après l'importante réforme législative du projet de loi C-23, qui a modifié plusieurs aspects du processus de vote, comme l'identification de l'électeur au bureau de vote.

Dans ce contexte, Élections Canada avait donc pour triple défi de maintenir la confiance envers le processus électoral, d'informer les électeurs sur les nouveautés législatives modifiant l'exercice du droit de vote et de mobiliser l'électorat sans utiliser les méthodes traditionnelles d'une campagne de mobilisation.

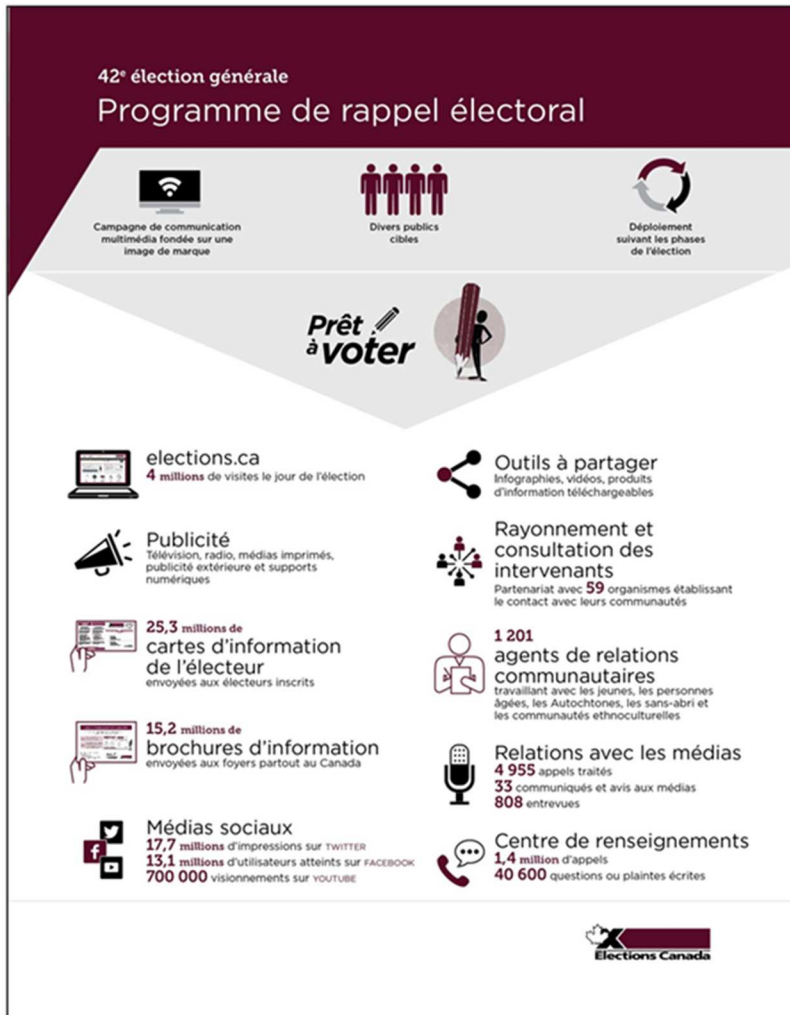
Programme de rappel électoral

Le Programme de rappel électoral d'Élections Canada est une vaste stratégie de communication électorale pour établir un contact avec les électeurs. Pour ce faire, il utilise neuf méthodes pour transmettre les informations clés sur le vote : où, quand et comment voter?

Les messages clés de ce programme étaient notamment de favoriser l'inscription des électeurs par Internet, de les informer sur les quatre façons de voter (vote par anticipation, vote par la poste, vote au bureau du directeur du scrutin de la circonscription et vote le jour de l'élection), de les informer sur les bonnes pièces d'identité à présenter

pour s'identifier et, finalement, de planifier le moment du vote dans leur agenda bien avant le jour du vote.

Les objectifs du Programme de rappel électoral étaient de mieux informer les électeurs, d'augmenter le nombre d'inscriptions avant le jour de l'élection et d'accroître la reconnaissance d'Élections Canada comme source d'information fiable et ayant autorité en matière électorale.



Le publipostage direct est une étape importante de la campagne de communication. Des cartes d'information de l'électeur et des brochures de rappel ont été transmises dans tous les foyers du Canada par la poste, au coût de 22 millions de dollars canadiens.

Une campagne publicitaire ciblée pour les nouveaux électeurs ayant entre 18 et 22 ans a également été réalisée, au coût de 14,4 millions de dollars canadiens.

Avant le déclenchement de la campagne électorale, le Programme de rappel électoral portait davantage sur l'inscription des électeurs, alors que pendant la campagne électorale, les messages étaient associés aux activités du calendrier électoral, comme la révision électorale, la réception des cartes d'information de l'électeur, le vote par anticipation et le compte à rebours jusqu'au jour de l'élection.

Élections Canada a également grandement utilisé les médias sociaux, notamment YouTube, Facebook et Twitter. Des plateformes spéciales ont été créées pour la durée de la campagne électorale de 2015. Élections Canada souhaitait ainsi être un véhicule d'information fiable sur les médias sociaux, ce qui lui permettait également de mieux informer les électeurs, de diffuser les messages plus largement et de détecter plus rapidement les problèmes et les enjeux se déroulant sur le terrain, et, ainsi, y réagir plus rapidement.

Élections Canada a également noué des partenariats avec plus de 50 organismes nationaux ou locaux afin de diffuser les renseignements électoraux aux électeurs et lui permettant de recevoir des rétroactions du terrain.

Finalement, ce programme prévoyait la réalisation d'un bilan postélectoral, d'un coût de 2,1 millions de dollars canadiens. Les résultats de ce bilan devraient être publiés à la fin du mois de juin ou à l'automne 2016 au plus tard.

Le coût global de la campagne de communication a été de 43 millions de dollars canadiens, soit près de 2 \$ par électeur. Malgré le contexte qui prévalait lors des élections fédérales canadiennes de 2015, le taux de participation a augmenté de 61,1 % en 2011 à 68,5 % en 2015. Le vote par anticipation a quant à lui connu une importante augmentation de 74 % par rapport à 2011.

1.3 La stratégie de communication du Directeur général des élections lors des élections générales du Québec

Madame Catherine LAGACÉ

Secrétaire générale du RECEF

Secrétaire générale du Directeur général des élections du Québec

(Notes de la conférencière)

Les médias québécois en période électorale

Deux thématiques sont présentées : le contexte médiatique québécois en période électorale et le rôle du Directeur général des élections du Québec (DGEQ) en période électorale, en utilisant le cas de la campagne de communication réalisée lors des élections générales québécoises du 7 avril 2014.

Au Québec, les médias sont indépendants du gouvernement. Deux grands principes viennent encadrer leur travail : la liberté de presse et le droit du public à l'information. Ces principes permettent aux journalistes de publier des opinions et des informations sans restriction de la part du gouvernement et d'avoir accès à l'information gouvernementale afin de renseigner les citoyens sur les enjeux d'intérêt public.

« En 2014, dans la campagne de sensibilisation des électeurs, autant le visuel que la trame sonore veulent susciter chez le récepteur un moment d'arrêt, lui permettant quelques instants de réflexion. »

Le monde des médias, au Québec comme ailleurs, est en grande transformation. Par exemple, les journaux sont de plus en plus nombreux à ajouter une version électronique adaptée aux plateformes mobiles à leur version traditionnelle sur papier, quand cette dernière n'est pas carrément abolie au profit de la version numérique. Les journalistes doivent aussi produire des contenus pour le site Internet de leur média en plus du support traditionnel tels que la télévision, la radio ou le journal. Le tout dans un rythme beaucoup plus rapide qu'avant, à l'ère des chaînes de nouvelles télévisées en continu, des médias sur le Web et des médias sociaux où les journalistes, mais aussi les citoyens, partagent la nouvelle dès qu'elle se produit.

Les façons de faire des journalistes évoluent pour suivre le nouveau contexte, et les institutions doivent en tenir compte et adapter les services offerts aux médias.

Les médias jouent un rôle de premier plan lors d'élections. Au Québec, la période électorale s'échelonne sur une période variant de 33 à 39 jours entre la prise du décret par le Conseil des ministres et le jour du vote. Les médias informent le public sur les partis politiques, les candidats et leurs programmes par l'entremise d'articles, d'éditoriaux ou de

reportages. Les politiciens les invitent d'ailleurs à les suivre alors qu'ils font campagne partout au Québec. Ils peuvent ainsi avoir une place dans les autobus de campagne des partis politiques, qui sillonnent le Québec durant l'ensemble de la période électorale.

Les médias peuvent offrir gratuitement de l'espace ou du temps d'émission aux partis politiques ou aux candidats pourvu qu'ils offrent un tel service de façon équitable, qualitativement et quantitativement, à chacun de ces partis ou candidats. Ainsi, cette offre doit être formulée à tous les candidats d'une même circonscription ou à tous les chefs des partis représentés à l'Assemblée nationale ou qui ont recueilli au moins 3 % des votes valides lors des dernières élections générales. Concrètement, cela veut dire qu'un média doit offrir des espaces de mêmes dimensions et positionnements dans les pages d'un journal ou du temps d'antenne de même durée et à une même période de la journée pour la radio ou la télévision. Cette règle ne s'applique toutefois pas aux contenus ayant reçu un traitement éditorial, par exemple une entrevue ou un reportage, où le journaliste ou l'animateur intervient en posant des questions ou en faisant des commentaires.

Les médias se regroupent pour assurer l'organisation et la diffusion d'un ou plusieurs débats télévisés où les chefs des trois ou quatre principaux partis politiques sont invités. Il est à noter que la Loi électorale québécoise ne vient pas encadrer cette activité, qui demeure la responsabilité du regroupement de médias. À titre indicatif, le débat des chefs tenu lors des élections générales de 2014 a attiré près de 1,3 million de téléspectateurs, alors que le Québec compte environ 6 millions d'électeurs.

L'univers des communications au sein du Directeur général des élections du Québec

Le DGEQ est une administration autonome et indépendante du pouvoir exécutif qui fêtait ses 70 ans d'existence en 2015. La responsabilité principale du DGEQ est de voir au renouvellement de l'Assemblée nationale par la tenue d'élections générales ou partielles. Au fil du temps, d'autres mandats se sont ajoutés, comme la gestion de la liste électorale permanente ou différentes responsabilités en matière de financement des partis politiques. En somme, le DGEQ a pour mission de veiller à l'intégrité du système électoral, dans l'ensemble de ses composantes.

Le DGEQ compte approximativement 250 employés qui œuvrent dans 7 directions ayant chacune leurs mandats. Parmi ces directions, la Direction des communications et des affaires publiques compte 36 employés répartis en deux services. Ses secteurs d'activités vont de la stratégie à l'éducation à la démocratie, en passant par la communication numérique, le Centre de renseignements, l'édition, le marketing direct (ou publipostage direct) et la production de matériel électoral ainsi que la gestion documentaire de la bibliothèque électorale et des archives de l'institution.

Le DGEQ est responsable de l'application de quatre lois touchant à trois paliers électifs. Il publie des avis et diffuse de l'information au sujet des lois qu'il applique. Il rend aussi

accessibles au public les renseignements, les rapports et les documents relatifs à ces lois, en plus de maintenir un Centre de renseignements et de tenir des séances d'information pour les différents acteurs impliqués dans le cycle électoral. En vertu de la Loi électorale, il doit également faire toute la publicité qu'il juge nécessaire en matière d'information du public, en plus de promouvoir les valeurs démocratiques de la société québécoise, et ce, également au-delà des frontières du Québec.

C'est dans ce cadre qu'il réalise des campagnes d'information, notamment lors d'événements électoraux. Les stratégies cherchent notamment à stimuler la participation électorale et s'appuient sur les résultats d'activités de recherche en cette matière. Il cherche à s'adresser à l'ensemble des électeurs québécois, mais il segmente ce public en fonction de ses particularités, par exemple les jeunes de 18 à 24 ans ou encore les personnes ayant des besoins particuliers.

La campagne de communication lors des élections générales québécoises de 2014

Lors des élections générales du 7 avril 2014, une campagne de communication en deux volets a été déployée à l'échelle du Québec : un volet d'information aux électeurs et un volet de sensibilisation, axé sur la promotion de la démocratie.

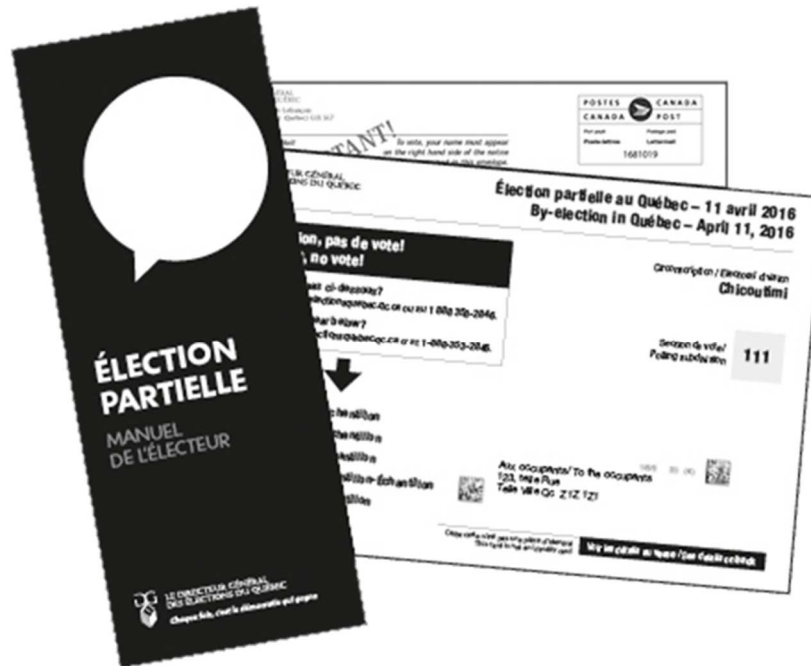
Le volet informatif contribue à promouvoir la participation électorale en fournissant aux électeurs tous les renseignements nécessaires pour voter, tandis que le volet de sensibilisation visait à susciter la réflexion sur le fait qu'exercer son droit de vote a une réelle incidence sur la collectivité pour de nombreuses années à venir. La campagne de sensibilisation a été appuyée par une stratégie de mobilisation se déployant dans les médias sociaux.

Le volet informatif de la campagne se traduit par la présentation d'informations utiles relatives à l'exercice du droit de vote de l'électeur. Il emprunte diverses formes et canaux : les différents documents d'information à l'électeur, le Centre de renseignements, les relations de presse, le site Internet spécialement créé pour la période électorale, le partage de contenus via les médias sociaux, le marketing direct (ou publipostage direct) et la radio.

Une pratique bien établie et requise par la Loi électorale québécoise consiste en une vaste opération de marketing direct (ou publipostage direct). Deux envois sont ainsi faits par la poste aux quelque quatre millions de foyers québécois pendant la période électorale. La Loi énonce les renseignements devant obligatoirement être transmis aux électeurs ainsi que les jours de la période électorale durant lesquels les documents doivent être reçus au plus tard.

Le premier envoi constitue un avis à l'électeur, qui comprend entre autres l'adresse et l'horaire du bureau où il peut s'inscrire sur la liste électorale, modifier son inscription et voter par anticipation. Cet avis est accompagné du *Manuel de l'électeur*, qui l'informe sur

l'ensemble des modalités entourant le droit de vote et sur les principales règles en matière de financement des partis politiques et de contrôle des dépenses électorales.



Le second envoi rappelle à l'électeur d'aller voter, l'informe de l'adresse de son bureau de vote le jour du scrutin et présente le nom des candidats qui sont en lice dans sa circonscription.

Des messages radio informatifs sont diffusés tout au long de la période électorale pour renseigner les électeurs sur les thèmes tels que l'inscription sur la liste électorale, les offres d'emploi et les diverses modalités de vote, et ce, dans toutes les régions du Québec.

Le Centre de renseignements du DGEQ est un centre où des préposés répondent aux questions des citoyens par téléphone ou par courriel. D'une équipe de 5 ou 6 personnes en temps régulier, le Centre regroupe 60 préposés aux renseignements lors d'une élection générale. Cette équipe, qui doit être formée dans des délais courts, traite plus de 100 000 appels et 12 000 courriels au cours d'une période électorale de 33 jours. Ils sont disponibles sept jours sur sept et en soirée la semaine.

Le DGEQ offre également une ligne téléphonique dédiée aux représentants des médias. En période électorale, ils peuvent joindre un relationniste sept jours sur sept pour obtenir des réponses à leurs questions.

L'institution diffuse également des contenus sous forme de communiqués de presse et tient à jour une section spéciale sur son site Web présentant les informations qui

intéressent les journalistes. On trouve cette même section dans le site événementiel dédié aux élections.

Lors de la dernière période électorale, les relationnistes ont traité près de 1 200 demandes de la part de médias, et 140 entrevues ont été accordées par les porte-parole. Ces statistiques démontrent que les médias constituent un important relayer des messages destinés aux électeurs. C'est pourquoi il faut alimenter les journalistes et s'assurer qu'ils disposent d'informations justes.

En période électorale, un site Web événementiel dédié aux élections est mis en ligne. Ce site s'ajoute alors au site institutionnel, où l'on trouve l'ensemble des contenus relatifs au DGEQ en tout temps. Pendant la période électorale menant aux élections générales du 7 avril 2014, plus de 1,3 million de visites ont été enregistrées sur ce site événementiel. De ce nombre, près de 40 % provenaient d'un appareil mobile, que ce soit le téléphone intelligent ou la tablette.

Créer un site distinct pour une période électorale facilite la recherche des informations pratiques que veut trouver rapidement l'électeur en vue de l'exercice de son droit de vote. On y retrouve notamment :

- Une application permettant de vérifier son inscription sur la liste électorale et de trouver les bureaux de révision et de vote afin de s'inscrire ou de mettre à jour son inscription;
- Un module destiné au recrutement des agents électoraux qui travaillent dans les bureaux de vote;
- Des renseignements sur les circonscriptions électorales et sur la localisation des endroits de vote, en fonction de l'adresse de domicile des électeurs;
- La liste des candidats pour chacune des circonscriptions;
- Des renseignements et des documents d'information;
- Les résultats électoraux en ligne.

Les résultats sont mis en ligne de façon continue le soir de l'élection au fur et à mesure du dépouillement des bulletins de vote. Le DGEQ donne un accès direct aux données des résultats aux médias afin qu'ils puissent les diffuser le plus largement possible, immédiatement pendant les opérations de dépouillement des votes le soir des élections, par l'entremise des émissions spéciales de la soirée électorale.

