

LE BAROMETRE DES MEDIAS AFRICAINS - BENIN 2011

# BAROMETRE DES MEDIAS AFRICAINS

Première analyse locale du paysage  
médiatique en Afrique

## BENIN 2011

French/English Version

### Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Bureau de Cotonou  
08 B.P. 0620 Tri Postal  
Cotonou / BENIN  
Tél. +229 21 30 27 89  
Fax : +229 21 30 32 27  
E-Mail: [info@fes-benin.org](mailto:info@fes-benin.org)  
[www.fes-benin.org](http://www.fes-benin.org)

### fesmedia Africa

Friedrich-Ebert-Stiftung  
P O Box 23652  
Windhoek  
Namibia  
Tel: +264 61 237438  
Fax: +264 61 237441  
E-mail: [info@fesmedia.org](mailto:info@fesmedia.org)  
[www.fesmedia.org](http://www.fesmedia.org)



ISBN No. 978-99916-874-0-7

**Published by:**

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)  
fesmedia Africa  
P O Box 23652  
Windhoek, Namibia  
Tel: +264 (0)61 237438  
E-mail: [info@fesmedia.org](mailto:info@fesmedia.org)  
[www.fesmedia.org](http://www.fesmedia.org)

© Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

**ISBN**

No. 978-99916-874-0-7

**FREE COPY**

The findings, interpretations and conclusions expressed in this volume do not necessarily reflect the views of the Friedrich-Ebert-Stiftung or *fesmedia Africa*. *fesmedia Africa* does not guarantee the accuracy of the data included in this work.

# TABLE DES MATIERES

## **Secteur 1** **9**

La liberté d'expression, y compris la liberté des médias, est effectivement protégée et promue.

## **Secteur 2** **23**

Le paysage médiatique, y compris les nouveaux médias, est caractérisé par la diversité, l'indépendance et la viabilité.

## **Secteur 3** **35**

La régulation de la communication audiovisuelle est transparente et indépendante, le diffuseur public est transformé en véritable service public.

## **Secteur 4** **49**

Les médias exercent des normes professionnelles de haut niveau.

## **ENGLISH** **65**

English Version  
African Media Barometer  
BENIN 2011

# Le Baromètre des Médias Africains

Le Baromètre des Médias Africains (African Media Barometer, AMB) est une description en profondeur et une évaluation compréhensive de l'environnement médiatique sur le continent africain. À la différence d'autres enquêtes de presse ou des médias, l'AMB est un exercice d'auto-évaluation effectué par des Africains et selon des critères et déclarations africains comme la « Déclaration des principes de la liberté d'expression en Afrique » (2002) de la « Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP)<sup>1</sup> ». En collaboration avec l'Institut des Médias pour l'Afrique Australe (Media Institute for Southern Africa, MISA), le projet 'médias' de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Afrique (fesmedia Africa) a créé le Baromètre des Médias Africains (AMB) en 2004.

Le Baromètre des Médias Africains (AMB) est une analyse qui permet d'évaluer l'environnement médiatique d'un pays tout servant d'instrument de lobbying pour les réformes dans le secteur des médias.

Ses résultats sont communiqués au public du pays concerné pour viser l'amélioration de la situation des médias en prenant la Déclaration de l'Union Africaine et d'autres normes africaines comme indices de référence.

Les recommandations des rapports AMB sont aussi transmises aux 19 bureaux des pays de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Afrique et à d'autres organisations locales comme l'Institut des Médias pour l'Afrique Australe (Media Institute for Southern Africa, MISA).

## Méthodologie et système de notation

Tous les deux à trois ans, une commission de 10 à 12 experts se réunit pour évaluer la situation des médias dans leur pays respectif. Le panel est composé à part égale des représentants des médias et de la société civile au sens large.

Pendant un jour et demi, ils discutent l'environnement médiatique de leur pays à l'aide de 45 indicateurs prédéterminés. La réunion est présidée par un consultant indépendant, qui est aussi responsable de la rédaction du rapport AMB.

Après le débat d'un indicateur, les membres du panel attribuent leur note individuelle pour cet indicateur par vote anonyme et en accord avec les critères suivants :

---

1 La CADHP est l'organe de l'Union Africaine (UA) qui fait autorité et qui a le mandat d'interpréter la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.





*Les 28 pays d'AMB 2005-2011*

# BAROMETRE DES MEDIAS EN AFRIQUE – BENIN 2011

## Résumé

Sur un plan théorique, la législation et les textes réglementaires créent un environnement favorable à l'épanouissement des médias au Bénin. La Constitution garantit la liberté des médias et la liberté d'expression en général, ainsi que le droit à l'information des citoyens. Même la loi qui organise le fonctionnement, les droits et les obligations des médias est incluse dans la Constitution.

Seul un article de la Constitution (Article 23) peut prêter à inquiétude. Cet article convoque en effet le souci du « respect de l'ordre public » comme limites à la liberté d'expression. Or cette notion n'est pas définie et cela laisse la porte ouverte à toutes sortes d'interprétations. D'autres textes réglementaires répriment également « la propagation, la publication, la diffusion et la reproduction de fausses nouvelles » (Ordonnance No 69-22 PR/MJL du 4 juillet 1969).

Sur le terrain, l'effectivité de la liberté d'expression se heurte parfois à des interprétations abusives des lois et règlements. Il arrive que des manifestations publiques soient réprimées. Les fonctionnaires sont plutôt réticents à s'exprimer de peur de faire l'objet de mesures arbitraires. Par contre les citoyens ordinaires, qui n'ont rien à perdre, profitent largement de leur anonymat pour s'exprimer librement, surtout dans les émissions interactives des radios. C'est donc surtout dans la pratique que se trouvent les limites à la liberté d'expression.

Le Bénin a ratifié beaucoup de textes régionaux et internationaux sur la liberté d'expression. La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples a même été intégrée dans la Constitution.

L'exercice de la profession de journaliste ne souffre d'aucune entrave juridique ou réglementaire. Une situation que les panélistes ne voient pas tout à fait d'un bon œil parce qu'ils estiment que cela affecte la qualité des contenus.

L'autre facteur qui affecte les contenus, c'est le manque de protection des sources confidentielles d'information. Ainsi des journalistes ont été condamnés pour avoir refusé de divulguer leurs sources d'informations devant le juge.

L'accès à l'information publique est également difficile. Les fonctionnaires, qui se sentent soumis à l'obligation de réserve même pour les informations les plus banales, en sont parfois réduits à organiser des fuites. De plus, l'Etat s'en mêle parfois comme quand il a coupé le signal de Radio France Internationale (RFI)

alors qu'il devait y avoir une émission interactive sur la mise en accusation du Chef de l'Etat par 50 députés. Certains citoyens ont suivi l'émission sur l'internet mais celui-ci ne couvre pas tout le territoire national.

En ce qui concerne les Technologies de l'Information et de la Communication, l'Etat a bien formulé une politique générale, notamment sur la cybercriminalité, la signature électronique etc. Mais apparemment, il n'a pas les moyens d'appliquer cette politique. En conséquence, même s'il y a parfois eu des velléités d'intervenir sur les sites web, l'Etat est bien obligé de laisser faire.

Au Bénin, les médias ont un allié de taille en la société civile. Elle participe aux concertations sur la législation sur les médias et défend ceux-ci face au pouvoir. Malheureusement, les textes adoptés à la suite des concertations reflètent rarement le contenu de ces concertations.

Il existe une pléthore d'organes de presse au Bénin (plus de 133 périodiques, 80 quotidiens et quelques 300 chaînes de radio et télévision). Cependant, la qualité n'est pas toujours satisfaisante. Le tirage moyen des quotidiens est de 500 exemplaires. Certains journaux ne parviennent pas à dépasser 50 exemplaires, le plus gros tirage étant de 2500 exemplaires. Le coût des journaux est plutôt prohibitif. Un quotidien se vend à 300 CFA l'unité alors que le SMIG est à 31000 CFA (Un dollar US égale 500 CFA).

Contrairement à la radiodiffusion et, dans une moindre mesure la télévision, la presse écrite n'est pas réellement disponible dans les zones rurales. Quand les journaux y parviennent, c'est avec un ou deux jours de retard, faute d'un système de distribution efficace. Même les journaux qui se sont mis sur le net ne sont pas mieux lotis car la connexion internet est instable et chère dans les zones rurales, quand elle y est disponible.

L'Etat publie un quotidien, *La Nation*, qui subit l'ingérence politique des autorités.

Au plan légal, il y a un effort pour empêcher la concentration et les monopoles. Mais cet effort a des limites car les promoteurs parviennent à contourner la législation. L'aide de l'Etat à la presse, qui aurait pu favoriser la diversité des médias est d'un niveau très bas au regard du nombre d'organes de presse (350 millions CFA annuellement). En conséquence, les médias sont vulnérables et monnaient parfois leur indépendance auprès de l'Etat pour survivre.

Il n'y a pas de presse écrite en langues nationales. Par contre on peut entendre jusqu'à 15 langues nationales dans certaines radios communautaires. Les différentes ethnies et religions s'y retrouvent également. Cependant les questions politiques restent largement dominées par le point de vue du pouvoir en place.

Celui-ci utilise l'octroi des contrats publicitaires institutionnels pour maintenir cette prédominance. Cela est d'autant plus effectif que le marché de la publicité est mal organisé et reste insuffisant face au grand nombre d'organes de presse.

La législation sur l'audiovisuel est très précise. Mais c'est dans l'application qu'il y a des difficultés. L'Etat ne voit pas toujours d'un bon œil la toute puissance de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC). L'indépendance de la HAAC est cependant réelle. Sur le terrain elle prend des décisions qui sont appliquées.

Mais la HAAC n'a pas beaucoup de pouvoir sur le diffuseur public/d'Etat (l'ORTB) dont le conseil d'administration est dominé par le régime en place. L'indépendance éditoriale du diffuseur public est théoriquement garantie par la loi. C'est même la HAAC qui propose au Chef de l'Etat une liste de trois noms pour la nomination aux postes de direction à l'ORTB. Mais dans les faits, le pouvoir intervient tous les jours dans les programmes de l'ORTB, surtout à la télévision nationale.

Le principal levier d'influence des pouvoirs publics sur l'ORTB, c'est le mode de financement. L'Etat accorde une subvention annuelle de 20 millions CFA au diffuseur public. C'est une somme dérisoire qui contraint l'ORTB à demander chaque année une subvention exceptionnelle. Enfin, l'Etat paie les salaires du personnel permanent.

L'ORTB bénéficie actuellement d'un programme de 20 milliards CFA pour améliorer son équipement et sa couverture du territoire national, actuellement estimée à 60% pour la radio nationale et 40% pour la télévision nationale.

Le diffuseur public (la télévision nationale surtout) a perdu un peu de sa crédibilité à cause de l'ingérence politique des pouvoirs publics. L'information est déséquilibrée en faveur du régime en place qui fait censurer ce qui menace ses intérêts. Un sondage récent a montré que toutes les télévisions privées sont plus suivies que l'ORTB à Cotonou, la capitale nationale.

La production locale est réduite à la portion congrue et l'ORTB diffuse essentiellement des émissions de variétés et à des émissions importées.

Il existe une cinquantaine de radios communautaires au Bénin, qui bénéficient toutes de l'aide à la presse octroyée par l'Etat.