Après l'élection, tous ces contenus sont aussi disponibles en données ouvertes. Le concept des données ouvertes rend ces dernières accessibles au public par l'entremise de portails, de métadonnées et d'outils de recherche, de manière à ce qu'elles puissent être

réutilisées par les gouvernements, les citoyens, les organismes bénévoles et le secteur privé.

L'utilisation des médias sociaux

Depuis 2012, le Directeur général des élections du Québec assure une présence permanente sur les réseaux sociaux, notamment sur les plateformes Facebook, Twitter, YouTube, Flickr, LinkedIn. Il échange avec les internautes, effectue une veille de l'opinion publique et de l'image du DGEQ et partage des contenus sous différentes formes. Cette présence vise à s'adapter aux nouvelles façons de communiquer avec les citoyens, en allant les rejoindre là où ils se trouvent, et permet d'atteindre trois objectifs principaux : soit d'assurer un rôle d'information au public, de permettre au DGEQ de suivre plus directement les développements sur le terrain et, ainsi, d'assurer une réaction rapide lorsque des situations ou différentes problématiques se présentent.

Lors d'élections générales, un accent est mis sur le rappel des dates clés du calendrier électoral. En martelant les dates limites, par exemple, pour s'inscrire au vote par correspondance ou pour s'inscrire ou modifier son inscription à la liste électorale, le DGEQ s'assure que les citoyens sont au courant des démarches à entreprendre, et de l'information qu'ils doivent rechercher. Cela permet de compléter les informations reçues via les autres canaux de communication.

Lors de la journée de l'élection, le DGEQ est présent en direct sur ses plateformes et publie des mises à jour concernant des situations particulières ayant pu survenir dans une circonscription, des décomptes du nombre d'heures restantes pour voter et tout ce qui peut permettre de couvrir les élections sur le terrain et intéresser le citoyen.

D'autres actions visent davantage à susciter l'engagement des utilisateurs des médias sociaux, en les incitant par exemple à vérifier s'ils sont bien inscrits sur la liste électorale et à confirmer qu'ils iront voter. L'objectif est que les personnes qui auront à réaliser une action en ce sens seront plus enclines à aller voter le jour de l'élection.

L'élection du 7 avril 2014 était la deuxième élection générale où le DGEQ assurait une présence sur les médias sociaux, et il en dresse un bilan très positif.

Campagne de sensibilisation des électeurs

Un important volet de sensibilisation des électeurs a été développé lors de la campagne électorale de 2014. Ce volet de la campagne de communication du DGEQ visait à favoriser la réflexion sur le fait qu'exercer son droit de vote a un réel effet sur la collectivité pour de nombreuses années à venir et avait comme fil conducteur la démocratie.

Cette campagne s'inscrivait dans le contexte où la participation électorale était devenue un enjeu central pour le DGEQ. Lors des élections générales de 2008, le taux de

participation avait atteint un creux historique de 57 %. Lors des élections suivantes, du 4 septembre 2012, malgré un retour à un taux dans les normales pour le Québec, soit de 74,6 %, cet enjeu est demeuré une préoccupation de premier plan qui a façonné la stratégie de la campagne de sensibilisation des élections de 2014. Cette stratégie prend acte du fait que plusieurs Québécois persistent dans la voie du cynisme. Le DGEQ a souhaité faire réfléchir les électeurs au fait qu'exercer son droit de vote a une réelle incidence sur la collectivité pour de nombreuses années à venir. D'ailleurs, en tant que geste ultime d'expression de la démocratie, la participation électorale constitue pour le DGEQ une très grande préoccupation à chaque élection.

De façon courte et simple, le DGEQ souhaitait que cette campagne de sensibilisation démontre qu'il y a de nombreuses bonnes raisons pour aller voter.

Quatre messages publicitaires conçus pour la télévision, de 15 secondes chacun, dévoilaient de petites phrases-choc, par exemple « Les absents ont toujours tort », visant à faire réfléchir, tandis qu'un message d'un format de 30 secondes présentait une courte réflexion sur les raisons qui devraient inciter les électeurs à se rendre dans l'isoloir. Le DGEQ avait le souhait que ces courtes phrases suscitent un questionnement, qu'elles interpellent les électeurs, quelle que soit leur orientation politique. Le style de cette campagne était déclaratoire. Autant le visuel que la trame sonore voulaient susciter chez le récepteur un moment d'arrêt, lui permettant quelques instants de réflexion.

Une stratégie numérique venait s'ajouter au volet télé. On y retrouvait des bannières Web, un message vidéo dit « en *pré-roll* », c'est-à-dire positionné avant la visualisation d'une vidéo de contenu, par exemple sur YouTube, ainsi que des publicités sur les médias sociaux. Enfin, un volet favorisant l'affichage dans les endroits publics, à la fois intérieurs et extérieurs, notamment dans les transports en commun, venait compléter la stratégie de diffusion de cette campagne de sensibilisation.

Dans un sondage suivant les élections du 7 avril 2014, 88 % des répondants qui avaient pris connaissance de cette campagne de sensibilisation la jugeaient « assez ou très pertinente ». À titre informatif : le budget global de la campagne de communication des élections 2014 était de 3 400 000 \$ canadiens, en excluant le volet marketing direct.

Que ce soit en période électorale ou entre les élections, la Direction des communications et des affaires publiques du DGEQ, en collaboration avec toutes les directions, investit des efforts pour assurer aux différents acteurs comme les partis politiques, les médias et le public une information transparente, équitable et accessible. Le tout permet le plein exercice des droits démocratiques de tous les Québécoises et Québécois.

1.4 Pour que les électeurs soient au centre du processus électoral

Les élections sont organisées pour que les électeurs puissent élire leurs représentants et leurs dirigeants. Les électeurs sont au centre du processus électoral et il est important qu'ils fassent partie de la stratégie de communication des organismes de gestion des élections.

L'étude de cas du Sénégal nous a appris que la liberté d'association et la liberté de presse avaient été acquises petit à petit et que, désormais, le pays évolue dans un système multipartite complet où les médias sont libres, favorisant ainsi une grande circulation de l'information et une équité entre les candidats. La CENA a également développé une stratégie de communication pour informer les électeurs sur leurs droits et devoirs électoraux. Ce contexte a favorisé la réalisation de deux alternances démocratiques apaisées en 2000, puis en 2012. À cet égard, le Sénégal est un modèle en Afrique francophone.

Pour sa part, Élections Canada a développé le Programme de rappel électoral lors des élections 2015. Ce programme avait pour objectifs d'informer les électeurs et d'accroître la reconnaissance d'Élections Canada, comme source d'information fiable et ayant autorité en matière électorale. Les communications directes avec les électeurs, comme le publipostage et les médias sociaux, ont notamment été utilisées pour s'assurer que le message soit bien reçu par les électeurs.

Lors des élections de 2014, le Directeur général des élections du Québec a développé une stratégie de communication comportant un volet d'information et un volet de sensibilisation des électeurs. Les deux volets étaient complémentaires, favorisant à la fois la communication d'une information factuelle permettant d'exercer son droit de vote et une approche de type « sensibilisation de l'électeur » ayant pour objectifs une prise de conscience et une réflexion collective sur l'importance de la démocratie et sur l'exercice du droit de vote. Les médias et la société étant en constante évolution, la stratégie de communication utilisait une myriade de moyens de communication pour rejoindre le plus largement possible l'ensemble de l'électorat.

En regard de ces expériences nationales, le RECEF recommande aux organismes de gestion des élections de considérer les bonnes pratiques suivantes dans leurs communications avec les électeurs :

- déployer une campagne d'information destinée à tous les électeurs, pour l'ensemble du cycle électoral, de façon à favoriser l'accès à une connaissance des droits électoraux;

- mettre en place une campagne de sensibilisation des électeurs afin de favoriser une participation active à la vie démocratique;
- adapter leurs stratégies de communication en relation avec l'évolution permanente de l'univers des médias.

2. LES BONNES PRATIQUES DE COMMUNICATION AVEC LES PARTIS POLITIQUES

Les partis politiques et les candidats sont des acteurs clés lors d'une élection. Ils doivent accepter et respecter les règles électorales. La démocratie repose essentiellement sur la confiance que les acteurs politiques entretiennent envers le processus électoral. L'OGE doit ainsi développer une stratégie de communication qui favorise le développement de ce sentiment de confiance.

Cette stratégie de communication doit notamment favoriser l'explication, la compréhension et l'acceptation de chacune des étapes du cycle électoral et assurer la plus grande transparence possible des opérations sur le terrain.

Toutefois, des phénomènes externes peuvent générer une crise politique durant une période électorale. L'OGE doit alors réaliser une gestion de crise médiatique afin de préserver la confiance des acteurs politiques.

Ce chapitre abordera les principes de base en matière de communication afin de bâtir et d'entretenir un lien de confiance et explorera les études de cas en temps de paix et en temps de crise politique, notamment au Mali et en Guinée.

2.1 Établir une saine communication avec les partis politiques

Monsieur Nicholas MATATU

Agent de programme

International IDEA

(Rédigé à partir des propos recueillis et des notes du conférencier)

International IDEA

International IDEA est une organisation internationale dont la mission est de soutenir la démocratie durable dans le monde. Son siège social est à Stockholm et l'organisation dispose de bureaux régionaux pour l'Afrique à Addis-Abeba, en Éthiopie.

L'institution apporte ses connaissances aux acteurs nationaux et locaux qui œuvrent pour une réforme de la démocratie, et facilite le dialogue en faveur du changement démocratique. Par son travail, IDEA a pour objectifs de :

- renforcer la capacité, la légitimité et la crédibilité de la démocratie;
- favoriser une participation plus inclusive et une représentation plus responsable;
- favoriser une coopération démocratique plus efficace et plus légitime.

IDEA offre quatre programmes spécifiques, soit : les processus électoraux, l'élaboration des constitutions, la participation et la représentation, et la démocratie et le développement. La programmation d'IDEA contient également trois thématiques transversales : le genre, la diversité, et les conflits et la sécurité.

En matière de communication, International IDEA identifie deux principaux « clients » pour les organismes de gestion des élections : les électeurs, puis les partis politiques et les candidats. Cette section se concentre sur ce deuxième volet.

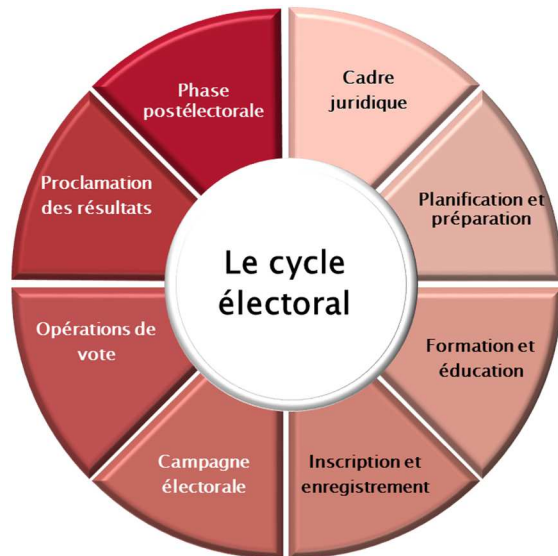
Pourquoi communiquer avec les partis politiques et les candidats? Premièrement, ce sont des compétiteurs dans le processus électoral. Une saine communication peut favoriser le renforcement de la confiance des acteurs impliqués dans le processus électoral, et la transparence doit s'appliquer à travers tout le cycle électoral. Finalement, il est important de communiquer avec les partis politiques pour prévenir les conflits et favoriser une bonne gestion des risques électoraux.

« La qualité de la concertation est grandement tributaire du mandat de l'organisme de gestion des élections et de son degré d'indépendance, de la qualité de la participation et de la volonté des partis politiques et de l'environnement politique du pays. »

Un cadre de concertation sur l'ensemble du cycle électoral

Une bonne façon d'institutionnaliser la communication avec les partis politiques est de mettre sur pied un cadre de concertation. Pour ce faire, il est important de prévoir un espace de discussion tout au long des huit principales étapes du cycle électoral.

Lors de l'étape du cadre juridique, il est important de consulter les partis politiques sur les principales règles de la joute électorale. Lorsque cela est possible, il est important de les inclure dans l'élaboration du code électoral, du cadre réglementaire, de la délimitation des circonscriptions, du système de résolution des contentieux électoraux et des règles encadrant le financement des partis politiques.



Lors de la phase de planification et de préparation des élections, il est essentiel de faire connaître aux partis politiques la planification stratégique et opérationnelle de l'organisme de gestion des élections, ainsi que le calendrier électoral détaillé, la répartition des centres d'inscription sur les listes électorales et des centres de vote. Finalement, il est également utile de partager l'information sur le plan d'acquisition du matériel électoral.

Lors de la période de formation et d'éducation, il est impératif de prévoir des activités de formation aux représentants des partis politiques sur les procédures de vote, ainsi que sur le rôle des agents électoraux, et des agents et officiers des partis politiques et des candidats.

Au moment de l'inscription des électeurs sur les listes électorales, comme il s'agit d'une étape qui peut être litigieuse en Afrique francophone, il est avisé de partager l'information sur les procédures d'inscription aux listes électorales. De plus, il est primordial de communiquer clairement les procédures de présentation, de réception et d'analyse des candidatures électorales, ainsi que l'information sur les procédures d'accréditation des agents électoraux recommandés par les partis politiques et les candidats.

Lors de la campagne électorale, le cadre de concertation doit prévoir les règles encadrant les rassemblements politiques, le code de bonne conduite et les règles encadrant la publicité électorale dans les médias.

Lors du déploiement de la logistique des opérations électorales, il peut être avisé de communiquer la méthodologie et l'avancement des travaux de déploiement du matériel électoral. Le jour du scrutin, il faut prévoir une méthode de communication avec les partis politiques afin de les informer le plus rapidement possible de l'évolution du déroulement du vote et d'éventuels problèmes qui pourraient survenir sur le terrain.

Lors de l'importante étape de la transmission, du traitement et de la publication des résultats électoraux, l'organisme de gestion des élections doit prévoir une chaîne de transmission des résultats très transparente, en présence de représentants des partis politiques, de façon à éviter toute manipulation des résultats, et elle doit également prévoir une méthode de communication de l'évolution du traitement des résultats.

Finalement, lors de la phase postélectorale, l'organisme de gestion des élections doit mener une évaluation du déroulement des dernières élections. Cette évaluation doit laisser place aux partis politiques pour qu'ils puissent communiquer leur observation pour améliorer le processus électoral. Ce travail permettra de réaliser une nouvelle planification stratégique et de réviser le cadre juridique en prévision du nouveau cycle électoral.

Des études de cas de l'Afrique du Sud, de la Zambie, du Kenya et de la Sierra Leone

En Afrique du Sud, le cadre de concertation, celui du Party Liaison Committees (PLC), est prévu au code électoral. Il est également constitué d'instances aux paliers national, provincial et municipal. Les partis politiques peuvent y désigner deux membres chacun. Un site intranet a été développé pour faciliter le partage d'information des membres du PLC.

En Zambie, le Political Parties Liaison Committee (PLC) de la Electoral Commission of Zambia (ECZ) est composé d'un président, d'un vice-président et d'un représentant par parti politique. Les termes de référence prévoient une plateforme pour la coopération et un cadre de consultation entre l'ECZ et les partis politiques. Le PLC a également pour mandat de promouvoir et de favoriser la confiance entre les acteurs du processus électoral et de renforcer la compréhension des membres sur les rôles respectifs de l'ECZ et des partis politiques. Le PLC se rencontre tous les trois mois et il y a possibilité d'ajouter une session extraordinaire si le contexte politique le requiert.

Au Kenya, l'Office of Registrar of Political Parties (ORPP) a pour mission d'enregistrer les partis politiques et de contrôler et de superviser les activités des partis politiques. Il peut réaliser des investigations lorsqu'il reçoit des plaintes. Il a également la responsabilité de vérifier et de publier les comptes des partis politiques et de rendre publique la liste des membres de chaque parti politique.

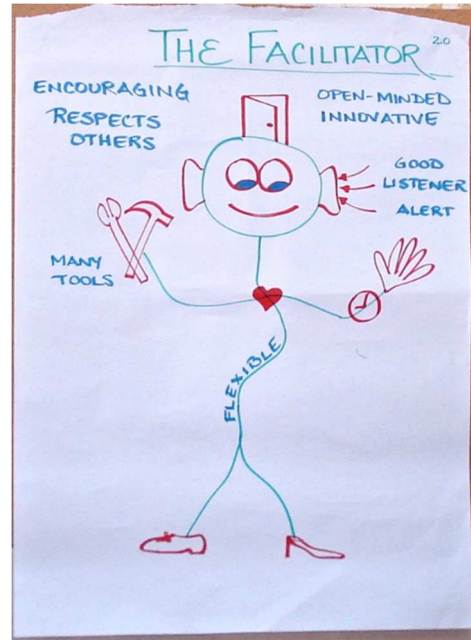
Finalement, au Sierra Leone, le Political Parties Registration Commission (PPRC) est un organisme public qui a pour mission de réaliser des médiations lorsqu'il y a des différends entre les acteurs électoraux.

Les principes de la concertation et les recommandations

Ce qu'il est important de retenir sur les cadres de concertation et les différents exemples, ce sont les cinq principes de la concertation suivants :

- égalité des partis politiques;
- respect mutuel;
- qualité de la facilitation;
- élaboration des programmes de rencontre et identification des solutions;
- mécanismes pour obtenir un consensus.

Aussi, selon le contexte historique et culturel de chaque pays, le cadre de concertation peut être accessible aux médias ou encore se rencontrer à huis clos.



La qualité de la concertation est grandement tributaire du mandat de l'organisme de gestion des élections (OGE) vis-à-vis les partis politiques, du degré d'indépendance de l'OGE, de la qualité de la participation et de la volonté des partis politiques et de l'environnement politique qui prévaut à ce moment-là dans le pays.

Donc, il est important d'intégrer la communication avec les partis politiques dans la stratégie de communication globale de l'OGE. Pour de meilleurs résultats, il peut être avisé d'instaurer des cadres de concertation à tous les paliers politiques (national, régional, etc.). La formation du personnel de l'OGE comme facilitateur et en relations avec les médias est un atout important à considérer et qui peut amener un plus grand leadership de l'OGE dans ses relations avec les représentants des partis politiques.

Finalement, l'établissement d'une plateforme électronique pour le partage d'information entre l'OGE et l'ensemble des partis politiques est un outil efficace permettant de communiquer rapidement la même information à tous.

2.2 Le cadre de concertation en appui aux élections au Mali

Monsieur Mamadou DIAMOUTANI

Président de la Commission électorale nationale indépendante
Mali

(Rédigé à partir des propos recueillis et des notes du conférencier)

Cadre législatif et institutionnel des élections au Mali

La Constitution de la République du Mali, adoptée par référendum le 12 janvier 1992 et promulguée par décret le 25 février 1992, « garantit la formation des partis politiques et le libre exercice de leurs activités dans les conditions déterminées par la loi ».