En matière d'éthique, les médias sont très bien organisés. Un code de déontologie a été adopté en 1999 et il est mis en œuvre par l'Observatoire de la Déontologie et de l'Ethique dans les Médias (ODEM). Ses décisions sont parfois prises en compte par les juges. De plus en plus de citoyens s'adressent à l'ODEM et non aux tribunaux quand ils veulent se plaindre des médias.

Et ils ont de quoi se plaindre puisqu'il n'est pas rare qu'un organe de presse diffuse une information qui n'est pas vérifiée. De plus, il y a des organes de presse inféodés à un camp politique et qui donc se soucient peu de l'exactitude et de l'équilibre de l'information.

L'influence financière est également présente. On couvre parfois des sujets parce que les promoteurs ou les personnes visées par l'information sont susceptibles de mettre la main à la poche. Sinon c'est la censure par le patron de l'organe de presse ou l'autocensure par le journaliste.

Les salaires des journalistes sont très bas quand ils ne sont pas tout simplement inexistant. Cela laisse la porte ouverte à toutes sortes de pratiques de corruption. L'exception, en ce qui concerne les salaires, c'est peut-être les médias publics où des négociations sont en cours pour améliorer les revenus.

Il existe des opportunités de se former pour les journalistes. Même les syndicats ou associations de journalistes contribuent à l'offre de formation. Ces syndicats sont actifs dans la défense des médias.



# SECTEUR 1:

**La liberté d'expression, y compris la liberté des médias, est effectivement protégée et promue.**



# La liberté d'expression, y compris la liberté des médias, est effectivement protégée et promue.

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

La loi N°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin protège et garantit de manière formelle, la liberté d'expression y compris la liberté des médias respectivement en ses articles 23, 24 et 25.

Aux termes de l'article 23 Alinéa 1 « Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion et d'expression dans le respect de l'ordre public établi par la loi et les règlements ». Quant à la liberté de presse les dispositions de l'article 24 précisent en outre qu'elle « est reconnue et garantie par l'Etat. Elle est protégée par la Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication dans les conditions fixées par une loi organique ».

Il faut noter à propos de l'article 24 qu'il confère la garantie de la protection de la liberté de presse à un organe « constitutionnalisé » : la Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication (HAAC) en vertu des articles 142 et 143. L'article 1er de la loi organique N°92-021 du 21 août 1992 relative à la HAAC le dit sans ambages : « *La Communication Audiovisuelle est libre. Toute personne a droit à l'information. Nul ne peut être empêché, ni interdit d'accès aux sources d'information, ni inquiété de quelque façon dans l'exercice régulier de sa mission de communicateur s'il a satisfait aux dispositions de la présente loi.* »

Quant à l'article 25 il consacre aussi le droit de manifestation qui est également une forme d'expression démocratique.

Les panélistes ont estimé cependant que le libellé de l'article 23 de la Constitution, notamment le bout de phrase « respect de l'ordre public » contient en lui-même les éléments de restriction à la liberté d'expression. En effet, la notion d'ordre public n'est pas définie de manière précise par la loi, et l'appréciation de son respect, ou non, est laissée à la discrétion de l'autorité, qui ainsi peut commettre des entraves à la liberté d'expression. D'ailleurs, notent-ils, la tendance du législateur à toujours encadrer la liberté d'expression par des lois restrictives, malgré les garanties posées dans la loi fondamentale risque de fragiliser celles-ci. Certains textes réglementaires comme l'ordonnance N° 69-22 P.R./MJL du 4 juillet 1969, tendant à « réprimer certains actes de nature à troubler la paix publique, la propagation, la publication, la

*diffusion et la reproduction de fausses nouvelles* » laissent certains panélistes sceptiques sur la protection effective de la liberté d'expression.

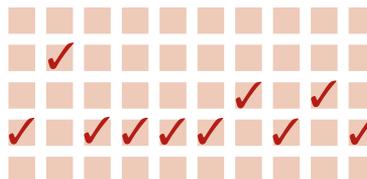
Même s'ils s'accordent sur le fait que la liberté d'expression absolue n'existe pas, tous sont d'avis que la plupart des lois ont vocation à protéger la liberté d'expression, mais c'est dans la pratique qu'elles se révèlent très restrictives.

C'est le cas de la loi de 1901 sur les associations (héritée de la France), la loi 60-12 du 30 juin 1960 sur la liberté de la presse, remplacée par la loi 97-010 du 20 août 1997 portant libéralisation de l'espace audiovisuel et, bien sûr, la loi organique sur la HAAC.

## Le pointage:

### Notes individuelles:

- 1** Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2** Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3** Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4** Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5** Pays répond à tous les critères d'indicateur



Moyenne de l'indicateur:

3.6 (2007 =3.3 ; 2009 = 3.6)

## 1.2 Le droit à la liberté d'expression est effectif et les citoyens, y compris les journalistes, exercent leurs droits sans crainte.

L'effectivité du droit à la liberté d'expression est bien réelle au Bénin, et les citoyens y compris les journalistes exercent leur liberté. Cependant, lorsqu'il s'agit d'analyser la perception de la crainte on constate, selon la sphère sur laquelle on se situe, la réalité ou non de la crainte. Plusieurs cas pour l'illustrer ont été brandis lors des discussions du panel.

Ainsi, pour ce qui concerne les travailleurs, leur liberté d'expression est empreinte de crainte car les forces de l'ordre répriment féroce­ment les mouvements des travailleurs. Ex : lorsque la bourse du travail a été envahie par les militaires pour s'opposer à une réunion syndicale.

Chez les hauts fonctionnaires la crainte de représailles, d'affectation arbitraire (magistrats), d'exclusion des institutions de l'université etc. contraint la plupart

d'entre eux au silence, ou tout au moins à s'abstenir de toute prise de parole publique dès lors qu'elle est critique vis-à-vis du pouvoir.

Les opérateurs économiques également observent un silence dicté par la peur du harcèlement fiscal dont ils pourraient faire l'objet à cause de leurs opinions défavorables au pouvoir. Au total l'opinion dominante estime que la crainte existe chez certaines catégories socioprofessionnelles y compris les professionnels des médias et leurs organes. Pour illustrer cela la cérémonie de présentation du livre interview d'un ancien Général qui a eu lieu au début du mois d'août 2011 n'a été couverte par aucune télévision alors qu'elles étaient saisies. Mieux, tous les officiers invités à cette rencontre ont, après avoir confirmé, préféré se désister « sur instruction de leur hiérarchie ».

En revanche, les citoyens ordinaires qui n'ont aucune attente en termes de perspective de carrière, se servent de la tribune qu'offrent les émissions interactives pour critiquer vivement le pouvoir. L'émission du matin sur la radio *Golfe Fm* est de ce point de vue considérée comme l'exemple type du « défouloir » des citoyens porte-voix d'une multitude. Il faut noter que malgré l'admiration que témoigne une certaine frange du public à ces « téméraires », certains auditeurs ne manquent pas de leur exprimer leurs craintes par rapport aux risques de représailles.

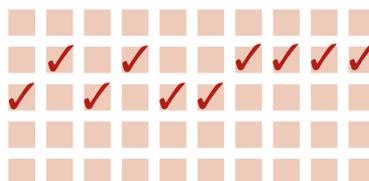
Il n'est pas rare pour ce qui jouissent encore de leur liberté d'expression et de ton au niveau de la société civile de s'entendre tenir des propos du genre « fais attention à toi ».

Les discussions du panel ont permis en outre de relever effectivement que la crainte existe avec plusieurs variantes y compris culturelles et techniques (écoutes téléphoniques).

## Le pointage:

### Notes individuelles:

- 1** Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2** Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3** Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4** Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5** Pays répond à tous les critères d'indicateur



Moyenne de l'indicateur:

2.4 (2007 = 2.0 ; 2009 = 2.2)

### 1.3 Il n'y a pas de lois, ni des parties de la législation, limitant la liberté d'expressions telles que des lois excessives sur les secrets d'Etat et les délits de presse, ou des lois qui empiètent de façon déraisonnable sur les responsabilités des médias.

De façon formelle il existe des lois qui par leurs effets limitent la liberté d'expression. Ce sont toutes les lois qui se réfèrent à l'ordre public dont le contenu donne lieu à un large pouvoir d'interprétation à l'autorité publique.

A cela, il faut ajouter celles relatives au secret de l'instruction, et aux faits amnistiés qui restreignent l'accès du journaliste à toutes ces informations sous peine de sanction pénale.

Mais plus généralement, le droit à l'information est restreint par un ensemble de lois, mais aussi par une pratique qui donne l'impression qu'au Bénin tout est secret d'Etat comme l'indique un des panélistes.

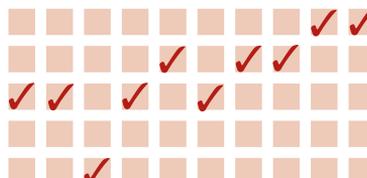
D'ailleurs, le journaliste poursuivi pour diffamation peut difficilement échapper à la sanction du juge, même quand il dispose de preuves écrites de ses allégations. On lui oppose alors le délit de recel de documents administratifs.

Selon un des panélistes, cet indicateur doit être lu à la lumière de la politique pénale du gouvernement qui peut, malgré l'existence de textes excessivement limitatifs de la liberté d'expression, renoncer à les appliquer par ses juridictions.

#### Le pointage:

##### Notes individuelles:

- 1** Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2** Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3** Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4** Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5** Pays répond à tous les critères d'indicateur



##### Moyenne de l'indicateur:

2.5 (2007 =1.4 ; 2009 =1.5)

## 1.4 Le gouvernement s'efforce d'honorer les instruments régionaux et internationaux sur la liberté d'expression et la liberté des médias.

Au Bénin, faut-il le rappeler, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples fait partie intégrante de la Constitution et possède une valeur supérieure à la loi interne. Le pays a également signé le protocole de la CEDEAO sur la Démocratie et la bonne gouvernance qui en son 1er article consacre et garantit parmi les principes constitutionnels communs aux Etats : la liberté d'association, de réunion et de manifestation pacifique et la liberté de presse.

Les efforts du gouvernement sont quelque part liés aux conditionnalités du partenariat international basé sur le respect d'un certain nombre de règles de démocratie et de pluralisme. Mais du côté du régime, la tentation est grande de revenir sur ses engagements. Les syndicalistes éprouvent des difficultés à exercer leur liberté de marche, au point qu'une fois ils ont été obligés de recourir au Bureau International du Travail (BIT).

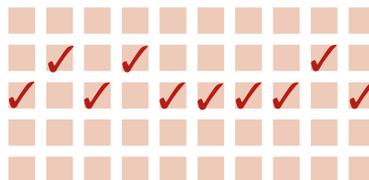
Au niveau de la presse les menaces policières sont aussi très pressantes au point que les journalistes se disent parfois « on y va quand même » pour traiter une information, mesurant les risques qu'ils encourent.

Selon un des panélistes, il y a des efforts à faire car la plupart des instruments internationaux et régionaux ont été ratifiés au milieu des années 80, c'est-à-dire sous un régime marxiste.

### Le pointage:

#### Notes individuelles:

- 1** Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2** Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3** Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4** Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5** Pays répond à tous les critères d'indicateur



Moyenne de l'indicateur:

2.7 (2007 = n/a ; 2009=3.2)

## 1.5 Les publications écrites ne sont pas soumises à l'autorisation préalable des pouvoirs publics.

C'est le régime de la déclaration, c'est-à-dire sans autorisation, qui prévaut au Bénin depuis la loi 60-12 du 30 juin 1960 sur la liberté de presse. Autrement dit, la création d'un journal nécessite simplement une déclaration au parquet et au Ministère de l'Intérieur comprenant un dossier indiquant le titre et le siège du journal, l'imprimerie éditrice, le nom du directeur de publication et son casier judiciaire. En retour un récépissé est délivré. Mais pour avoir une existence légale le récépissé doit être déposé à la HAAC.