Depuis avril 2016, un avant-projet de loi portant sur la révision de la Constitution est en cours d'élaboration par un comité d'experts créé auprès du ministre chargé de la Réforme de l'État.

« Cet espace de dialogue est très utile pour l'appropriation par les principaux acteurs politiques du processus électoral malien et également pour discuter sur d'éventuelles réformes électorales. »

La Charte des partis politiques, d'abord établie par ordonnance en 1991, puis par loi en 2000, et modifiée en août 2015, « détermine la création, l'organisation, le fonctionnement, le financement des partis ainsi que les conditions de suspension de leurs activités et de leur dissolution ». La Charte des partis politiques et la Loi électorale sont présentement en cours de relecture par un comité installé auprès du ministre chargé de l'Administration territoriale.

La Loi électorale du 4 septembre 2006 définit le cadre institutionnel — complexe — de l'administration électorale, qui est caractérisé par la pluralité des organismes de gestion des élections. Les responsabilités de l'administration des élections sont partagées par quatre institutions :

- Le ministère de l'Administration territoriale (MAT) assure le déploiement logistique des opérations électorales;
- La Délégation générale aux élections (DGE) est responsable de l'élaboration du fichier électoral et du financement des partis politiques;
- La Commission électorale nationale indépendante (CENI) supervise le bon déroulement des élections;

- Le Comité national de l'égal accès aux médias d'État (CNEAME) réalise une régulation des médias durant les campagnes électorales.

À ces institutions, nous pourrions également ajouter la Cour constitutionnelle, qui veille à la régularité des élections présidentielles, législatives, et des opérations de référendum dont elle proclame les résultats.

Le Cadre de concertation avec les partis politiques

Le Cadre de concertation avec les partis politiques (CC/PP) prévoit des rencontres périodiques avec les trois principaux organismes de gestion des élections du Mali (CENI, DGE, MAT). Il inclut la participation d'environ 60 partis politiques.

Parfois, les trois principaux OGE réalisent des rencontres tripartites préalables aux rencontres avec les partis politiques, afin de discuter en amont des questions sensibles.

Le CC/PP est d'une importance capitale dans le maintien d'un climat de paix en matière d'administration des élections. Il peut, par la discussion et la recherche de consensus, réaliser d'importantes recommandations nécessaires à la bonne marche des institutions maliennes. Ce fut le cas dernièrement lors de la relecture des textes électoraux, avec la décision de maintenir la CENI dans sa configuration de 2011 ou encore avec la décision de convenir d'un report des élections communales.

En 2008, le Mali s'est également doté d'un Centre malien pour le dialogue interpartis et la démocratie (CMDID), qui a pour objectif principal de promouvoir la démocratie à travers le renforcement des capacités des partis politiques. Il offre notamment des formations aux partis politiques sur le système électoral malien et des ateliers et des débats sur des questions politiques d'actualité. Cet espace de dialogue est très utile pour l'appropriation du processus électoral malien par les principaux acteurs politiques et également pour discuter d'éventuelles réformes électorales.

L'organisation des élections au Mali, dans un climat relativement apaisé, et l'acceptation des résultats électoraux sont le résultat des différents cadres de concertation créés par les organismes de gestion des élections et les partis politiques.

2.3 Le développement d'un espace de communication avec les partis politiques, le cas de la Guinée en 2015

Monsieur Bakary FOFANA

Président de la Commission électorale nationale indépendante
Guinée

(Rédigé à partir des propos recueillis et des notes du conférencier)

Le contexte électoral de la Guinée

La Commission électorale nationale indépendante (CENI) de la Guinée se classe parmi les organismes de gestion des élections (OGE) autonomes et indépendants. Elle accomplit une mission à deux dimensions : organiser et superviser l'ensemble des élections politiques et référendaires sur le territoire national.

« La communication est centrale dans la conduite d'un processus électoral apaisé. »

La CENI de Guinée a été fondée en 2007, renforcée en 2009, puis ses membres ont été renouvelés en 2012. Elle est composée de 25 commissaires désignés par quatre structures administratives, politiques et sociales que sont :

- les partis politiques de la mouvance présidentielle avec 10 membres;
- les partis politiques de la mouvance de l'opposition avec 10 membres;
- l'administration gouvernementale avec deux membres du ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation (MATD);
- la société civile avec 3 membres, dont un en assure la présidence sur vocation des 25 commissaires.

La CENI est administrée par un règlement intérieur et un bureau exécutif. Son opérationnalisation administrative et technique repose sur des départements techniques placés sous la direction des commissaires. Le bureau exécutif est composé de cinq membres, dont deux vice-présidents, un rapporteur et un trésorier désignés par l'opposition et la mouvance présidentielle parmi les 20 représentants des partis politiques.

En 2016, on compte plus de 200 partis politiques agréés par le MATD. Cependant, seuls 29 de ces partis politiques ont déjà présenté des candidats à l'élection présidentielle de 2010, aux élections législatives de 2013 et à l'élection présidentielle de 2015.

En Guinée, il existe plus de 1 000 organisations de la société civile et de solidarité internationale agréées par le ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation. Parmi ces organisations, environ 60 sont actives dans le domaine électoral.

Du côté de l'administration publique, plusieurs ministères exercent des responsabilités en matière électorale, notamment le MATD, le ministère des Communications, le ministère de la Justice, le ministère de la Sécurité, le ministère des Affaires étrangères, le ministère du Budget et, finalement, le ministère des Finances. La loi guinéenne prescrit un partenariat technique particulier entre la CENI et le MATD.

Les principaux défis autour du processus électoral

La CENI fait face à plusieurs défis dans la gestion des élections, notamment :

- Comment faire pour que les règles élémentaires de la démocratie soient respectées par les acteurs politiques?
- Comment construire une base de confiance entre la CENI et les acteurs politiques autour de la conduite du processus électoral?
- Comment relever le niveau de la qualité des stratégies, mécanismes et canaux de communication de l'institution, notamment sur le sujet technique des opérations électorales, de façon à favoriser le développement des façons de faire, sans susciter les craintes des partis politiques, et même, en augmentant la crédibilité des opérations électorales à chaque étape du processus électoral?
- Comment professionnaliser les opérations électorales, et leur informatisation, dans un contexte où la suspicion s'est développée à toutes les étapes du cycle électoral?

Architecture de communication

Pour relever ces nombreux défis, la CENI a pratiqué une communication de relation publique qui s'articule sur des principes et des instruments que sont :

- L'accès équitable à l'information et aux opérations électorales pour tous les acteurs, notamment les partis politiques. Elle a permis d'établir une équité entre les partis politiques en instituant un cadre d'échanges et de concertation.
- Le partage de l'information autour des principales opérations électorales et le recueil de l'avis des acteurs, notamment des partis politiques, avant la mise en œuvre de celles-ci. Ce principe est accentué en période électorale.
- L'accès à la formation professionnelle destinée aux partis politiques, à la société civile et aux médias : formation sur la biométrie du fichier électoral, formation des

représentants des partis politiques au sein des commissions administratives électorales, formation BRIDGE, etc.

- Le respect de la liberté d'expression des partis politiques et des candidats en conformité avec leur vision et leur choix politique sur les questions électorales. Ne pas aller à l'encontre des avis et des opinions politiques publiés dans les médias, mais plutôt fournir les informations réelles en temps opportun.
- Finalement, construire dans les médias des espaces de communication et d'information avec la marque de la CENI.

Les instruments et les outils de communication

Dans le contexte de l'élection présidentielle de 2015, la CENI a mis en place un comité incluant toutes les parties prenantes aux élections afin d'établir de meilleures communications pendant le cycle électoral. Ce comité incluait les 38 cellules préfectorales de suivi et de gestion du processus électoral, les médias, la société civile et, bien entendu, les partis politiques et la CENI. En tout, 20 rencontres ont été tenues, une à chaque étape du processus électoral.

Ce comité a prévu un cadre de dialogue politique sur les questions électorales pendant les moments de crise et un comité de suivi des accords politiques sur les questions électorales. De plus, des commissions techniques de supervision des opérations électorales et des commissions administratives ont été mises sur pied durant la campagne électorale pour s'assurer du suivi et du bon déroulement des opérations sur l'ensemble du territoire de la Guinée.

De plus, la CENI a offert plusieurs formations professionnelles et des journées d'échanges techniques à l'intention des partis politiques et des médias, pour s'assurer de la bonne compréhension du système électoral guinéen et de son administration. Ces formations ont été très importantes pour favoriser un climat apaisé pendant la campagne électorale et l'acceptation des résultats provisoires.

La CENI a appris beaucoup de l'importance des communications lors de l'élection présidentielle de 2015. La communication est centrale dans la conduite d'un processus électoral apaisé.

Les rencontres avec les partis politiques sont des moments de partage des perceptions qui adoucissent la suspicion et la méfiance, et diminuent les accusations non fondées. Les populations électorales et les autres acteurs ont un très fort respect pour l'intensification de la communication vers les partis politiques, ce qui démontre souvent à leurs yeux une volonté de la CENI de décrier le climat et de susciter la convivialité dans le processus électoral.

2.4 Pour une stratégie de communication basée sur la transparence et la confiance avec les partis politiques

Ce chapitre a permis de parfaire les connaissances théoriques sur l'importance d'établir une saine communication avec les partis politiques, en plus de présenter des études de cas détaillées du Mali et de la Guinée.

La présentation d'International IDEA a permis de bien comprendre comment un cadre de concertation peut être structuré sur l'ensemble des huit grandes étapes du cycle électoral, de l'établissement du cadre juridique à l'évaluation postélectorale, en passant par les étapes névralgiques des opérations de vote et de la proclamation des résultats. De plus, International IDEA a illustré ses propos par la présentation de différents modèles de cadres de concertation en Afrique du Sud, au Kenya, en Zambie et au Sierra Leone.

Le président de la CENI du Mali a présenté l'étude de cas du Cadre de concertation des partis politiques, qui s'inscrit dans un contexte où les élections sont administrées par trois principaux organismes de gestion des élections. Ce cadre permet une coordination de ces institutions et un espace de dialogue avec les partis politiques pour la gestion des élections et pour faire évoluer la législation électorale malienne.

Le président de la CENI de Guinée a présenté les outils de communication qui ont été développés lors de l'élection présidentielle de 2015. Cette stratégie de communication de la CENI a permis de répondre à de nombreux défis et a mené à une élection apaisée, confirmant le rôle important des communications lors d'une élection.

Le RECEF recommande aux organismes de gestion des élections de considérer les bonnes pratiques suivantes dans leurs communications avec les partis politiques :

- le maintien d'une communication permanente avec les candidats et les partis politiques, afin que la gestion des élections soit transparente et que les acteurs politiques développent un sentiment de confiance envers l'organisme de gestion des élections et le système électoral;
- la mise en place d'un cadre de concertation ou d'un espace de communication entre tous les acteurs du processus électoral.

3. L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES MÉDIAS ET L'ENCADREMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES

Le contrôle de l'information et l'occupation de l'espace public et médiatique sont au cœur des stratégies électorales des partis politiques et des candidats. Afin d'assurer une campagne électorale équitable, il est important que les lois et les institutions démocratiques assurent la liberté d'expression de tous les candidats, tout en encadrant les campagnes électorales, notamment en assurant un usage équitable de l'espace médiatique.

Selon les législations nationales, il est courant qu'une autorité de régulation des médias ait le mandat d'encadrer l'usage de l'espace médiatique durant une campagne électorale. Pour ce faire, ces institutions peuvent réaliser un *monitoring* des médias.

Ce chapitre présente les responsabilités des régulateurs des médias et des organismes de gestion des élections durant les campagnes électorales au sein des pays francophones et par l'entremise d'études de cas de la Côte d'Ivoire, de la Tunisie, de la Belgique et du Bénin.

3.1 Le Réseau francophone des régulateurs des médias et l'encadrement des campagnes électorales

Monsieur Ibrahim SY SAVANÉ

Président du Réseau francophone des régulateurs des médias (REFRAM)

Président de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle de la Côte d'Ivoire

(Rédigé à partir des propos recueillis et des notes du conférencier)

Le Réseau francophone des régulateurs des médias

Le Réseau francophone des régulateurs des médias (REFRAM), comme le RECEF, est un réseau qui n'est pas né par hasard, mais par nécessité. L'idée de créer le REFRAM est originaire de Ouagadougou, où il a été créé le 1^{er} juillet 2007. Ce projet s'est concrétisé afin d'établir et de renforcer la solidarité et les échanges entre les régulateurs des médias dans les pays francophones. Il constitue un espace de coopération et de partage d'expériences et de savoir sur les problématiques qui concernent de près ou de loin les institutions de régulation des médias. Il compte à ce jour 29 membres issus de 28 pays francophones. La présidence est assurée, depuis juin 2015, par la Haute Autorité de la communication audiovisuelle (HACA) de la Côte d'Ivoire, et la vice-présidence par l'Office fédéral de la communication (OFCOM) de la Suisse. Le Secrétariat permanent du REFRAM, depuis 2007, est tenu par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) de la France.

« Ce séminaire du RECEF est un point de départ d'une collaboration pour une régulation régulière et étroite, d'autant plus que les deux réseaux se rencontrent sur le même terrain, celui des élections. »

Pour les années 2016 et 2017, les membres du REFRAM ont adopté une feuille de route dont les thèmes prioritaires sont :

- L'avenir des médias audiovisuels de service public;
- L'impact du numérique sur la production et la diffusion audiovisuelles;
- La protection des droits d'auteur dans la communication audiovisuelle;
- La conservation des archives audiovisuelles.

Par ailleurs, le REFRAM apporte sa contribution notamment sur les thématiques axées sur l'égalité homme-femme dans le secteur de l'audiovisuel, sur la protection des mineurs et sur la régulation des médias en période électorale. Le régulateur de médias est en situation de « solitude », surtout en période électorale. Depuis peu, il a été décidé que le

REFRAM puisse être présent aux côtés de l'instance de régulation du pays, au moment des élections.

Ce séminaire du RECEF est un point de départ d'une collaboration régulière et étroite, d'autant plus que les deux réseaux se rencontrent sur le même terrain, celui des élections. L'interaction entre ces deux réseaux est une nécessité vitale pour garantir des élections équitables et transparentes. Le RECEF a une grande expérience, riche par sa diversité et la somme des itinéraires individuels de ses membres.

Il en est de même pour le REFRAM, qui, grâce à l'expertise de ses membres, connaît bien les médias des pays francophones. Les régulateurs ont la responsabilité de réguler, mais aussi d'accompagner les médias, aussi bien en période ordinaire qu'en période électorale. Et c'est précisément pendant cette période charnière que tous les regards se tournent vers ces institutions. Une fois de plus, le REFRAM en appelle à une coopération étroite et fructueuse.

Cela suppose qu'on puisse faire jouer les synergies entre instances électorales et régulateurs. Ces entités ne doivent pas être mises en concurrence, comme on peut le constater dans certains cas, où on assiste parfois à des conflits de compétences qui n'ont pas lieu d'être et même à des tentations d'éradication réciproque des actions. C'est un jeu à somme nulle.

Cette réunion à Tunis est un démenti clair à l'endroit de tous ceux qui raisonnent en termes d'antagonisme lorsqu'il s'agit de collaborer en période électorale. D'une certaine façon, on peut parler de corégulation ou, en tout cas, d'une action intelligente collective. C'est dire en même temps l'importance du travail collectif.

Les trois prochaines études de cas nationales de régulation des médias ont toutes eu à gérer la régulation en temps normal et en période électorale ces dernières années. Ils sont donc disposés à partager leur expérience dans le cadre de ce chapitre portant sur l'Autorité de régulation des médias et l'encadrement des campagnes électorales.

En conclusion, la régulation en termes logistiques et d'allocation des ressources est parfois le parent pauvre des élections. Les autorités de régulation des médias ont le sentiment, lorsqu'ils reçoivent leur budget, que c'est à la dernière minute que l'on songe aux besoins incontournables de la régulation.

3.2 Assurer la liberté de communication et la diversité du discours médiatique, le *monitoring* des médias lors des élections 2014 en Tunisie

Monsieur Nouri LAJMI

Président de la Haute Autorité indépendante de la communication audiovisuelle

Tunisie

(Rédigé à partir des notes du conférencier)

Les médias et la démocratie

« Une communication efficace pour des élections réussies » est un thème on ne peut plus important lorsqu'il s'agit de mettre en place les fondements d'une société démocratique. Depuis la révolution du 14 janvier 2011, la Tunisie s'emploie, dans des contextes parfois difficiles, à se doter des moyens nécessaires pour réussir sa transition démocratique. Et, comme vous le savez, la réussite des élections est à cet égard un enjeu majeur et un défi de taille qu'il faut absolument relever.

« Pour que le travail du régulateur soit efficace, il est important qu'il y ait une réelle synergie entre l'organisme de gestion des élections et le régulateur de médias. »

Or, pour ce faire, il faut assurer une campagne électorale et une couverture médiatique équitable dans le respect des institutions, des règles professionnelles et celles relatives à l'accès de tous les protagonistes aux médias. C'est dans ce sens qu'interviennent les autorités de régulation des médias pour suivre et encadrer la couverture médiatique durant une campagne électorale.

En Tunisie, les élections législatives et présidentielles de 2014 furent à cet égard un moment crucial et un test dans la mise en place et la consolidation du processus démocratique. Il s'agit d'une étape importante franchie par la Tunisie et qui suscite l'espoir du peuple tunisien de voir se réaliser l'un des objectifs les plus importants de sa révolution : « des élections libres et démocratiques ».

On sait d'emblée que les médias sont des animateurs et des relais incontournables de ce foisonnement démocratique. Ils ont tenu bien évidemment un rôle fondamental dans le déroulement de la campagne électorale au cours des élections législatives et présidentielle. Il s'agissait de faire vivre la campagne, d'offrir aux Tunisiennes et aux Tunisiens tous les éléments d'information nécessaires à la compréhension des différents programmes des candidats et de leurs partis, permettant ainsi aux citoyens d'exercer leur droit de vote de la manière la plus éclairée possible.

Les défis étaient connus et nombreux. D'un côté, un paysage politique largement fragmenté et encore en gestation, des médias encore peu exercés à la dynamique d'élections libres et au respect scrupuleux de l'impartialité et de l'équité, dont certains ont parfois des accointances avec des hommes et des partis politiques. D'un autre côté, le grand public, qu'il fallait informer correctement et dont il fallait entretenir l'intérêt tout au long de la campagne. Réussir à traverser ces moments intenses de la vie démocratique n'est possible qu'avec la mobilisation de toutes les parties concernées et en l'occurrence les instances de régulation et celles chargées de la gestion des élections.

Le rôle de la HAICA pendant les élections

Le décret-loi 116 du 2 novembre 2011 confère de larges prérogatives à la HAICA pendant les périodes électorales. L'article 43 dispose que « la HAICA veille à garantir le pluralisme et la diversité médiatique durant les campagnes électorales et à aplanir tous les obstacles juridiques et administratifs contraires au principe d'accès aux médias, sur la base de l'équité entre tous les candidats et toutes les listes électorales. [...] La HAICA fixe les règles et les conditions particulières de production des programmes, des rapports et séquences, relatives aux campagnes électorales, à leur programmation et diffusion, que les établissements d'information et de communication des secteurs publics et privés sont tenus de respecter ». L'article 44 précise que la « HAICA fixe les règles de la campagne électorale, dans les médias audiovisuels, ses procédures et notamment les temps impartis aux émissions et programmes réservés aux différents candidats, leurs répartitions et horaires, dans les différents médias audiovisuels, et ce, en concertation avec toutes les parties concernées, sur la base du respect des principes du pluralisme, de l'équité et de la transparence ».

C'est donc dans le cadre de ces prérogatives énoncées par le DL 116 du 2 novembre 2011 et du code électoral que la HAICA a eu à cœur de mener sa mission en garantissant la liberté de communication et le respect des règles du pluralisme, les principes d'équité et d'égalité entre les différents protagonistes pour susciter une véritable dynamique démocratique.

À cette fin, la HAICA a pris soin d'organiser, pour les professionnels des médias audiovisuels, des ateliers d'information sur les règles en vigueur et sur les bonnes pratiques journalistiques en termes de couverture électorale. À Tunis, comme dans les régions, la participation de nombreux journalistes à ces ateliers a été importante, témoignant ainsi de leur réelle volonté de s'impliquer de manière professionnelle et volontaire dans le processus électoral.

Grâce à son unité de *monitoring*, la HAICA a pu suivre et analyser le travail des principaux médias audiovisuels. Elle a produit des rapports intermédiaires et finaux, pour les différentes campagnes électorales des élections législatives et présidentielles de l'automne 2014. Dans un souci pédagogique, ces rapports, basés sur les résultats du

monitoring, ont été discutés avec les médias eux-mêmes, dans le but de les aider à apprécier, grâce aux statistiques fournies, l'évolution de leur propre couverture de la campagne électorale et du degré du pluralisme politique observé et de ses limites. Une telle démarche vise à permettre aussi de s'assurer de l'indépendance des médias, de leur niveau de professionnalisation et, le cas échéant, d'intervenir promptement en cas de violation des règles en vigueur afin de garantir la bonne marche du processus électoral.

D'autre part, il ne faut pas oublier que l'intervention du régulateur au niveau du suivi et du contrôle de la couverture médiatique tend à rassurer les électeurs quant à leur droit d'avoir accès à tous les programmes électoraux, à une bonne explication du processus électoral (les droits et devoirs des électeurs, les dates du scrutin, les bureaux de vote, etc.), de ses enjeux politiques, bref à une information exhaustive et de qualité notamment au niveau des options politiques en présence.

Dans ce sens, il est clair que le *monitoring* des médias en période électorale permet de dégager les grandes tendances sur différents niveaux :

- la présence des acteurs politiques, qu'ils soient candidats ou non-candidats;
- la qualité de la couverture dont ils ont fait l'objet;
- la dimension genre;
- le respect des règles d'impartialité et d'équilibre;
- le respect des dispositions légales du DL 116 et de la loi électorale.

Le *monitoring* de la campagne a commencé avec la période préélectorale pour se terminer après le deuxième tour des élections présidentielles. L'équipe *monitoring* comprend :

- un responsable méthodologique;
- trois informaticiens;
- 29 moniteurs chargés de suivre et d'analyser les contenus relatifs à la couverture des élections;
- 14 chaînes de télévision (privées et publiques) ont été monitorées de 18 h à minuit et demi;
- et 8 chaînes de radio de 7 h du matin à 19 h.

Les principaux résultats du suivi de la couverture médiatique des élections

L'article 9 de l'arrêt conjoint entre l'Instance supérieure indépendante des élections (ISIE) et la HAICA du 5 juillet 2014, fixant les règles et procédures relatives à la couverture de la campagne électorale dans les médias audiovisuels, établit que ces médias sont tenus d'assurer, pour les listes candidates aux élections législatives, une couverture

proportionnelle au nombre des circonscriptions où elles sont représentées, et ce, conformément aux critères suivants :

- 1- Pour les listes candidates dans **26 à 33 circonscriptions (catégorie A)** : entre 30 et 40 % des programmes consacrés à la couverture médiatique de la campagne, à répartir de manière égale entre toutes les listes concernées;
- 2- Pour les listes candidates dans **18 à 25 circonscriptions (catégorie B)** : entre 20 et 30 % des programmes consacrés à la couverture médiatique de la campagne, à répartir de manière égale entre toutes les listes concernées;
- 3- Pour les listes candidates dans **6 à 17 circonscriptions (catégorie C)** : entre 15 et 20 % des programmes consacrés à la couverture médiatique de la campagne, à répartir de manière égale entre toutes les listes concernées;
- 4- Pour les listes candidates dans **1 à 5 circonscriptions (catégorie D)** : entre 5 et 10 % des programmes consacrés à la couverture médiatique de la campagne, à répartir de manière égale entre toutes les listes concernées.

La couverture effectivement consacrée aux quatre catégories de listes, par les différentes chaînes télévisées soumises au *monitoring*, a montré une surreprésentation de deux catégories — la A et la D — et parallèlement une sous-représentation des deux autres — la B et la C.

Pour les radios, les résultats montrent que celles-ci ont fait preuve d'un plus grand effort dans le respect de la règle proportionnelle, même si elles ont la même tendance à amplifier l'attention pour la catégorie A et à négliger la catégorie B; elles montrent des écarts moins accentués par rapport aux valeurs de référence, et traitent généralement avec plus d'équilibre les catégories C et D.

Le *monitoring* des médias réalisé par la HAICA durant les scrutins a permis de relever un certain nombre d'irrégularités et fautes commises, volontairement ou non, par les médias audiovisuels. À cet égard, on a dénombré un total de 21 manquements plus ou moins graves. Les plus fréquents relevaient de la publicité pour des partis politiques, du non-respect du silence électoral, ou encore de la diffusion des résultats de sondages, ce qui est formellement interdit par le code électoral. Ce sont ainsi 11 chaînes de radio et de télévision qui ont fait l'objet pendant la période électorale de sanctions allant du simple rappel à l'ordre à la sanction financière en passant par la mise en demeure.

L'équilibre de genre dans la couverture des acteurs politiques

Au cours de la campagne législative, les résultats montrent de très grands déséquilibres dans la couverture des acteurs politiques selon le genre.

Dans l'ensemble des chaînes télévisées, la proportion hommes-femmes se présente comme suit :

- 85 %/15 % parmi les candidats, aussi bien pour le temps d'antenne que pour le temps de parole;
- 93 %/7 % parmi les politiques non candidats;
- 87 %/13 % si on additionne tous les candidats et les politiques non candidats.

Concernant les radios, la proportion est comme suit :

- 84 %/16 % parmi les candidats, aussi bien pour le temps d'antenne que pour le temps de parole;
- 96 %/4 % parmi les politiques non candidats;
- 87 %/13 % si on additionne tous les candidats et les politiques non candidats.

En général, les deux types de médias présentent une situation très similaire, très défavorable aux femmes, et dans les deux cas **la visibilité est meilleure pour les candidates que pour les femmes politiques non candidates**. Ces dernières sont presque absentes de la scène médiatique.

En conclusion, on peut affirmer que le rôle du régulateur des médias est très important en période de campagne électorale. Mais, encore une fois, il faudra rappeler que pour que le travail du régulateur soit efficace, il est important qu'il y ait une réelle synergie entre l'organisme chargé de la supervision et de la gestion des élections et le régulateur de médias. Sachant que pour la réussite d'une élection, chose essentielle pour le bon fonctionnement de l'exercice démocratique, il faut à la fois réussir le bon déroulement de la campagne et du scrutin et également une couverture médiatique de la campagne, sur la base de l'équité et dans le parfait respect des institutions et de la liberté d'expression pour tous les protagonistes.

3.3 L'encadrement de la publicité électorale des partis politiques, le cas de la Belgique

Monsieur Dominique VOSTERS

Président du Conseil supérieur de l'audiovisuel

Belgique

(Rédigé à partir des propos recueillis et des notes du conférencier)

Impact de la législation applicable

Cette étude de cas se limite à la Belgique francophone (Fédération Wallonie-Bruxelles), où s'exerce la compétence territoriale du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Toutefois, une partie du régime applicable est commun aux trois entités linguistiques et culturelles qui composent la Belgique et où des institutions appelées *communautés* exercent pleinement des compétences étatiques dans le domaine de la radiodiffusion.

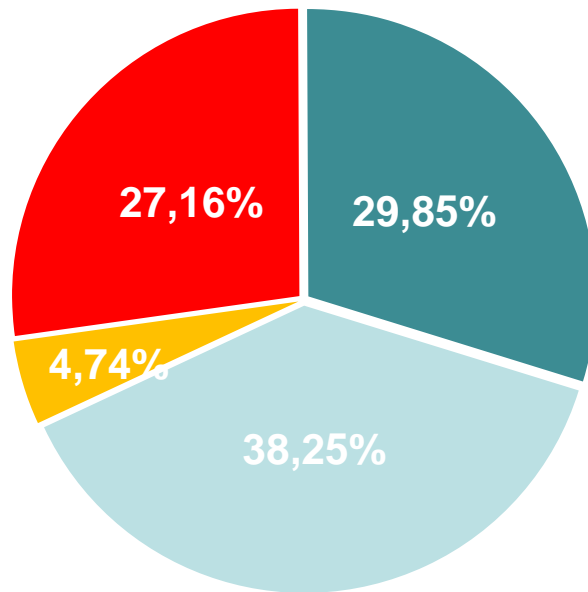
La question de la publicité pour les partis politiques est abordée sous deux angles : la publicité dont les partis politiques ont l'initiative et la publicité donnée aux partis par les médias à leur initiative.

Avant d'examiner les règles qui s'appliquent à la publicité électorale des partis politiques, il faut mesurer l'impact que ces dispositions peuvent avoir dans la communication de messages politiques vers la population au travers des médias audiovisuels que sont la radio, la télévision et leurs déclinaisons sur Internet.

En ce qui concerne la télévision, qui reste un média ayant une audience élevée, il faut noter qu'une bonne part de l'audience francophone belge échappe à la législation belge. En effet, grâce au développement de réseaux de distribution par câble coaxial depuis plus de 40 ans et d'un réseau xDSL comportant une offre de télévision depuis 2006, le public francophone belge peut accéder à un nombre important de chaînes francophones non belges qui recueillent une part d'audience significative, ainsi qu'à des chaînes non francophones.

De manière très concrète, comme le montre le diagramme ci-après, les chaînes francophones belges recueillent une audience de 29,85 % et les autres chaînes francophones, 65,41 %. Parmi ce total, le Groupe RTL¹ représente 27,16 % d'audience et vise explicitement le public francophone belge.

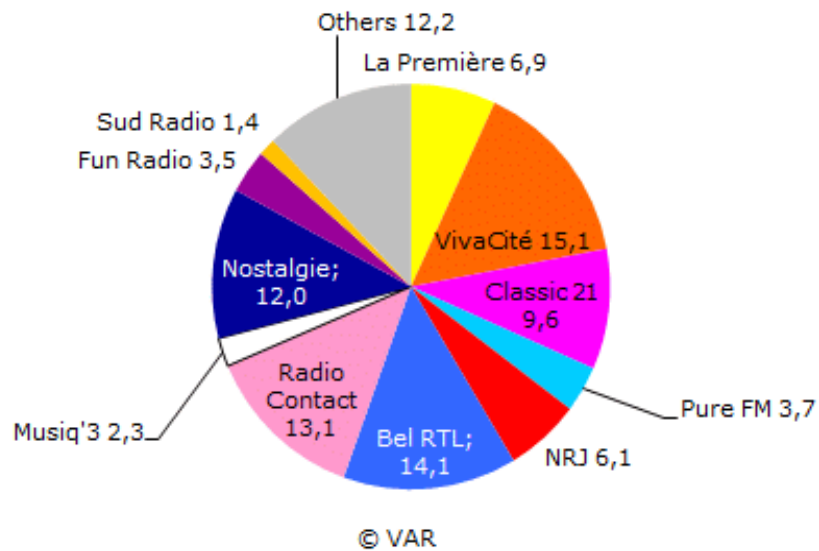
¹ RTL Group (Radio Télévision Luxembourg) est un conglomérat de médias privés luxembourgeois qui a été créé en 2000 et qui diffuse dans huit pays européens, ainsi qu'à Singapour.



La situation est différente en radio, dont la consommation est essentiellement fondée sur une offre locale francophone belge. Dans le graphique ci-après, les radios qui échappent à la compétence du CSA représentent 12,2 % et sont indiquées en gris.

Part de Marché Belgique Sud

Source: CIM Radio Wave 2015-2, 12+, lu-di, 6-22h



Les réseaux sociaux et des sites de partage de vidéos comme YouTube échappent également à la compétence du CSA.

La publicité pour les partis politiques est libre

La présente contribution porte sur la publicité pour les partis politiques en période électorale. Il faut toutefois noter que depuis l'apparition des médias radiotélévisés, le principe d'interdiction de toute publicité pour les partis politiques s'est appliqué pendant de nombreuses années aux radios et télévisions.

Depuis l'apparition du service public de radio et puis de télévision, en 1930, et exception faite de radios privées qui ont été interrompues lors de l'invasion nazie de mai 1940, c'est une interdiction générale de toute publicité qui a prévalu. L'apparition de médias privés au début des années 1980 (radios) et en 1987 (télévision) a levé cette interdiction générale pour les médias privés (1985), puis pour le service public en télévision (1989) et en radio (1991).

La législation a néanmoins continué à interdire la publicité pour les partis politiques après ces dates. L'objectif alors poursuivi était d'éviter toute discrimination entre les tendances politiques et de favoriser l'accès du citoyen à une information politique équilibrée.

Dès 1930, sur le service public, un droit d'émission a été octroyé, notamment aux partis politiques, en considérant que le pluralisme interne qui s'imposait au service public restait insuffisant pour garantir l'expression des tendances politiques, sociales, religieuses ou philosophiques. L'obligation d'objectivité imposée au même service public allait, du reste, à l'encontre de l'expression libre de ces tendances. Une telle expression était alors quasi impossible en marge du service public, cela en raison du coût de fonctionnement d'une radio, puis d'une télévision, et de la nécessité d'obtenir des autorisations d'émission.

Par rapport au monde actuel, il faut bien se rappeler que lorsque ce droit a été créé, il n'existait qu'une chaîne publique de radio francophone à côté de quelques émetteurs privés locaux et de Radio Luxembourg. La radio était écoutée en famille, quasi religieusement. Le ton était sérieux. La radio de service public servait à informer, à éduquer et à cultiver. Dans ce contexte, l'impact potentiel d'une émission concédée était sans commune mesure avec ce qu'il est possible d'observer aujourd'hui.

Par rapport au régime d'interdiction de toute publicité au profit des partis politiques, il faut noter que la Cour constitutionnelle belge, dans un arrêt rendu le 22 décembre 2010, a annulé ce principe général d'interdiction de toute publicité pour des partis politiques. La Cour a considéré que de restreindre la liberté d'expression pour les deux motifs avancés — éviter toute discrimination entre partis et favoriser l'accès du citoyen à une information politique équilibrée — constituait une ingérence acceptable aux yeux de l'article 19 de la Constitution et de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme qui garantissent la liberté d'expression. Toutefois, la Cour a estimé que l'interdiction était disproportionnée dès lors qu'une obligation générale est imposée au service public de radio-télévision de développer une offre de programmes qui doit refléter les différents

courants d'idées de la société, sans discrimination, et que les émissions de la Radio Télévision belge francophone (RTBF) doivent tendre à provoquer le débat et à clarifier les enjeux démocratiques de la société.

Si cette interdiction a disparu en général, elle subsiste toutefois pour ce qui concerne la période électorale. La Cour constitutionnelle a implicitement accepté cette restriction.

Régime en période électorale

Il existe aujourd'hui autant de lois électorales qu'il y a de types d'élections en Belgique : européennes, fédérales (nationales), régionales et communales (municipales)². Ces lois partagent toutefois un tronc commun de règles applicables à la publicité qui nous intéresse.

Ces lois définissent d'abord la notion de période électorale. Cette période est de quatre mois précédant l'élection³. C'est seulement au cours de cette période qu'un régime particulier s'appliquera.

Si la publicité commerciale est donc interdite en période électorale, il faut constater qu'un régime propre à la radio-télévision de service public, la RTBF, a été mis en œuvre depuis de longues années. Il vise à assurer l'information du public sur les partis et leurs programmes politiques.

« À côté des obligations ainsi imposées à la RTBF, la législation propre aux services de médias audiovisuels va organiser l'encadrement de l'information politique en période électorale. »

À côté des obligations ainsi imposées à la RTBF, la législation propre aux services de médias audiovisuels encadre l'information politique en période électorale et prévoit que le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) en est responsable.

L'interdiction de publicité en période électorale

Les lois qui régissent les différentes élections déterminent les modes de communication autorisés ou non aux partis politiques. Ce régime va s'appliquer aux partis, aux candidats, mais aussi aux tiers souhaitant faire de la propagande pour des partis ou candidats.

En radio et télévision, la publicité et le parrainage sont interdits. Un même régime s'applique aux publicités diffusées dans les salles de cinéma.

² Une loi du 4 juillet 1989 => élections législatives fédérales
Deux lois du 19 mai 1994 => élections régionales et européennes
Une loi du 7 juillet 1994 => élections locales

³ Auparavant, la période ne durait que trois mois, mais des changements ont été apportés en 2014, sauf en ce qui concerne les élections locales, où le délai de trois mois demeure inscrit dans la loi.

Par contre, il faut noter que la presse écrite, principalement quotidienne, n'est pas soumise au même régime d'interdiction et n'est d'ailleurs pas plus soumise à la régulation du CSA. La presse quotidienne diffusée par voie de presse imprimée et électronique touche sans doute une audience moindre que la radio et la télévision, mais elle reste significative et est plus centrée sur l'information et donc sur toute question susceptible d'entrer dans le champ politique. Il s'agit quasi exclusivement d'une presse quotidienne francophone belge, sans débordements donc de médias francophones, comme pour la télévision. Cette absence de régulation est notamment liée à un principe fondamental inscrit dans la Constitution belge de 1831, qui précisait que la presse était libre. Si le droit européen a reconnu la liberté d'expression par la voie de presse en 1950, il a maintenu un régime dérogatoire pour la radiodiffusion et le cinéma qui pouvaient être soumis à une autorisation et à des contrôles, dans les limites de ce qui est nécessaire. La presse écrite n'a pas été soumise à ce régime dérogatoire.