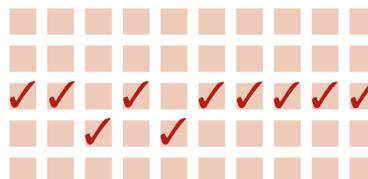
Il faut signaler à l'instar d'un des panélistes que dans les dispositions légales il y a des cas soumis à autorisation, mais ils ne sont pas applicables en pratique. Ex : un journal à titré à sa UNE « tout sauf Yayi en 2011 ». Il n'a été poursuivi que sur la base du non respect du dépôt légal et pas sur le fond de l'article.

Ainsi, à partir du moment où le journal a une existence légale il est soumis à la formalité du dépôt légal. Ce dépôt légal doit être fait trois (03) heures ouvrables au moins avant la parution. Aux termes de la loi 60-12 ce dépôt se fait au Ministère de l'Intérieur et au parquet et depuis la nouvelle loi 97- 010 du 20 août 1997 à la HAAC. Obligation est ainsi faite à l'imprimeur de faire figurer son nom ainsi que le nombre d'exemplaires du journal qu'il a imprimés.

### Le pointage:

#### Notes individuelles:

- 1** Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2** Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3** Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4** Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5** Pays répond à tous les critères d'indicateur



Moyenne de l'indicateur:

3.2 (2007 = n/a ; 2009 =4.6)

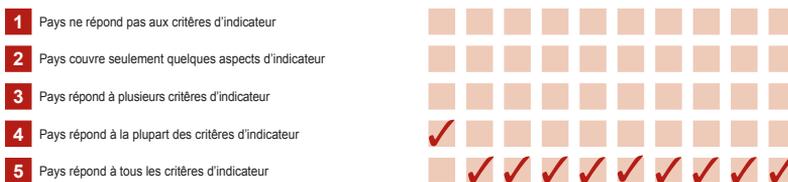
## 1.6 L'entrée dans, et l'exercice de la profession de journaliste ne sont pas restreintes par la loi.

Les panélistes sont formels, l'entrée dans et l'exercice de la profession ne sont pas du tout restreints par la loi. En vérité, il existe des textes réglementant l'accès à la carte de presse, mais dans la pratique, les journalistes exercent parfois même sans la carte. Pour l'essentiel les panélistes perçoivent, notamment dans les dispositions de la HAAC, une tentative d'assainir le métier. C'est le cas entre autre de l'article 10 de la loi organique sur la HAAC qui dispose que « Le ministère en charge de la communication délivre les cartes de presse sur la base d'un dossier complet du requérant après décision de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication ».

Cette vérification est d'autant plus nécessaire pour les panélistes qu'on retrouve aujourd'hui des mineurs dans la profession ce qui n'est pas pour donner de la qualité aux contenus.

### Le pointage:

#### Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur:

4.9 (2007 =4.8 ; 2009 =4.9 )

## 1.7 Les sources confidentielles d'information sont protégées par la loi et/ou par les tribunaux.

Au Bénin c'est clair, la loi ne garantit pas la confidentialité des sources d'information du journaliste, bien que celle-ci soit prévue dans le code de déontologie des journalistes en son article 7 qui traite du secret professionnel.

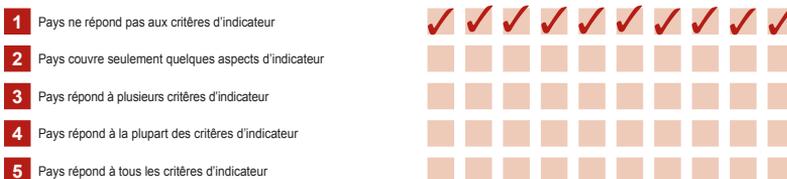
Les tribunaux ne reconnaissent pas cette notion et les juges ne s'empêchent pas de condamner, percevant cela comme un refus de donner la preuve de ses allégations.

Par exemple, dans l'affaire des commissaires de police le quotidien *Le Matinal* avait révélé l'existence d'un rapport qui mettait en cause 6 commissaires de police.

Traduit devant le juge, le journaliste avait refusé de donner sa source et il a été condamné. Quelques temps après les commissaires incriminés ont été sanctionnés. Certains estiment même qu'on est là en face d'un conflit entre les normes éthiques et professionnelles et les règles juridiques et qu'il faut trouver une solution.

## Le pointage:

Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur: 1.0 (2007 = 1.0 ; 2009 =1.3)

## 1.8 L'information publique est facilement accessible, garantie par la loi et à tous les citoyens.

« C'est un projet de société » s'exclame un des panélistes.

En effet, la Constitution de la République du Bénin, et la loi organique sur la HAAC en son 1er article prévoient chacun la garantie de l'accès à l'information. Il existe aussi des mécanismes de garantie de l'accès à l'information à travers notamment les parutions du Journal Officiel qui est le canal d'expression des institutions de la République. D'ailleurs leur parution régulière aurait pu, dans certaines circonstances, éviter aux journalistes d'encourir une condamnation pour recel de documents administratifs, car les documents en question auraient été rendus publics (lois, décrets...).