Outre ce régime d'interdiction, il faut ajouter que des législations limitent aussi les dépenses électorales des partis, ce qui rend moins intéressante la communication publicitaire des partis en télévision sur une chaîne qui ciblerait la Belgique ou dans la presse écrite dès lors que cela risque d'épuiser rapidement leur montant de dépenses électorales autorisé.

Le dispositif électoral du service public de la RTBF

Préalablement à toute élection, le conseil d'administration de la RTBF adopte un dispositif électoral. Ce dispositif comporte à la fois des émissions conçues par le service public en vue d'exposer les enjeux, économiques et sociaux, de ces élections et des tribunes d'expression libre attribuées aux formations démocratiques concernées par ces élections. La RTBF informe aussi le citoyen quant aux modalités des élections.

Lors des dernières élections législatives de 2014, l'élaboration de ce dispositif a été longue et les débats au sein du conseil d'administration de la RTBF ont été animés. Au fil du temps, ce dispositif est devenu extrêmement précis et a intégré l'ensemble des moyens de communication utilisés par la RTBF, dont les médias sociaux, des médias qui échappent normalement au contrôle du CSA.

L'encadrement par le CSA de la couverture des élections par les autres médias

À côté des obligations ainsi imposées à la RTBF, la législation propre aux services de médias audiovisuels prévoit l'encadrement de l'information politique en période électorale. C'est au Conseil supérieur de l'audiovisuel qu'a été confié cet encadrement⁴.

⁴ Pour plus d'informations à ce sujet, il est possible de consulter le site Web du CSA pour les élections : <http://elections.csa.be>.

Un décret confie au Collège d'avis du CSA « la mission de rédiger et tenir à jour des règlements portant notamment sur l'information politique en périodes électorales ».

La particularité de ce type de règlement est qu'il est préparé au sein du Collège d'avis du CSA. Ce collège est une instance consultative qui est composée de représentants issus des milieux professionnels liés aux médias audiovisuels. L'intérêt de cette composition est que le contenu de ce règlement aura été pensé avec les radios et les télévisions qui auront à le mettre en œuvre. Ce mode particulier d'élaboration d'une réglementation relève de ce qu'on appelle la corégulation. Dans ce système, une instance représentative du secteur propose un règlement, le gouvernement l'approuve formellement sans pouvoir le modifier — mais il pourrait le rejeter — et le CSA, particulièrement le Collège d'autorisation et des contrôles qui est composé de 10 membres indépendants des autorités politiques et des médias, le fait respecter. L'actuel règlement a été élaboré en impliquant au maximum les radios et télévisions, qui ont notamment été invitées à des séminaires thématiques préparatoires aux travaux du Collège d'avis lui-même.

La mise en œuvre d'une telle corégulation date de 2003, mais a été précédée d'une période au cours de laquelle l'encadrement s'est effectué seulement au travers de recommandations, et cela depuis 1999. Une recommandation est un instrument de régulation plus léger. S'il est toujours élaboré par le Collège d'avis, cette fois, il n'a aucune force contraignante. Jusqu'en 2007, les recommandations, puis les règlements ne vaudront que pour chaque élection, ce qui permettait les adaptations nécessaires et une nouvelle validation par les membres du Collège d'avis, donc les représentants des secteurs appelés à les appliquer. Désormais, un règlement est applicable à toute élection, mais pourrait être révisé, si nécessaire.

L'actuel règlement remonte au 29 novembre 2011 et a été appliqué lors de deux périodes électorales, ce qui permet d'établir un bilan d'application du règlement. Une évaluation du règlement est en cours de réalisation.

L'intérêt de ce règlement est qu'il responsabilise les radios et télévisions et préserve leur liberté éditoriale. Celles-ci n'ont pas l'obligation de couvrir l'information liée à la campagne électorale, mais si elles le décident, alors, seulement, elles devront appliquer le règlement. Ce règlement leur rappelle que chaque éditeur est responsable de tous les programmes qu'ils diffusent dans le cadre de la couverture de la campagne électorale. Ils ne peuvent éviter leur responsabilité si, par exemple, ils diffusent des programmes produits par d'autres éditeurs, des tribunes réalisées par les partis et candidats. Dans les débats, ils doivent toujours garder le contrôle éditorial.

Une fois adopté par le Collège d'avis et rendu obligatoire, le règlement relatif aux élections fera l'objet d'une large campagne d'information du secteur de la radio-télévision. À l'approche de chaque élection, cette action d'information sera renforcée sous

forme de courriels de rappel adressés à chaque éditeur et d'une mise en évidence du règlement sur le site Internet du CSA.

La première étape pour les radios et télévisions qui veulent couvrir la campagne électorale consiste donc à établir un dispositif conforme au règlement.

Si ces médias emploient des journalistes professionnels, la rédaction devra être préalablement consultée. Si des journalistes sont employés uniquement pour couvrir les élections, c'est leur avis préalable qui devra être recueilli. Cette importance accordée aux journalistes professionnels est liée à la reconnaissance officielle du titre de journaliste professionnel depuis le début des années 1960 et au fait que depuis 2009 a été institué un organe d'autorégulation du journalisme, le Conseil de déontologie journalistique.

Ces dispositifs seront ensuite envoyés au CSA pour information, ils seront rendus publics sur le site Internet de chaque éditeur ou du CSA et seront transmis à tout parti ou candidat qui en fait la demande.

« Un principe général va être appliqué à ces différentes catégories de programmes : assurer une représentation équilibrée des formations politiques qui participent au scrutin. »

Le recours à ces règlements présente plusieurs avantages :

- il garantit que les éditeurs appliquent l'ensemble des règles légales existantes auxquelles le règlement fait référence;
- il permet aux éditeurs de répondre aux pressions visant à obtenir des avantages;
- il limite les contestations postélectorales.

Le règlement ne s'appliquera pas aux médias créés précisément par des partis ou par des candidats. De tels médias se sont multipliés avec le développement d'Internet, mais ne connaissent pas des audiences importantes.

Lignes de force des dispositifs

Le dispositif de la RTBF et ceux à adopter par les éditeurs radio et télévision qui le souhaitent présentent des points communs.

Une distinction est faite entre des programmes de nature différente : les programmes en général, les programmes d'information générale, les programmes d'information consacrée à la campagne électorale et les tribunes électorales.

Un principe général sera appliqué à ces différentes catégories de programmes : assurer une représentation équilibrée des formations politiques qui participent au scrutin.

Enfin, dans l'application du principe à ces catégories de programmes, des garanties de transparence et d'objectivité des choix opérés vont assurer l'expression démocratique des forces en présence en vue d'assurer l'information de l'électeur qui le souhaite.

Les dispositifs énoncent des règles de prudence à observer par les éditeurs. Dès qu'une personne ayant accès à l'antenne manifeste son intention d'être candidat ou candidate, celle-ci doit en être retirée. C'est important parce que la période électorale débute longtemps avant la date de dépôt des listes de candidats.

La présence de candidats dans les émissions d'information n'est autorisée que s'ils exercent une fonction qui justifie leur intervention dans des cas exceptionnels, notamment liés à la sécurité. Une prudence doit aussi exister envers des événements d'actualité organisés en raison de l'existence d'une campagne électorale, par exemple l'inauguration d'un lieu, une manifestation non récurrente, etc.

Une même prudence devra exister vis-à-vis des tiers qui interviendraient dans un programme pour soutenir un parti ou un candidat.

S'agissant de l'ensemble des programmes de diverses natures qui seront consacrés à la campagne électorale, le principe veut qu'ils présentent l'ensemble des partis de manière équilibrée. Cette représentation devra être objectivée et, sauf pour ce qui concerne le service public, une marge d'erreur sera acceptée afin de ne pas créer de charges administratives trop lourdes pour les radios et télévisions.

L'équilibre devra être assuré sur toute la durée de la campagne électorale. Il ne pourrait ainsi être question de concentrer les références à un parti sur la fin de cette période, ce qui constituerait une exposition favorable. Cet équilibre doit aussi intervenir au sein du même type de programme ainsi qu'au sein de programmes rencontrant des audiences comparables.

Lorsque des radios et des télévisions consacrent des services non linéaires, comme des services de vidéo à la demande, aucune prééminence d'un parti ne peut y être organisée.

En vue de soutenir l'émergence de nouvelles idées et personnalités, les dispositifs doivent réserver un espace aux petites listes, aux listes qui n'ont obtenu aucun candidat aux élections précédentes ou qui sont incomplètes. Il s'agit d'éviter ici que le recours à un critère pourtant objectif et transparent empêche le renouveau démocratique.

Toutefois, les éditeurs doivent exclure du bénéfice de leur dispositif électoral les listes et candidats qui prônent des idées racistes, haineuses ou contre la démocratie. Ce principe encore appelé « cordon sanitaire » peut être délicat à mettre en œuvre. Toutefois, les éditeurs peuvent recourir à l'UNIA, l'ancien Centre pour l'égalité des chances, un organisme public indépendant qui dispose de l'expérience pour analyser les discours

racistes, haineux et discriminatoires. En cas de difficulté, le CSA fait lui-même appel à ce centre.

Lorsqu'une radio ou une télévision diffuse dans une autre langue que le français des programmes liés à la campagne électorale, elle doit proposer le même programme en français.

S'agissant des débats électoraux, ceux-ci doivent être nécessairement contradictoires. Cette contradiction évite qu'un programme devienne une tribune électorale. Cette contradiction peut être portée par un ou plusieurs candidats d'autres listes, par un journaliste ou par des représentants de la société civile.

Afin de laisser un temps de réflexion aux électeurs, aucun débat électoral ne peut être organisé la veille du scrutin. Pareillement, aucun résultat ne peut être publié avant la fermeture du dernier bureau de vote.

En ce qui concerne les sondages d'opinion, ceux-ci doivent être transparents du point de vue méthodologique. Le CSA a, sur ce point, publié un guide utile aux éditeurs.

Le régime des communications gouvernementales

Afin de compléter tous les éléments liés au sujet de la communication politique, la question des communications gouvernementales en période électorale doit être abordée.

D'emblée, il faut constater que ces communications gouvernementales ne sont diffusées que par la radio-télévision de service public. En pratique, ces communications ne peuvent donc toucher que 29,85 % d'audience en télévision et 87,8 % d'audience en radio. Ces communications se sont raréfiées au fil du temps et ont plutôt laissé la place à des campagnes de publicité plus classiques.

Deux mois avant une élection, le droit des gouvernements de demander accès au service public pour diffuser une communication est limité aux messages d'urgence. Dans ce cas, il convient d'éviter l'apparition d'un ministre dans la communication d'un événement.

3.4 Gestion de la campagne médiatique de l'élection présidentielle béninoise 2016 par la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication

Madame Rosette BESSOU HOUNGNIBO

Conseillère au président de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication du Bénin
Présidente de la Commission de la législation et du contentieux à la HAAC du Bénin
(Rédigé à partir des propos recueillis et des notes de la conférencière)

Pouvoir de réglementation de la HAAC en période électorale

Depuis la Conférence des forces vives de la Nation de février 1990, le Bénin s'est résolument engagé sur la voie de la démocratie avec comme corollaire l'organisation à bonne date des élections. Cette exigence a été respectée jusqu'ici, à preuve, le Bénin ayant organisé de 1991 à 2016 six élections présidentielles. C'est un exploit, car la culture de l'alternance ne s'enracine que peu à peu sous les tropiques.

« Deux principes cardinaux guident la campagne médiatique officielle : il s'agit de l'égalité des candidats et la gratuité des services offerts par les médias du service public. »

L'élection présidentielle de 2016 est venue confirmer ce qui est désormais ancré dans les habitudes au Bénin; mais l'organisation d'une élection, surtout présidentielle, n'est pas une sinécure. Chaque élection présente sa spécificité en fonction des acteurs en présence, de leurs antécédents et de leurs parcours politiques.

Toutes sortes d'intrigues sont colportées par les médias qui peuvent être, si un encadrement conséquent et une régulation efficace ne sont pas faits, le canal par lequel le malheur survient. C'est pour juguler cette influence possiblement négative que le constituant béninois et après lui les parlementaires ont positionné, à travers des lois, la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) comme un acteur central dans le processus électoral avec la prise en charge de la gestion du volet médiatique. Les prérogatives qui lui sont conférées se traduisent dans la consécration d'un pouvoir de réglementation en période électorale, d'une conduite de la campagne médiatique dans les organes du service public et d'un pouvoir de sanction des dérapages.

Sur le fondement des nombreux textes qui fondent ses prérogatives en matière de gestion de la campagne médiatique, la HAAC prend des décisions pour encadrer les activités des médias en période électorale.

Le pouvoir de réglementation de la HAAC pendant la période électorale tire sa source d'une lecture combinée de la Constitution, de la loi organique relative à la HAAC, du code électoral et du code de l'information et de la communication.

À cet effet, les articles 113, 129 et 339 du code de l'information et de la communication du Bénin sont très édifiants et disposent respectivement que :

Article 113 : « Est interdite, en période de précampagne et de campagne électorale, l'organisation en séries ou non d'émissions susceptibles d'être assimilées à la propagande politique. »

Article 129 : « Les périodes de précampagne et de campagne électorales donnent lieu à des mesures réglementaires spécifiques de la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication. »

Article 339 : « La Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication définit, conformément aux textes qui la régissent, les modalités d'accès aux médias du service public et du secteur privé pendant les périodes de précampagne et de campagne électorales. »

En outre, l'article 48 du code électoral précise : « En période électorale, les candidats ou listes de candidats bénéficient d'un accès équitable aux organes de communication audiovisuelle publics ou privés. Cette période court de la date de publication par la Commission électorale nationale autonome (CENA) des listes de candidats retenues et s'achève à la clôture du scrutin.

Pendant cette période, tout candidat ou liste de candidats dispose, pour présenter son programme aux électeurs, d'un accès équitable aux moyens publics et privés d'information et de communication dans le respect des procédures et modalités déterminées par la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC). »

Et l'article 54 dudit code de renchérir : « Nul ne peut par quelque moyen ou sous quelque forme que ce soit faire campagne électorale en dehors de la période prévue... »

En dehors de la décision de précampagne qui était ancrée dans les pratiques de l'institution, une seule et même décision régissait les organes du service public et ceux du secteur privé. Mais leur longueur rebutait et ne permettait pas une grande lisibilité. Il a donc été décidé de les séparer et d'avoir par conséquent deux décisions spécifiques; une pour les médias privés et une autre pour les médias publics.

Ces décisions, prises par la plénière des conseillers, sont vulgarisées aussi bien à l'endroit des cadres de la HAAC qu'à l'intention des professionnels des médias. Des séances d'information sont effectuées par des délégations composées de conseillers et cadres de la HAAC dans tous les départements du pays. En 2016, particulièrement, et c'est une

innovation, une mission d'évaluation a été organisée pour s'enquérir des difficultés éprouvées par les organes de presse et mesurer l'impact de l'application de la Décision de précampagne sur les organes de presse. Par ailleurs, des missions de suivi de la campagne médiatique et de la supervision du scrutin du premier et du deuxième tour ont été organisées.

Les différentes décisions énumérées précédemment sont certes le fruit du travail de la plénière des conseillers, mais elles répondent à une démarche participative qui inclut les différentes associations professionnelles. Le régulateur fonde ses actions sur une réglementation qu'on pourrait qualifier de consensuelle (les projets de décisions sont envoyés aux associations professionnelles des médias pour recueillir leurs observations), quoique la HAAC garde ses pleins pouvoirs en la matière.

L'organisation pratique de la campagne médiatique

La gestion de la campagne médiatique s'appuie sur une commission *ad hoc* créée à cet effet. En outre, cette campagne se déroule différemment selon qu'il s'agit des médias privés ou des médias publics.

La gestion de la campagne d'une élection n'est pas une activité ordinaire. Elle cohabite avec les activités ordinaires de l'institution. C'est pourquoi une commission est mise sur pied par décision prise en plénière des conseillers pour réfléchir et mettre en œuvre les activités relatives à l'organisation pratique de la campagne médiatique de l'élection. Cette commission, la Commission de gestion des élections, est dirigée par un conseiller, et celui-ci est assisté dans son travail par un bureau et des sous-commissions, elles aussi dirigées par des conseillers. Il y a notamment les sous-commissions chargées de la législation et de la gestion des médias publics, de la communication, vulgarisation et sensibilisation, environnement apaisé.

La commission *ad hoc* se réunit et propose les activités à réaliser qui sont validées par la plénière des conseillers.

Au niveau des médias privés, la réglementation paraît plus simple même si les observations faites ces dernières années montrent qu'en période de campagne électorale, période de « vendanges » pour certains organes, les règles de la déontologie sont régulièrement contournées.

Les médias privés sont assujettis au principe de l'équilibre de l'information. Néanmoins, la HAAC se fait le devoir de rappeler aux journalistes certaines règles. Il s'agit :

- de la date de prise d'effet de la Décision de la campagne médiatique : elle dure 14 jours et prend fin l'avant — veille du jour du scrutin;
- de l'application des principes de pluralisme et d'équilibre de l'information;

- du respect des obligations contenues dans les conventions, mais aussi dans les textes législatifs comme la loi organique, le code de l'information et de la communication et le code électoral;
- des interdictions qui peuvent se résumer en quelques points : interdiction de faire de la propagande politique, de donner dans des registres injurieux, calomnieux, diffamatoires, etc.

Une autre interdiction qui paraît fondamentale en ce qui concerne les médias privés est celle relative à la publication des résultats. En effet, à l'instar de la décision qui organise la campagne médiatique au niveau du service public, la décision relative aux médias privés proscrit la publication de tout résultat même partiel avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire national. De même, après la fermeture du dernier bureau de vote et jusqu'à la proclamation des résultats par la Cour Constitutionnelle, les médias du secteur privé doivent indiquer avec précision la source de tous chiffres relatifs au scrutin qu'ils publient. Ils doivent chaque fois mentionner leur caractère partiel et provisoire.

La campagne médiatique officielle est celle qui s'organise sur les médias du service public. Au Bénin, sont concernés :

- la chaîne nationale de radiodiffusion;
- la radio Bénin Alafia (langues nationales);
- la télévision nationale;
- la station régionale de radiodiffusion de Parakou (située dans le nord du pays);
- le site Web de l'Office de radiodiffusion et télévision du Bénin (ORTB);
- le quotidien *La Nation* et son site Web;
- l'Agence Bénin Presse.

La campagne sur ces médias répond à des principes bien déterminés, à savoir les principes directeurs de la campagne médiatique officielle.

Deux principes cardinaux guident la campagne médiatique officielle : il s'agit de l'égalité des candidats et de la gratuité des services offerts par les médias du service public.

L'égalité signifie que le même temps d'antenne est offert à chaque candidat sur tous les médias impliqués dans la campagne médiatique officielle; ni son statut, sa capacité financière ou encore moins ses possibles accointances avec les autorités de l'instance de régulation ne peuvent avantager un candidat.

En outre, il n'est requis d'eux aucun paiement en contrepartie des services dont il bénéficie, toute chose qui fait la différence entre médias publics et médias privés en période électorale.

Cette année, pour la première fois, vu la sensibilité de l'élection, la HAAC a commis un huissier de justice pour suivre les opérations d'enregistrement des interventions des candidats dans un souci de transparence. À cet effet, l'élection présidentielle de 2016 a été qualifiée de tous les risques par certains observateurs. La HAAC, qui est suffisamment présente dans le processus électoral, se devait alors d'éviter de poser des actes ou de prendre des décisions qui pouvaient nourrir la controverse et susciter, par conséquent, suspicion et méfiance. Pour réduire ce risque, elle a décidé de s'offrir les services d'un huissier de justice dont les actes sont probants jusqu'à inscription du faux.

La présence de l'huissier à toutes les phases de tirages au sort et d'enregistrement a eu pour mérite d'endiguer toutes contestations. C'est ainsi que si un candidat conteste la forclusion d'un autre par rapport au dépôt de son projet de société, il est loisible à la HAAC de lui opposer le procès-verbal de compulsion du registre établi à cet effet.

Lors d'élections antérieures, la HAAC avait proposé aux candidats des formats d'émissions qui ne les contraignaient pas à exposer leur réelle vision pour le quinquennat. Mais dans le cadre de l'élection présidentielle de 2016, elle a procédé autrement.

Premièrement, elle a proposé deux modules d'émissions radiotélévisées dans les formats ci-après :

- un entretien de 52 minutes dans les conditions du direct des locaux de l'Office de radiodiffusion et télévision du Bénin (ORTB) avec pour invité le candidat lui-même;
- une production propre de cinq minutes conçue et réalisée à l'initiative des candidats à leurs frais.

L'entretien porte sur la politique, l'économie, les questions de société et d'autres questions diverses axées sur le projet de société des candidats. L'entretien est animé par un duo de journalistes spécialisés dans les domaines sus-indiqués tiré au sort. Il faut noter que compte tenu de l'effectif des candidats à cette élection (32 candidats), l'idée d'un entretien direct qui avait été retenue a été modifiée par un préenregistrement (mise en boîte) dans les conditions du direct et diffusé selon le tour de passage tiré par le candidat lors du tirage au sort.

Deuxièmement, dans la presse écrite, il est réservé à chaque candidat un espace sur le site Web du quotidien *La Nation* et celui de l'Agence Bénin Presse pour publier les grandes lignes de son projet de société. L'ordre de publication est établi par un tirage au sort public, en présence d'un huissier de justice et des candidats ou leurs représentants.

La décision de la HAAC a prévu pour le second tour du scrutin un face-à-face radiotélévisé de 90 minutes sur les antennes de l'ORTB après l'édition du journal du soir.

On peut affirmer sans risque de se tromper que c'est le point d'orgue de cette campagne médiatique. Il ne s'agit pas d'une innovation en termes de consécration, car la décision régissant la campagne médiatique de 2006 avait déjà prévu la possibilité d'un débat entre les deux candidats qualifiés au deuxième tour de l'élection. Mais le mérite ici réside dans le fait d'avoir fait aboutir la procédure. En effet, ce n'était pas gagné d'avance, car il peut arriver que l'un des candidats se désiste ou trouve des subterfuges pour éviter la confrontation, car en définitive la participation au débat est facultative.

Donc, ce ne serait pas verser dans une autosatisfaction que de reconnaître à l'actuelle mandature d'avoir eu le mérite d'avoir prévu et organisé ce débat, qui est le premier dans l'ère démocratique du Bénin.

Les leçons apprises

La gestion médiatique de cette élection présidentielle a été appréciée par les citoyens et les observateurs étrangers du scrutin. Au regard des innovations, la HAAC a reçu beaucoup de félicitations. En termes de leçons apprises, la HAAC retient les trois suivantes.

1. Consolidation de la démocratie

Le face-à-face entre les candidats du second tour de l'élection a été reçu avec ferveur par l'opinion nationale et internationale. Plusieurs personnes et institutions en ont demandé des copies, ce qui a amené l'institution, avec l'appui de la Fondation Friedrich Ebert, à éditer les débats réalisés et diffusés sur l'ORTB avec les cinq premiers candidats du premier tour et le face-à-face du second tour. Le succès enregistré avec l'organisation des différents débats témoigne des attentes des citoyens en termes de diffusion d'idées dans le sens de la consolidation de la démocratie dans le pays.

2. Le suivi déontologique, un outil précieux

Le suivi déontologique est un précieux outil de régulation des médias en période électorale. En effet, le déploiement des cadres et des conseillers sur l'ensemble du territoire national a permis de dissuader certains professionnels de violer les décisions prises par la HAAC. Par ailleurs, en cas de violation des règles, le personnel de la HAAC se rend immédiatement dans l'organe de presse concerné pour échanger avec les responsables afin de trouver des solutions concertées aux dérapages observés. Ce mécanisme a permis, par exemple, de rappeler à l'ordre certaines radios de proximité qui privilégiaient la propagande sur le candidat de leur obédience politique en violation de l'équilibre prôné par la loi. De la même manière, certains journaux proches du gouvernement qui tendaient à jeter l'anathème sur certains candidats de l'opposition ont été mis en demeure de rectifier le tir, ce qu'ils ont fait.

3. Difficile application de la décision sur la précampagne électorale

Tertio, il a été très difficile d'appliquer la décision sur la précampagne qui reprenait, en fait, certaines interdictions prescrites par le Code de l'information et de la communication. En effet, le code interdit, six mois avant tout scrutin, toute propagande politique susceptible d'influencer le vote du citoyen. Cette mesure a été très mal reçue par les médias qui avaient eu du mal à contribuer à l'animation du débat politique pendant la période de précampagne électorale. La HAAC a dû gérer cette situation avec beaucoup d'intelligence, en usant surtout de pédagogie consistant à inviter les professionnels des médias à des échanges réguliers.

Conclusion

Cette communication retrace les grandes lignes de la campagne médiatique lors de la dernière élection présidentielle au Bénin. Les grandes innovations que nous retenons se résument comme suit :

- L'organisation du tirage au sort des candidats pour l'enregistrement et la diffusion de leurs interventions dans le cadre de la campagne médiatique officielle, réalisé en présence d'un huissier de justice.
- La concentration de la campagne médiatique officielle du premier tour sur la production d'une émission de 5 minutes réalisée par le candidat lui-même à ses frais et la réalisation d'un entretien de 52 minutes avec le candidat sur la radio et la télévision nationale.
- L'organisation d'un face-à-face radiotélévisé entre les candidats du second tour.

Toutes ces activités ont été couronnées de succès grâce à la volonté politique de nos gouvernants et des conseillers de la HAAC, qui n'ont ménagé aucun effort pour jouer leur partition en vue de la bonne gestion de cette campagne médiatique.

3.5 Pour un accès équitable aux médias durant les campagnes électorales

Dans cette section consacrée à la régulation des médias, le président du Réseau francophone des régulateurs des médias a présenté ce réseau et ses activités et a souligné l'importance de développer une synergie avec le Réseau des compétences électorales francophones.

Le président de l'HAICA de la Tunisie a présenté son institution et le travail de *monitoring* des médias réalisé lors des élections législatives et présidentielle de la Tunisie en 2014. Il a souligné la bonne collaboration de l'Instance supérieure indépendante pour les élections, un atout important pour la réalisation du travail du régulateur de médias. Il a également présenté quelques faits saillants, notamment la grande disparité de la couverture médiatique entre les hommes et les femmes.

Le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel de Belgique a présenté la législation belge encadrant les télévisions et les radios nationales, soit environ 30 % de la télévision et 87 % de la radio. Il a présenté les interdictions en période électorale et les lignes de force de la régulation des médias, notamment « assurer une représentation équilibrée des formations politiques qui participent au scrutin ».

La représentante de la HAAC du Bénin a mis en contexte le pouvoir de régulation de son institution en fonction de la réalité politique et électorale du Bénin. Elle a présenté l'organisation pratique du travail de la HAAC durant la campagne électorale présidentielle de 2016 et les leçons apprises, notamment que le débat face à face organisé lors du deuxième tour avait permis de consolider la démocratie, que le suivi déontologique était un outil précieux et qu'il avait été difficile d'appliquer la législation en période précampagne.

À la lumière du partage de ces expériences en matière de régulation des médias, le RECEF recommande aux organismes de gestion des élections et aux organisations internationales de favoriser :

- la formation et la sensibilisation des médias quant à leur rôle de transmission de l'information et leur responsabilité à réaliser un travail de journalisme indépendant dans le respect de la déontologie professionnelle;
- l'encadrement des campagnes électorales par la mise en place de règles assurant un partage de l'espace médiatique équitable pour l'ensemble des candidats, en adoptant des procédés qui visent une plus grande considération de l'aspect du genre.

4. LES MÉDIAS, DES ACTEURS ESSENTIELS À LA DÉMOCRATIE

Les médias sont un pilier essentiel de toute démocratie. Ils sont des acteurs fondamentaux de la mise en œuvre du droit et de l'accès à l'information des populations, particulièrement lors des élections. Ils sont le principal vecteur de transmission et de confrontation des programmes des partis politiques et des candidats, permettant aux électeurs d'effectuer un choix éclairé. Ils informent également sur le travail réalisé par l'organisme de gestion des élections et ses démembrements. De ce fait, ils ont la responsabilité de réaliser une pratique indépendante du journalisme. Ils peuvent devenir des acteurs clés dans le sentiment de confiance ou de méfiance qui s'installera durant la période électorale.

Informen en période électorale constitue une dimension spécifique d'une élection dont les organismes de gestion des élections doivent comprendre les réalités, les logiques et les attentes dans l'appréhension de leurs relations avec les médias, de surcroît avec la rapidité et la facilité de circulation de l'information.

Radio, journaux, télévision, sites Web d'information, blogues, médias sociaux, les médias sont omniprésents et ils sont en mutation profonde. Les organismes de gestion des élections doivent s'adapter pour travailler en synergie avec la culture médiatique nationale.

Ce chapitre aborde cette thématique en illustrant comment un organisme de gestion des élections peut s'outiller pour interagir et évoluer dans ce monde de l'information continue. Quelques études de cas seront abordées, notamment la Tunisie, Madagascar et le Burkina Faso.

4.1 Le rôle des médias et les bonnes pratiques en période électorale

Monsieur Tidiane DIOH

Spécialiste des programmes médias et liberté de presse
Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique
Organisation internationale de la Francophonie
(Rédigé à partir des propos recueillis lors du séminaire)

Communication et information

Les mots *communication* et *information* ne signifient pas la même chose. *Communiquer* est l'action de transmettre son message et *informer* est l'action de relayer ce message plus largement.

Le rôle des médias est d'informer, pas de communiquer un message.

Le rôle de l'organisme de gestion des élections est de communiquer son message aux médias qui vont par la suite informer les électeurs en relayant l'information.

« Une élection, c'est beaucoup plus que l'acte de voter. L'électeur doit être informé. Un électeur non informé ou mal informé ne peut pas faire un choix éclairé et la démocratie ne peut pas fonctionner. »

Les élections sont faites pour le peuple, pour la nation, pour le citoyen. Une élection est le seul événement qui mobilise tout le pays en même temps : l'administration, les partis politiques, les médias et les citoyens.

Une élection, c'est beaucoup plus que l'acte de voter. L'électeur doit être informé. Un électeur non informé ou mal informé ne peut pas faire un choix éclairé et la démocratie ne peut pas fonctionner.

Les relations entre l'OGÉ et les médias

L'organisme de gestion des élections et les médias doivent partager le même objectif d'éclairer les électeurs; cependant, les deux acteurs ne sont pas régis par les mêmes textes législatifs et les mêmes contraintes.

Par exemple, lors de la diffusion des résultats électoraux, l'organisme de gestion des élections a besoin de temps pour valider les résultats et les diffuser correctement, alors que les médias veulent les diffuser le plus rapidement possible. Il y a là un conflit potentiel d'objectif à atteindre en fonction du temps. Que faut-il faire?

L'élection n'est pas un système en cogestion. L'élection relève de l'organisme de gestion des élections, point à la ligne. Il faut expliquer aux journalistes et aux médias qu'ils ne doivent pas être un acteur de l'histoire, mais seulement raconter l'histoire, de façon totalement neutre.

Il faut que les organismes de gestion des élections soient conscients que ce sont eux les spécialistes des élections et que les médias ne se préparent pas suffisamment en amont pour couvrir les élections. Les journalistes réagissent à l'actualité.

Dans ce contexte, il est important que les organismes de gestion des élections expliquent aux médias leur rôle et le fonctionnement du système électoral. Bref, l'organisme de gestion des élections doit informer et même former les médias avant les élections.

Aussi, il est important que les organismes de gestion des élections et les médias s'entendent sur la notion d'embargo. Parfois, dans certains contextes, une information privilégiée ne peut pas être publiée tout de suite. Il est important qu'une relation de confiance soit établie entre les deux acteurs afin de faire respecter le plus possible un éventuel embargo. Pour ce faire, l'organisme de gestion des élections doit identifier un porte-parole institutionnel pour parler au nom de l'institution aux médias. Ainsi, cette personne nouera des liens avec les journalistes et sera en mesure de comprendre les personnalités de chacun et de tisser des liens de confiance.

Élection et logique de guerre

Durant la période électorale, les médias, par l'utilisation d'un ton et un vocabulaire militaires, font en sorte que des analogies à la guerre peuvent être détectées et font que les élections sont réalisées comme s'il s'agissait d'une crise. Par exemple, les candidats sont présentés comme étant des opposants sur le champ de bataille électoral. Il faut tenter de contrer cette logique, et pour ce faire, il faut bien informer les journalistes sur l'évolution des préparatifs électoraux.

L'organisme de gestion des élections doit être prêt à ce contexte. Il doit préparer ses communications comme si c'était une crise, due au contexte de « passion-tension » des élections, tout en utilisant un vocabulaire faisant référence à la paix et à la normalité d'une élection. Il doit bien distinguer communication et information. Il doit utiliser une grammaire précise et des communications claires, presque chirurgicales, afin de s'assurer que l'information qui sera relayée par les médias puisse être déformée le moins possible.

Et rappelons-nous que sans les médias, il n'y aurait pas d'élections et pas de démocratie. Il faut donc apprendre à travailler avec les médias pour qu'ils informent le public le mieux possible.

4.2 Les médias, des acteurs pour diffuser l'information électorale, le cas des élections tunisiennes de 2014

Monsieur Mohamed Chafik SARSAR

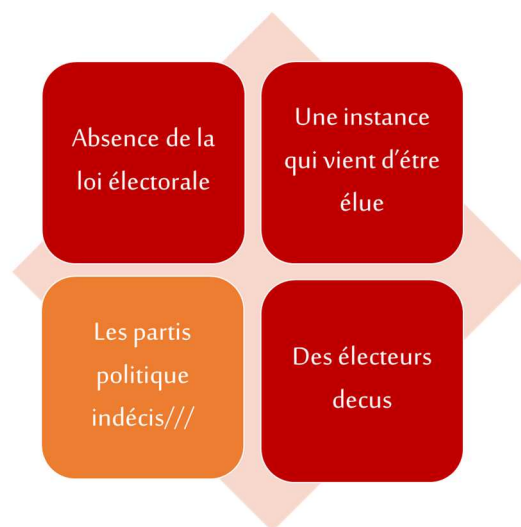
Président de l'Instance supérieure indépendante pour les élections Tunisie

(Rédigé à partir des propos recueillis et des notes du conférencier)

Contexte des élections tunisiennes de 2014

La nature démocratique et inclusive des élections impose la médiatisation de l'information électorale à travers les médias de masse. C'est dire que les médias constituent un partenaire incontournable de l'organisme de gestion des élections (OGE).

Toutefois, cette médiatisation exige un respect d'un ensemble de règles pour garantir un usage efficace et juste des médias.



On doit rappeler qu'en Tunisie, la situation en 2014 n'était pas du tout évidente. Le conseil de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) n'a été élu qu'en janvier 2014 et il a été vite confronté à une exigence constitutionnelle d'organiser les élections législatives et présidentielle avant la fin 2014, avant même que la Loi électorale ne soit adoptée.

« C'était la situation d'un marin qui devait commencer à naviguer en construisant son bateau », a affirmé le président de l'ISIE.

Nonobstant ce contexte, l'ISIE a pu assurer des élections libres, intègres et démocratiques tout en respectant la Constitution. D'ailleurs, le classement mondial de l'intégrité des élections a fait écho de cette réussite.

Cette expérience permet de dégager de grandes lignes qui peuvent guider l'action des OGE, dans les prochaines échéances électorales.

La relation entre OGE et médias et campagne publicitaire

La relation que doit entretenir une OGE avec les médias doit être une action planifiée, une action caractérisée par une grande mutabilité et une action bien contrôlée.

Il est nécessaire de bien planifier la médiation de l'information électorale, surtout si le processus est complexe et qu'il a plusieurs inconnues.

Dans ce contexte, l'ISIE a développé une stratégie pour attirer l'attention des électeurs.

D'abord, l'Instance a préparé une campagne de *teasing* (aguichage) ayant pour objectif d'attirer l'attention, suivie d'une campagne de *reveal* (ou de dévoilement de l'intrigue) présentant le slogan et le logo des élections 2014. Le premier volet de cette campagne de communication a été réalisé le 19 mai 2014 et le dévoilement de l'intrigue a été réalisé une semaine plus tard, le 26 mai 2014. L'ISIE a alors tenu une conférence de presse durant laquelle le conseil de l'Instance a présenté le slogan des élections de 2014 et les différentes procédures d'inscription des électeurs. Les campagnes de sensibilisation ont été lancées à la suite de cette conférence.



La production de quatre vidéos publicitaires pour inciter les Tunisiens à s'inscrire et ayant pour slogan « J'aime la Tunisie, donc je vais m'inscrire » et six courtes publicités vidéo pour expliquer les différentes procédures d'inscription ont été diffusées par plusieurs chaînes de télévision tunisiennes.

Finalement, la diffusion de quatre vidéos publicitaires en dessins animés intitulés *La famille Mjaied* a permis de mettre en scène une famille tunisienne se préparant aux élections.

Par la suite, l'ISIE a procédé à la transformation des publicités télévisées en publicités radiophoniques, qui ont été diffusées par les stations de radio publiques nationales et régionales et par cinq stations de radio privées.

La conception de quatre publicités expliquant les procédures d'inscription des électeurs ont été publiées plus de 70 fois dans 10 journaux et 7 magazines.