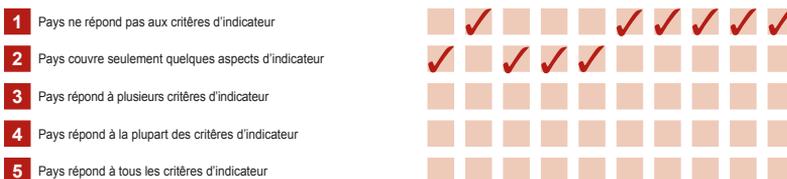
Mais les fonctionnaires détenteurs de l'information publique sont soumis au régime de textes hérité de la colonisation qui les contraint à la rétention de l'information publique sinon son verrouillage, car il n'y a au Bénin aucune loi qui autorise le citoyen, à fortiori le journaliste, à accéder à l'information publique. On ne trouve une telle possibilité qu'à l'article 21 du code de déontologie qui n'est malheureusement pas opposable à l'administration (Brochure Guide d'éthique et de déontologie).

L'accessibilité de l'information publique est particulièrement difficile. Les informations les plus ordinaires comme : le taux de remboursement des femmes ayant accès au micro crédit, l'information électorale, ou même dans les cas extrêmes ou il y a une rupture des médicaments anti rétroviraux, sont parfois entourées d'un voile de secret. C'est la raison pour laquelle de temps en temps les fonctionnaires organisent des fuites dans les journaux pour obliger les autorités à livrer l'information.

L'inaccessibilité touche même les étudiants pour leur recherche. Au total les panélistes semblent dire que toute information est sensible au Bénin, même le nombre d'hommes et de femmes fonctionnaires de l'Etat.

## Le pointage:

### Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur:

1.4 (2007 = 1.4 ; 2009 =1.1)

## 1.9 Les sites web et les blogs ne sont pas tenus d'être déclarés ou d'obtenir l'autorisation préalable des pouvoirs publics.

Au Bénin le pouvoir de créer un site web ou un blog est de droit.

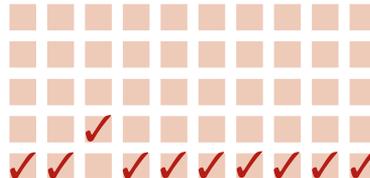
La prérogative de délivrer l'autorisation de créer un blog ou un site web d'information appartient à la HAAC qui donne suite à une simple déclaration du promoteur, sans aucune autre obligation particulière (Art 9 de la loi organique sur la HAAC).

Très peu de dispositions organisent l'accès aux sites web. Il n'y a que des intentions formulées dans le cadre du document de politique et stratégie pour les TICs, Télécommunications et Postes au Bénin (DPS). En effet, parmi les objectifs à court et moyen terme, il est envisagé la mise en place de textes législatifs et réglementaires notamment sur : la signature électronique, la cybercriminalité, la cryptologie.

## Le pointage:

### Notes individuelles:

- 1** Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2** Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3** Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4** Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5** Pays répond à tous les critères d'indicateur



Moyenne de l'indicateur:

4.9 (2007 = n/a; 2009 =4.8)

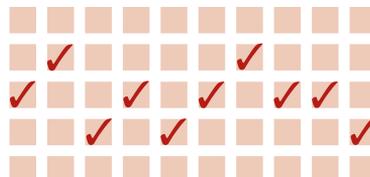
## 1.10 L'Etat ne cherche pas à bloquer ou à filtrer le contenu d'Internet à moins qu'il n'y ait des dispositions légales qui servent des intérêts légitimes et qui sont nécessaires dans une société démocratique.

L'Etat n'en a pas les moyens, mais aux yeux des panélistes il en a la volonté. L'exemple retenu pour illustrer cela est la déclaration de M. Adadja, ministre de la communication, chargé des TIC qui disait en substance que c'est « le secteur qui leur échappe, car il y a des choses abominables sur le Président de la République ». Aucun acte pouvant présager d'un blocage n'est encore posé, mais si l'on en croit un des panélistes, l'autorité transitoire de régulation qui est créée demande maintenant aux usagers de s'identifier, et qu'un décret serait pris dans ce sens.

## Le pointage:

### Notes individuelles:

- 1** Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2** Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3** Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4** Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5** Pays répond à tous les critères d'indicateur



Moyenne de l'indicateur:

3.1 (2007 = n/a ; 2009 = 3.6)

## 1.11 La société civile en général, et les groupes de pression des médias défendent activement la cause de la liberté des médias.

Sur cet indicateur la réponse est affirmative et nette, et les exemples ne manquent pas où les groupes de pressions s'expriment par des marches lorsque la liberté des journalistes et des médias surtout est menacée du fait d'agression ou autres faits similaires. Ex : marche sur le ministère de l'intérieur et la HAAC lorsque des journalistes ont été brutalisés par des policiers lors d'une marche interdite.

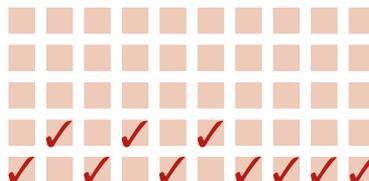
Cette sensibilité à la liberté des médias relevée ici, ne masque pas l'attitude très critique de ces associations vis-à-vis des journalistes sur qui pèse un discrédit grandissant du fait des clivages supposés entre ceux du camp présidentiel, les « mouvanciers » et « opposants ». Mieux, on constate une adhésion de plus en plus forte vers la défense des médias communautaires. Ex : lorsque l'autorité à voulu déplacer une radio dans une autre localité des groupes de populations se sont opposés coupe-coupe à la main.

Dans les médias publics (ORTB) également lorsqu'il ya des prises de position des journalistes sur des questions essentielles liées à la liberté des médias et au service public et qui les touchent, on a noté que syndicalistes comme société civile expriment leur soutien.

### Le pointage:

#### Notes individuelles:

- 1** Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2** Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3** Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4** Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5** Pays répond à tous les critères d'indicateur



#### Moyenne de l'indicateur:

4.7 (2007 = 4.2 ; 2009 =4.1)

## 1.12 La législation sur les médias est le résultat de concertations approfondies entre les institutions, les citoyens et les groupes d'intérêt.