La conception de 250 affiches publicitaires contenant le slogan de la campagne d'inscription des électeurs « J'aime la Tunisie, donc je vais m'inscrire » et le numéro du centre d'appel 1814 ont été affichées dans tous les gouvernorats du pays. Ces affiches ont aussi été publiées sur environ 23 sites Web et dans plusieurs journaux sous forme de bannières.

Le dernier volet de la campagne publicitaire a été réalisé de septembre à novembre, durant les campagnes électorales, et il prenait la forme d'un appel au vote. Il a commencé par une simulation de vote, puis il a évolué vers une campagne de mobilisation des électeurs pour les élections du 26 octobre et du 23 novembre 2014.

Il est nécessaire que le plan de communication et de médiatisation ait un degré élevé de mutabilité. Tout en respectant la planification originale, il doit être en mesure de s'adapter aux changements et aux événements.

La communication de l'OGE doit être tantôt proactive et tantôt réactive et elle doit être inclusive et mettre plus d'efforts pour rejoindre certaines parties de l'électorat, comme les personnes handicapées et les jeunes.

Les aléas d'une élection dans un pays en transition, comme les actes terroristes qui peuvent frapper n'importe où et n'importe quand, nécessitent de prévoir un plan particulier en cas de besoin. À cet effet, la surveillance des rumeurs et de tout ce qui circule dans les médias, par l'entremise d'une « équipe média », est très importante.

La communication de l'information des OGE peut comporter des risques. Parfois, l'information peut s'avérer ambiguë et il faut donc pouvoir faire le suivi pour rectifier les choses. L'information peut également être déformée ou manipulée. Ce fut le cas en 2014, par exemple : les logos et slogans de l'ISIE ont été utilisés pour induire en erreur certains électeurs.

En conclusion, le président de l'ISIE a affirmé qu'« il ne suffit pas de bien faire les choses, il faut bien en parler ».

Cet adage s'applique parfaitement aux élections : un système électoral immaculé ne peut garantir des élections libres démocratiques et intègres, en l'absence d'une médiatisation qui touche tous les électeurs et les candidats.

« Un système électoral immaculé ne peut garantir des élections libres démocratiques et intègres, en l'absence d'une médiatisation qui touche tous les électeurs et les candidats. »

4.3 Le *monitoring* des médias au service de la communication institutionnelle des organismes de gestion des élections

Madame Eva PALMANS

Chef de programmes

Centre européen d'appui aux élections (ECES)

(Rédigé à partir des propos recueillis et des notes de la conférencière)

Le Centre européen d'appui électoral

Le Centre européen d'appui aux élections (ECES) est un organisme qui assure notamment la vice-présidence du Partenariat européen pour la démocratie (EPD). Il coordonne la mise en œuvre du programme intitulé « Réponse européenne à l'appui aux cycles électoraux ». L'EPD est l'un des plus importants réseaux d'organisations de la société civile et politiques européens travaillant sur l'appui à la démocratie.

ECES est présent dans plus de 35 pays, il reçoit des fonds de plus de 20 pays et d'organisations internationales et il a de nombreuses réalisations à son actif, notamment dans plusieurs pays membres de la Francophonie et du RECEF.

« Le monitoring des médias est une technique d'observation des messages diffusés par et à travers les médias basée sur une méthodologie systématique, objective et standardisée d'observation et d'analyse du contenu électoral. »

La stratégie d'ECES est divisée en six principaux points :

- promouvoir un développement démocratique durable à travers des services de conseils et un appui opérationnel à destination de tous les acteurs électoraux;
- intégrer des projets d'appui électoral dans les efforts plus larges d'appui à la démocratie et au développement;
- renforcer et développer des capacités nationales et locales par la coopération Sud-Sud et échanges entre pairs;
- soutenir les écoles d'administration électorale;
- renforcer les synergies entre missions d'observation électorales nationales, régionales et internationales et l'assistance électorale;
- développer les capacités en leadership et gestion de conflits.

ECES, en partenariat avec l'Institut de recherche sur la communication et les médias de l'Observatoire de Pavie, a développé plusieurs projets de *monitoring* des médias au service des OGE, entre autres au Burkina Faso, à Madagascar et au Bénin.

Le *monitoring* des médias

Les médias jouent un rôle crucial dans l'information de l'électorat et dans la formation de leurs opinions afin qu'ils puissent faire un choix éclairé au moment du vote. Les médias sont aussi un vecteur important d'informations, positives ou négatives, reflet des préoccupations des citoyens.

Le *monitoring* des médias est une technique d'observation des messages diffusés par et à travers les médias basée sur une méthodologie systématique, objective et standardisée d'observation et d'analyse du contenu électoral. Le *monitoring* des médias peut être appliqué aux médias audiovisuels, comme la radio et la télévision, ainsi qu'à la presse écrite, en ligne et aux réseaux sociaux.

Le *monitoring* des médias peut être utilisé au service de la communication publique et institutionnelle des organismes de gestion des élections (OGE). Dans ce contexte, il a pour objectifs de :

- appuyer la stratégie de communication de l'OGE;
- connaître la perception que les citoyens ont de l'OGE et du processus électoral;
- anticiper les critiques et inquiétudes sur le processus électoral ou y répondre;
- transmettre l'information et sensibiliser efficacement;
- assurer la visibilité de l'OGE.

Le *monitoring* des médias a plusieurs fonctions au service de l'OGE, notamment en matière d'optimisation de la stratégie de communication. Il peut :

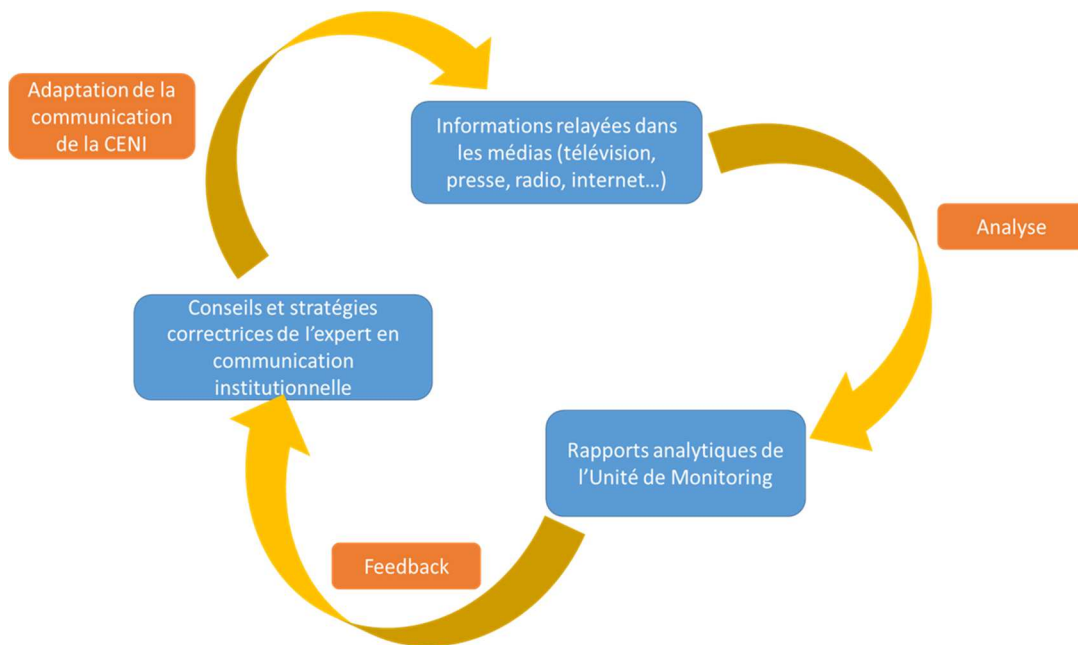
- contrôler « l'exactitude » des informations rapportées par les médias à partir des communications faites par l'OGE. Apprécier également leur exploitation dans le traitement de l'information notamment dans la production de contenus d'opinions;
- déterminer les actions de communication qui répondent aux préoccupations des citoyens;
- identifier les informations qui présentent un enjeu par rapport au contexte électoral et politique;
- évaluer le style communicatif des acteurs de l'OGE lors de leur intervention ou apparition médiatique.

Le *monitoring* des médias peut permettre une meilleure évaluation de la perception de l'image de l'OGE à partir de la qualité et du ton de la couverture médiatique, du comportement du média à son endroit et des critiques et débats dont il fait l'objet et qui sont relevés dans les discours des citoyens.

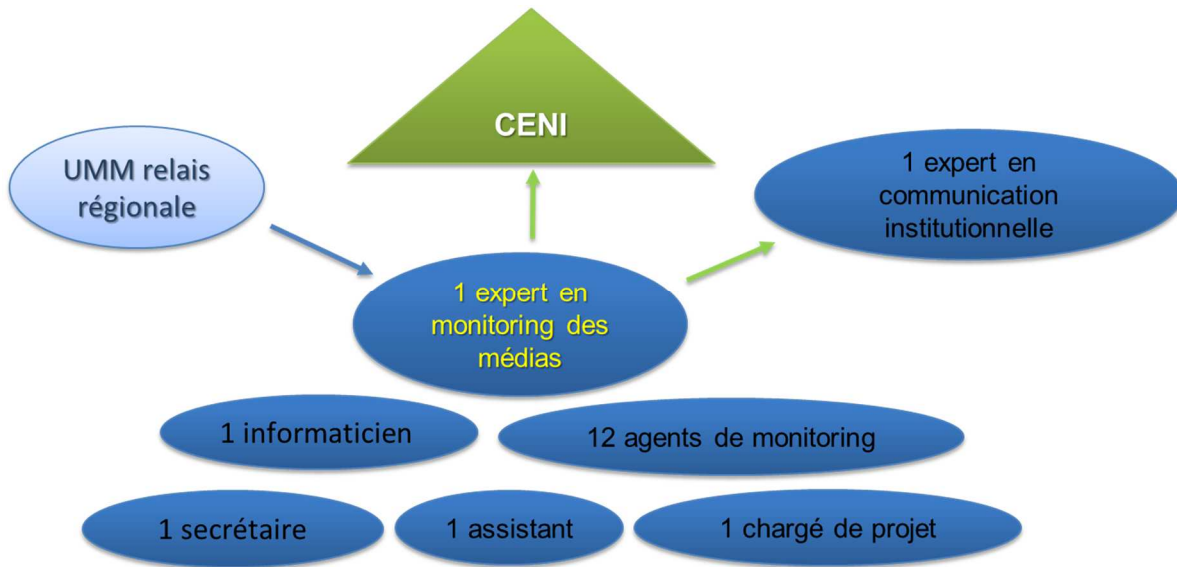
Il peut également permettre d'évaluer la visibilité de l'OGE à travers sa présence dans les discours et contenus médiatiques et dans les principaux thèmes abordés lorsqu'il est évoqué. Le *monitoring* des médias peut également permettre une veille sur des sujets et des situations sensibles entourant le processus électoral, en particulier les foyers de tensions qui se manifestent durant la période électorale et qui imposent un traitement médiatique visant à construire un climat apaisé, favorable à la tenue d'élections.

Finalement, le *monitoring* des médias peut permettre d'évaluer les thèmes électoraux au centre de l'actualité et de l'attention des médias. Par exemple, la révision des listes électorales, la validation des candidatures, le rôle de la communauté internationale et des partenaires financiers, les campagnes électorales, ainsi que l'annonce des résultats électoraux provisoires.

Le *monitoring* des médias contribue positivement à la transparence du processus électoral. Au sein d'un OGE, l'Unité de monitoring des médias analyse un échantillon des médias établi en fonction des besoins de l'organisation et produit des rapports analytiques. Ces données sont ensuite utilisées pour appuyer la stratégie de communication publique de l'OGE et la communication institutionnelle de l'OGE est adaptée au contexte, afin de répondre aux préoccupations des citoyens et d'atteindre les objectifs de l'OGE. Ce cercle vertueux est représenté ci-dessous.



Le modèle type de travail d'ECES en appui à un OGE est représenté dans le schéma ci-dessous, où l'information produite par l'Unité de monitoring des médias (UMM) est analysée par un expert en *monitoring* des médias et ensuite communiquée à l'OGE et à l'expert en communication institutionnelle et au porte-parole de l'institution.



Dans les projets de coopération d'ECES, les agents de *monitoring* des médias sont recrutés localement et formés pour être capables de travailler de manière autonome à long terme et ainsi continuer à assurer ces fonctions de *monitoring* pour l'OGE.

Le flux de travail journalier de l'Unité de monitoring des médias commence par une collecte de la presse et des enregistrements des émissions de la radio et de la télévision. Par la suite, l'équipe procède au codage des données et à la rédaction de l'analyse qualitative de l'information, puis procède à la saisie des données dans la base de données quantitatives. Finalement, il y a un contrôle des données puis la rédaction du rapport qualitatif journalier. Il y a un rapport quantitatif chaque semaine et des rapports spéciaux sur des thèmes spécifiques, sur la base des requêtes et des besoins de l'OGE.

Monitoring des médias dans le cadre du Projet d'appui à la crédibilité et à la transparence des élections au Burkina Faso

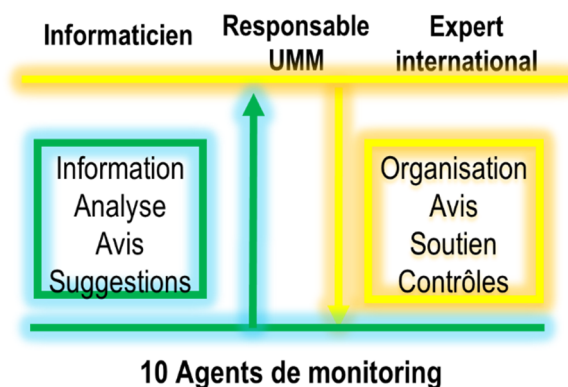
Dans le cadre du Projet d'appui à la crédibilité et à la transparence des élections au Burkina Faso (PACTE-BF), le *monitoring* des médias est un outil pour soutenir la stratégie de communication de la CENI, évaluer la visibilité de la CENI et pour évaluer la couverture des aspects techniques du processus électoral.

L'Unité de monitoring des médias (UMM) créée au sein de la CENI comprend 10 agents de *monitoring*, un responsable de l'unité et un informaticien. De plus, un expert international

des médias qui assiste de manière continue l'UMM en assurant la formation des agents de *monitoring*, la qualité de l'analyse et des rapports produits.

Deux rapports journaliers sont produits : un pour la presse écrite et en ligne et un pour les médias audiovisuels. Chaque rapport est divisé en six sections thématiques :

- la CENI et le processus électoral;
- le contexte politique et la campagne électorale;
- la situation sécuritaire et les droits de l'homme;
- les questions humanitaires;
- les médias;
- la vie économique.



L'UMM a également mis en place un système de veille et d'alerte qui détecte toute information, commentaire, interpellation ou critique qui sont sensibles pour le travail de la CENI et pour son image.

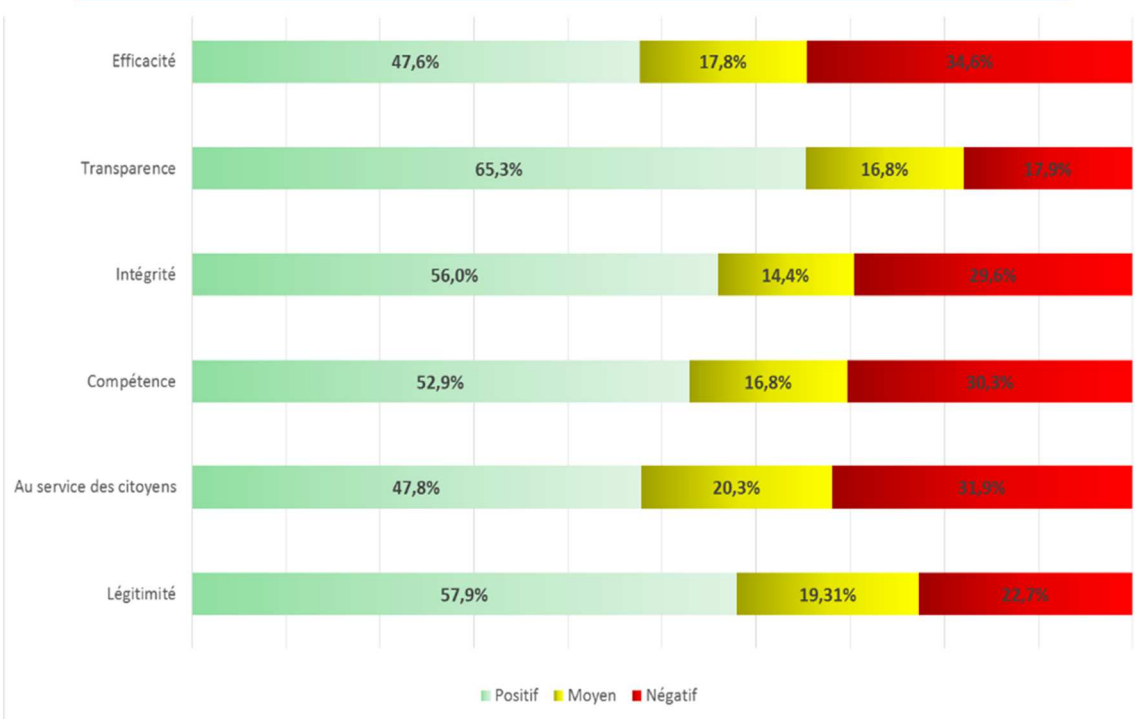
Les interpellations de la CENI peuvent être lancées par des organes de presse tout comme par des citoyens à travers les émissions interactives à la radio ou dans les réseaux sociaux. Dès qu'une information sensible est détectée, la CENI est informée immédiatement.

Le volet qualitatif est enrichi d'une section quantitative qui vise à classifier tous les articles et programmes qui touchent le processus électoral ou la CENI selon une grille d'analyse qui comptabilise les présences des acteurs de la CENI, les thèmes et le ton de la couverture.

La méthodologie quantitative prévoit deux grilles d'analyse qui sont remplies par les agents de *monitoring*, une première pour des thèmes relatifs au processus électoral et une deuxième pour des acteurs identifiés par la CENI.

ECES a également réalisé un Projet d'appui à la crédibilité et à la transparence des élections à Madagascar en 2013-2014. Afin d'illustrer son propos, ECES présente quelques exemples de résultats quantitatifs issus de ce projet de *monitoring* des médias à Madagascar. En guise d'exemple, nous reproduisons l'image de la CENI-T de Madagascar circulant dans les médias lors des élections de 2013.