Au Bénin, parmi les trois (3) lois qui structurent le secteur médiatique une seule a fait l'objet d'une concertation entre les acteurs à l'initiative de la HAAC et des organisations de professionnels. Il s'agit de la loi 97-010 du 20 août 1997 portant libéralisation de l'espace audiovisuel. Le problème ici est que la loi 97-010 dans sa version finale ne traduit pas selon les panélistes le résultat des concertations.

A l'actif des concertations avec les citoyens, les groupes d'intérêt, et les institutions il faut relever entre autres la convention collective applicable au personnel de la presse au Bénin, mais surtout le code de l'information dont les discussions sont en cours.

### Le pointage:

#### Notes individuelles:

<b>1</b> Pays ne répond pas aux critères d'indicateur	
<b>2</b> Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur	
<b>3</b> Pays répond à plusieurs critères d'indicateur	
<b>4</b> Pays répond à la plupart des critères d'indicateur	
<b>5</b> Pays répond à tous les critères d'indicateur	

Moyenne de l'indicateur:

2.0 (2007 = n/a ; 2009= 1.8)

Note du secteur 1:

3.0 (2007 = n/a ; 2009 =3.0)\*

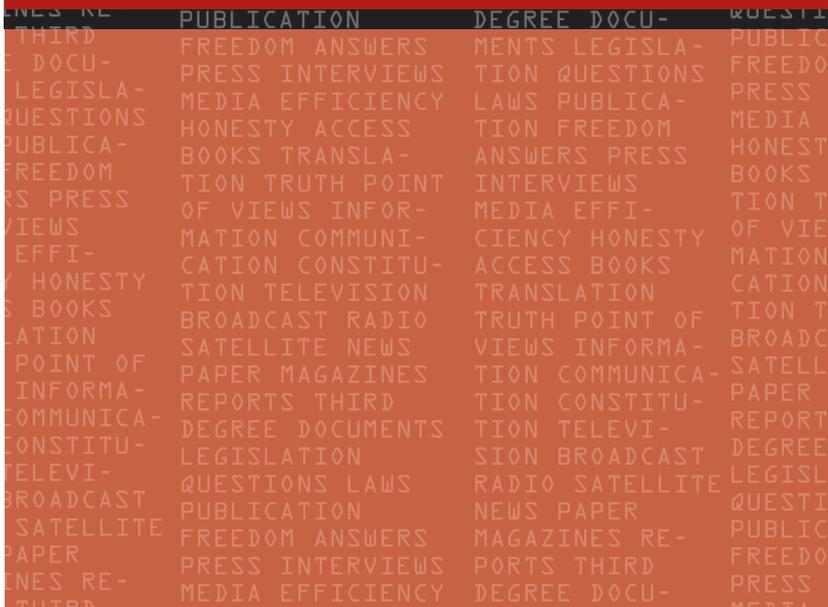
\* Les indicateurs ont été révisé, amendé et décalé en 2008/2009. Par conséquent, la comparaison des notes de certains indicateurs et des notes des secteurs des rapports précédentes avant 2009 n'est plus possible.





# SECTEUR 2:

**Le paysage médiatique, y compris les nouveaux médias, est caractérisé par la diversité, l'indépendance et la viabilité.**



## Le paysage médiatique, y compris les nouveaux médias, est caractérisé par la diversité, l'indépendance et la viabilité.

### 2.1 Une large gamme de sources d'informations (écrites, audiovisuelles, Internet, téléphones portables) est disponible et financièrement accessible aux citoyens.

Il y a en effet une large gamme de sources d'information au Bénin si l'on considère les chiffres annoncés par les panélistes. On dénombre aujourd'hui 133 périodiques dont 83 quotidiens. Ces chiffres vertigineux pour ce qui concerne la presse doivent néanmoins être nuancés par quelques considérations qui permettent d'apprécier les niveaux de l'offre et de l'accessibilité.

A ce propos les tirages notés dans la presse oscillent entre 50 et 2000 voire 2500 exemplaires, avec une moyenne qui serait autour de 500 exemplaires. Certains journaux ont un tirage dérisoire, qui les confine quasiment à la confidentialité selon un des panélistes.

Mais c'est sans compter sur ce qu'ils appellent *le système de la revue de presse* avec son effet amplificateur du pluralisme des titres d'autant plus important, selon les panélistes, que le taux d'analphabétisme est très élevé et que les Béninois lisent peu.

En effet, la plupart des journaux sortent pour passer, selon leurs initiateurs, dans la revue de presse et dans les langues nationales. Ceci a fini par créer véritablement une autre façon de lire la presse tous les jours à partir de 10H. Souvent la position à la Une des titres sélectionnés pour la revue de presse est négociée, monnayée. Il est même arrivé que la revue de presse parle d'un journal qui n'est jamais paru.

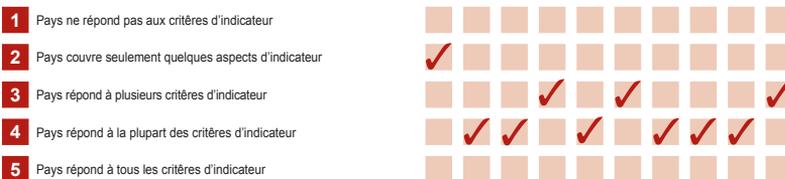
Globalement, l'accessibilité aux médias est plutôt avérée du côté de la radio, écoutée par tout le monde, et du téléphone mobile disponible presque dans tous les foyers avec un taux de couverture de 74%. En revanche la presse écrite se réduit à un phénomène urbain, et son accessibilité financière est hors de portée. Les journaux quotidiens sont vendus à 300 CFA l'unité, alors que le SMIG béninois est de 31.000F CFA (Un dollar US égale environ 500 CFA).