L'image des institutions en général, dans la presse écrite



4.4 Devoir d'informer et besoin d'être informé en période électorale en Tunisie

Monsieur Larbi CHOUIKA

Professeur en sciences de l'information et de la communication à l'Institut de presse et des sciences de l'information (IPSI),

Membre de la Ligue nationale de défense des droits de l'homme,

Ancien membre de l'Instance supérieure indépendante pour les élections

Tunisie

(Rédigé à partir des propos recueillis lors du séminaire)

Les droits électoraux d'être informé et d'informer

Les droits électoraux doivent garantir aux électeurs le droit d'être informés sur le programme des partis politiques et des candidats. Ils doivent également garantir aux partis politiques et aux candidats le droit de faire connaître leur programme et leur candidature. Les médias doivent avoir le droit d'informer en toute liberté et être libres de couvrir toutes les facettes des élections.

« Un des principes sacrés de la démocratie est qu'en période électorale, les médias doivent informer et éduquer et qu'il ne doit pas y avoir de limites à la liberté de presse et à la liberté d'expression. »

« Un des principes sacrés de la démocratie est qu'en période électorale, les médias doivent informer et éduquer et qu'il ne doit pas y avoir de limites à la liberté de presse et à la liberté d'expression. »

Les médias doivent fournir une information de qualité afin que les électeurs soient bien informés. Les droits et les principes ne doivent pas être enfreints. Les droits des trois grands acteurs électoraux, électeurs, candidats et médias, doivent être garantis par les législations nationales.

Observation sur les élections tunisiennes de 2014

Lors des élections législatives et présidentielle de la Tunisie en 2014, certaines règles encadrant les médias et les communications des partis politiques et des candidats ont été instaurées. Notamment, des restrictions s'appliquaient pour les partis politiques concernant la diffusion de leur programme dans les médias ou encore l'interdiction aux médias de publier des résultats de sondages. Malgré ces interdictions, les partis politiques pouvaient diffuser leur programme dans les journaux leur appartenant.

Relativement aux sondages, la loi n'interdit pas de mener des sondages, mais de publier les résultats de ces derniers. Par conséquent, des rumeurs couraient relativement aux tendances des sondages, mais il était impossible de consulter ces mêmes sondages et leur méthodologie afin de valider la véracité de l'information qui circulait. Ainsi, l'information disponible pouvait être fautive. Cet interdit a donc créé une situation où l'accès à l'information était inéquitable et partiel pour une grande partie des électeurs, ce qui brimait leur droit à être informé.

Un autre interdit de la campagne électorale des élections de 2014 était que les candidats et les partis politiques pouvaient utiliser uniquement les médias nationaux. Il était interdit de diffuser le contenu de leur programme politique par l'entremise des médias étrangers. Cette restriction à la liberté de presse des médias étrangers était très discriminatoire, surtout en cette ère de mondialisation.

En conclusion, il faut faire preuve de vigilance quant aux interdictions encadrant la liberté de presse durant les campagnes électorales, car elles peuvent porter atteinte aux droits fondamentaux des électeurs, des candidats et des médias d'être informés et d'informer.

Dans les prochaines années, cette vigilance devra aussi s'exercer dans l'encadrement du travail des médias, afin de ne pas glisser doucement vers un contrôle des médias trop important, comme ce fut le cas avant la Révolution du Jasmin.

4.5 Pour le développement d'une saine relation entre les organismes de gestion des élections et les médias au profit de la démocratie

Ce chapitre a permis d'en apprendre davantage sur l'importance du rôle joué par les médias au sein d'une démocratie.

M. Diah a notamment bien présenté la différence entre communication et information. L'OGE doit communiquer, précisément, son message relatif au système électoral et à son administration, alors que les médias doivent, quant à eux, informer les électeurs et agir comme un relais de la communication de l'organisme de gestion des élections.

Le cas de l'Instance supérieure indépendante pour les élections de la Tunisie illustre la théorie de M. Diah, dans le contexte des élections de 2014. L'organisme de gestion des élections a élaboré une stratégie de communication, présentant l'organisme et mobilisant les électeurs pour favoriser leur inscription sur les listes électorales et leur participation le jour du vote.

Le Centre européen en appui aux élections a présenté tout le potentiel du *monitoring* des médias et de la pertinence de cet exercice pour un organisme de gestion des élections. Il a illustré ses propos avec les cas du Burkina Faso et de Madagascar.

Finalement, le professeur Chouika a rappelé l'importance du respect de la liberté de presse afin de protéger les droits des électeurs, des candidats et des médias d'être informés et d'informer. Un principe sacré en démocratie.

À la lumière de ces expériences, le RECEF recommande aux organismes de gestion des élections et aux organisations internationales de s'inspirer des bonnes pratiques et de favoriser :

- l'établissement d'une saine relation entre les organismes de gestion des élections et les médias;
- l'adaptation des législations et des stratégies de communication en relation avec l'évolution permanente de l'univers des médias;
- la liberté d'expression de tous les candidats et des acteurs de la société civile, dans le respect de la législation nationale;
- l'exercice de la liberté de presse durant les périodes électorales.

DÉCLARATION DU RECEF À TUNIS

Nous, membres représentants des organismes de gestion des élections du Réseau des compétences électorales francophones (RECEF), réunis à Tunis, du 23 au 26 mai 2016, dans le cadre du Séminaire international d'échanges sur le thème « Une communication efficace pour des élections réussies » et de la 4^e Assemblée générale du Réseau, en présence de l'Organisation internationale de la Francophonie et d'autres partenaires internationaux;

Réitérant notre engagement à la Déclaration de Bamako adoptée le 3 novembre 2000 dans le cadre du Symposium sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone et à la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée le 10 décembre 1948;

En nous appuyant sur les travaux du Séminaire qui contribueront à consolider la gestion des élections et, par le fait même, à améliorer les pratiques de communication des organismes de gestion des élections de la Francophonie;

Considérant les échanges de bonnes pratiques qui ont permis d'approfondir les connaissances sur l'univers de la communication électorale, des médias et de la liberté d'expression en période électorale, notamment à travers les quatre ateliers de travail :

- les stratégies de communication au service des électeurs;
- les bonnes pratiques de communication avec les partis politiques;
- les autorités de régulation des médias et l'encadrement des campagnes électorales;
- les médias, des acteurs essentiels à la démocratie;

Recommandons aux organismes de gestion des élections, aux acteurs électoraux, aux organisations professionnelles, aux autorités de régulation des médias et aux organisations internationales de favoriser :

- le déploiement d'une campagne d'information destinée à tous les électeurs, pour l'ensemble du cycle électoral, de façon à favoriser l'accès à une connaissance des droits électoraux;
- la mise en place d'une campagne de sensibilisation des électeurs afin de favoriser une participation active à la vie démocratique;

- le maintien d'une communication permanente avec les candidats et les partis politiques, afin que la gestion des élections soit transparente et que les acteurs politiques développent un sentiment de confiance envers l'organisme de gestion des élections et le système électoral;
- la liberté d'expression de tous les candidats et des acteurs de la société civile, dans le respect de la législation nationale;
- la mise en place d'un cadre de concertation ou d'un espace de communication entre tous les acteurs du processus électoral;
- l'établissement d'une saine relation entre les organismes de gestion des élections et les médias;
- l'adaptation des législations et des stratégies de communication en relation avec l'évolution permanente de l'univers des médias;
- l'exercice de la liberté de presse durant les périodes électorales;
- la formation et la sensibilisation des médias quant à leur rôle de transmission de l'information et à leur responsabilité à réaliser un travail de journalisme indépendant dans le respect de la déontologie professionnelle;
- l'encadrement des campagnes électorales par la mise en place de règles assurant un partage de l'espace médiatique équitable pour l'ensemble des candidats, en adoptant des procédés qui visent une plus grande considération de l'aspect du genre;

Exprimons nos sincères remerciements à l'Instance supérieure indépendante pour les élections de la Tunisie et l'Organisation internationale de la Francophonie pour leur appui respectif à l'organisation de ces événements qui ont permis aux participants d'échanger sur la communication électorale.

Fait à Tunis

Le 26 mai 2016

Les participants

LISTE DES PARTICIPANTS



Pays hôte

TUNISIE

Monsieur Mohamed Chafik SARSAR
Président
Instance supérieure indépendante pour les élections
Tunis, Tunisie

Monsieur Mourad Ben Mouelli
Vice-président de l'ISIE

Monsieur Nabil Baffoun
Membre de l'ISIE

Monsieur Riadh Bouhouchi
Membre de l'ISIE

Monsieur Lanouar Ben Hassen
Membre de l'ISIE

Monsieur Kamel Toujani
Membre de l'ISIE

Madame Lamia Zargouni Lassoued
Membre de l'ISIE

Madame Faouzia Drissi Bouacida
Membre de l'ISIE

Madame Khameyel Fenniche Youssef
Membre de l'ISIE

Monsieur Saber Ezzoug
Membre de l'ISIE

Madame Rym Mehdi
Responsable du Service des communications
Instance supérieure indépendante pour les élections

Monsieur Ridha M'Barki
Responsable du Protocole
Instance supérieure indépendante pour les élections

Membres du RECEF

BÉNIN

Madame Geneviève BOKO NADJO
Vice-présidente
Commission électorale nationale autonome
Cotonou, Bénin

Monsieur Moïse BOSSOU
Commissaire
Commission électorale nationale autonome
Cotonou, Bénin

BURUNDI

Monsieur Prosper NTAHORWAMYE
Commissaire chargé de la communication et de l'éducation électorale
Commission électorale nationale indépendante
Bujumbura, Burundi

CAMEROUN

Monsieur Samuel FONKAM AZU'U
Président
Elections Cameroon
Yaoundé, Cameroun

CANADA

Madame Karine Morin
Chef de cabinet p.i.
Élections Canada
Gatineau, Canada

DJIBOUTI

Monsieur Wahib Omar Elmi
Directeur des élections
Ministère de l'Intérieur
Djibouti, Djibouti

GABON

Monsieur René ABOGHE ELLA
Président
Commission électorale nationale autonome et permanente
Libreville, Gabon

Monsieur Guy Serge ESSONO N'DOH
Conseiller du président
Commission électorale nationale autonome et permanente
Libreville, Gabon

GUINÉE

Monsieur Bakary FOFANA
Président
Commission électorale nationale indépendante
Conakry, Guinée

Monsieur Maxime KOIVOGUI
Directeur de la communication
Commission électorale nationale indépendante
Conakry, Guinée

Monsieur Jacques GBONIMY
Commissaire responsable de la formation et de l'accréditation
Commission électorale nationale indépendante
Conakry, Guinée

MADAGASCAR

Monsieur Hery RAKOTOMANANA
Président
Commission électorale nationale indépendante
Antananarivo, Madagascar

MALI

Général Siaka SANGARÉ
Président du RECEF
Délégué général aux élections du Mali
Bamako, Mali

Monsieur Mamadou DIAMOUTANI
Président
Commission électorale nationale indépendante
Bamako, Mali

NIGER

Monsieur Ibrahim BOUBE
Président
Commission électorale nationale indépendante
Niamey, Niger

QUÉBEC

Madame Catherine Lagacé
Secrétaire générale du RECEF
Adjointe au président et secrétaire de la Commission de la représentation électorale
Secrétaire générale du Directeur général des élections du Québec

Madame Marie-Christine Ross
Conseillère en coopération internationale
au Directeur général des élections du Québec

Monsieur Simon Mélançon
Conseiller en coopération internationale
au Directeur général des élections du Québec
et au Réseau des compétences électorales francophones (RECEF)

RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

Madame Marie-Madeleine N'KOUE HOORNAERT
Présidente
Autorité nationale des élections
Bangui, République centrafricaine

RÉPUBLIQUE DE MAURICE

Monsieur Mohammad Irfan ABDOOL RAHMAN
Commissaire électoral
Bureau du Commissaire électoral
Port-Louis, République de Maurice

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Monsieur Gustave OMBA BINDIMONO
Membre de l'Assemblée plénière
Commission électorale nationale indépendante
Kinshasa, République démocratique du Congo

SÉNÉGAL

Monsieur Tanor Thiendela Sidy FALL
Directeur général des élections
Ministère de l'Intérieur
Dakar, Sénégal

UNION DES COMORES

D^r DJAZA Ahmed Mohamed
Président
Commission électorale nationale indépendante
Moroni, Union des Comores

Monsieur SOILIH Abdallah
Collaborateur du président
Commission électorale nationale indépendante
Moroni, Union des Comores

Organisation internationale de la Francophonie (OIF)

Monsieur Cyrille ZOGO ONDO
Spécialiste de programme
Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique
Organisation internationale de la Francophonie
Paris, France

Monsieur Tidiane DIOH
Spécialiste des programmes des médias et liberté de presse
Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique
Organisation internationale de la Francophonie
Paris, France

Monsieur Bertrand LEVANT
Spécialiste des programmes des médias et liberté de presse
Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique
Organisation internationale de la Francophonie
Paris, France

Formateur en relation avec les médias

M^e Charles Moumouni
Professeur titulaire
Directeur de la revue *L'Année francophone internationale*
Département d'information et de communication
Université Laval
Québec, Canada

Monsieur Issa SALL
Commissaire
Commission électorale nationale autonome du Sénégal
Directeur de publication au *Nouvel Horizon* et au *Thiof Magazine*
Dakar, Sénégal

Conférenciers et partenaires internationaux

REFRAM

Monsieur Ibrahim Sy SAVANÉ
Président du REFRAM
Président de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle de la Côte d'Ivoire
Abidjan, Côte d'Ivoire

Madame Masseneba DIABATÉ
Conseillère
Haute Autorité de la communication audiovisuelle de la Côte d'Ivoire
Abidjan, Côte d'Ivoire

Haute Autorité indépendante de la communication audiovisuelle

Monsieur Nouri LAJMI
Président de la Haute Autorité indépendante de la communication audiovisuelle
Tunis, Tunisie

Conseil supérieur de l'audiovisuel de Belgique

Monsieur Dominique VOSTERS
Président du Conseil supérieur de l'audiovisuel de Belgique
Bruxelles, Belgique

Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication du Bénin

Madame Gracia NOUTAÏS HOLO
Conseillère à la HAAC
Cotonou, Bénin

Madame Rosette BESSOU HOUNGNIBO
Conseillère au président de la HAAC
Présidente de la Commission de la législation et du contentieux
Cotonou, Bénin

Conseil supérieur de l’audiovisuel et de la communication de la RDC

Monsieur Christophe Tito NDOMBI K.
Président du Conseil supérieur de l’audiovisuel et de la communication
Kinshasa, République démocratique du Congo

International IDEA

Monsieur Nicholas MATATU
Agent de programme
International IDEA
Stockholm, Suède

Ancien membre de l’ISIE et professeur

Monsieur Larbi CHOUIKHA
Professeur
Tunis, Tunisie

Centre européen en appui aux élections (ECES)

Monsieur Fabio BARGIACCHI
Directeur général
Centre européen d’appui aux processus électoraux
Bruxelles, Belgique

Madame Eva PALMANS
Chef de programmes et représentante d’ECES à Madagascar
Centre européen d’appui aux processus électoraux
Antananarivo, Madagascar

Expert électoral

Monsieur Khalil ZERARGUI
Expert électoral du RECEP
Président Élection-expert

PROGRAMME DU SÉMINAIRE

Cérémonie d'ouverture

Monsieur Kamel JENDOUBI

Ministre tunisien auprès du chef du gouvernement

Chargé des Relations avec les instances constitutionnelles, de la société civile et des droits de l'homme

Monsieur Mohamed Chafik SARSAR

Président

Instance supérieure indépendante pour les élections de la Tunisie

Monsieur Cyrille ZOGO ONDO

Spécialiste de programmes

Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique

Organisation internationale de la Francophonie

Général Siaka SANGARÉ

Président du Réseau des compétences électorales francophones

Délégué général aux élections du Mali

Atelier 1 : Une stratégie de communication au service des électeurs

La démocratie et l'information aux électeurs, l'exemple du Sénégal

Monsieur Issa SALL

Membre et porte-parole de la CENA du Sénégal et directeur de publication au Nouvel Horizon

Une stratégie de communication pour informer les différentes clientèles électorales, la campagne publicitaire d'Élections Canada lors des élections fédérales de 2015

Madame Karine MORIN

Chef de cabinet p.i. du directeur général des élections du Canada

La stratégie de communication du Directeur général des élections lors des élections générales du Québec

Madame Catherine LAGACÉ

Secrétaire générale du Directeur général des élections du Québec et du RECEP

Atelier 2 : Les bonnes pratiques de communication avec les partis politiques

Établir une saine communication avec les partis politiques

Monsieur Nicholas MATATU

Agent de programme à l'International IDEA

Le cadre de concertation en appui aux élections au Mali

Monsieur Mamadou DIAMOUTANI

Président de la CENI du Mali

Le développement d'un espace de communication avec les partis politiques, le cas de la Guinée en 2015

Monsieur Bakary FOFANA

Président de la CENI de Guinée

Atelier 3 : L'autorité de régulation des médias et l'encadrement des campagnes électorales

Le Réseau francophone des régulateurs des médias et l'encadrement des campagnes électorales

Monsieur Ibrahim SY SAVANÉ

Président du REFRAM et de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle de la Côte d'Ivoire

Assurer la liberté de communication et assurer la diversité du discours médiatique, le *monitoring* des médias lors des élections 2014 en Tunisie

Monsieur Nouri LAJMI

Président de la Haute Autorité indépendante de la communication audiovisuelle de Tunisie

L'encadrement de la publicité électorale des partis politiques, le cas de la Belgique

Monsieur Dominique VOSTERS

Président du Conseil supérieur de l'audiovisuel de Belgique

Le travail de la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication lors des élections béninoises 2016

Madame Rosette BESSOU HOUNGNIBO

Conseillère du président de la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication du Bénin

Atelier 4 : Les médias, des acteurs essentiels à la démocratie

Le rôle des médias et les bonnes pratiques en période électorale

Monsieur Tidiane DIOH

Spécialiste des programmes médias et liberté de presse à l'OIF

Les médias, des acteurs pour diffuser l'information électorale des OGE, le cas des élections tunisiennes de 2014

Monsieur Mohamed Chafik SARSAR

Président de l'ISIE de Tunisie

Monitoring des médias au service de la communication institutionnelle de l'Organisme de gestion des élections : le cas du Burkina Faso

Madame Eva PALMANS

Chef de programmes au Centre européen d'appui aux élections (ECES)

Devoir d'informer et besoin d'être informé en période électorale en Tunisie

Monsieur Larbi CHOUIKHA

Professeur d'université et ancien membre de l'ISIE

Réseau des compétences électorales francophones

Secrétariat général
Édifice René-Lévesque
3460, rue de La Pérade
Québec (Québec) G1X 3Y5
Canada

recef@dgeq.qc.ca

<http://recef.org>

Le Réseau des compétences électorales francophones est l'un des réseaux institutionnels de l'Organisation internationale de la Francophonie.