Ne parlons pas d'Internet qui est un luxe pour la plupart des Béninois. Ex : à Allada (45 km de Cotonou) il n'y a pas un seul cybercafé, à Djougou (342 km)

Internet n'est pas accessible. A cela s'ajoute le coût élevé de l'heure de connexion 512 ADSL qui varie entre 200 et 500 CFA là où c'est disponible.

## Le pointage:

### Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur:

3.5 (2007 = 2.3 ; 2009 = 3.0)

## 2.2 L'accès des citoyens aux médias nationaux et internationaux n'est pas restreint par les pouvoirs publics.

On peut dire qu'au Bénin il n'y a pas de restriction sur l'accès aux médias avec près de 300 chaînes radio, TV gratuites. Mais on peut tout aussi rétorquer que le signal de RFI a été coupé une fois en août 2010 pour empêcher la retransmission de l'émission « appel sur l'actualité » de Juan Gomez qui devait porter sur la mise en accusation du chef de l'Etat béninois par un groupe de 50 députés.

Les citoyens avaient trouvé le moyen de suivre l'émission cette fois-ci via le site Internet de RFI. Une seconde fois, il s'est agi d'un brouillage non revendiqué du signal de RFI. Là aussi l'information concernait le Bénin. Mais la restriction signalée par les panélistes concernant les médias nationaux reste en réalité la suspension de la délivrance de l'autorisation des TV privées pour étendre leur couverture à l'intérieur du pays sous le prétexte que ce sont des TV de proximité et que la loi en fixait les normes et le rayon de couverture.

## Le pointage:

### Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur: 3.6 (2007 = 4.9 ; 2009 =4.8)

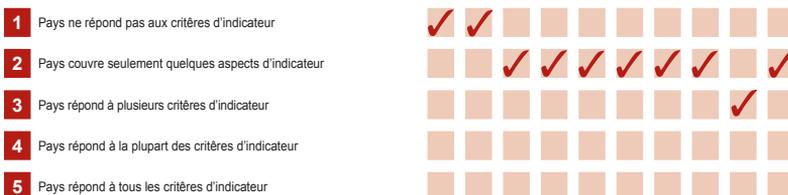
## 2.3 Des efforts sont entrepris pour élargir le champ de diffusion de la presse écrite, particulièrement dans les communautés rurales.

Il n'y a pas à proprement parler d'efforts pour élargir le champ de diffusion de la presse écrite à l'intérieur du pays, faute de volonté politique. L'Etat a peur que ce qui est dit dans les journaux à Cotonou se sache dans les communautés rurales.

L'absence d'une véritable messagerie de presse ne permet pas d'élargir ce champ même avec les services de « Messagerie Moderne du Bénin » (MMB) dont les délais de recouvrements ne sont pas rentables pour les journaux. En lieu et place c'est le circuit informel des bus qui est utilisé pour la distribution des journaux dans le pays avec le risque que le journal arrive 24h après sa parution dans le meilleur des cas, par exemple à Parakou. C'est ainsi que certains organes se sont mis d'office sur le Net pour toucher l'intérieur du pays avec le risque que la connexion n'est pas toujours disponible.

## Le pointage:

### Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur: 1.9 (2007 = 2.1 ; 2009 = 2.3)

## 2.4 L'indépendance éditoriale de la presse écrite publiée par une autorité publique est protégée contre l'ingérence politique abusive.

Au Bénin l'organe de presse écrite publié par l'autorité publique est le quotidien *La Nation*. Ce n'est donc pas un organe indépendant, car il y a de l'ingérence politique de temps en temps même si on ne peut pas dire qu'elle soit abusive.

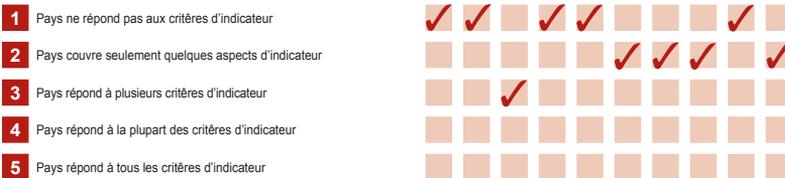
En effet, les cas d'ingérence se manifestent souvent quand on demande des explications ou on convoque le principal responsable pour une information publiée. Par exemple, publication d'une interview critique d'une coalition d'organisations de la société civile arguant que la LEPI<sup>3</sup> n'était plus nécessaire pour 2011.

Et pourtant, le souci de protection de l'indépendance éditoriale est pris en compte même dans le processus de sélection du directeur de publication de *La Nation*. La personne nommée doit figurer sur une liste de trois noms proposés par la HAAC.

D'ailleurs, l'indépendance éditoriale est, de l'avis d'un des panélistes, consubstantielle à la mission de service public du journal.

### Le pointage:

#### Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur: 1.6 (2007 = 1.7 ; 2009 = 1.1)

## 2.5 Une législation/régulation appropriée de la concurrence cherche à empêcher la concentration des médias et des monopoles.

La loi organique sur la HAAC organise la régulation de la concurrence, notamment en son art 6 qui dispose que la HAAC « veille à ce que les organes de presse ne fassent pas l'objet de concentration afin de maintenir le caractère

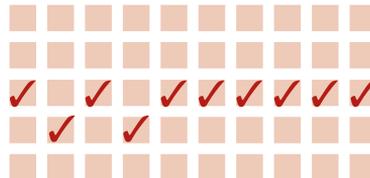
3 Liste Electorale Permanente Informatisée



## Le pointage:

### Notes individuelles:

- 1** Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2** Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3** Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4** Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5** Pays répond à tous les critères d'indicateur



Moyenne de l'indicateur:

2.1 (2007 = n/a ; 2009 = 1.5)

## 2.7 Tous les médias reflètent de façon équitable les voix des hommes et des femmes.

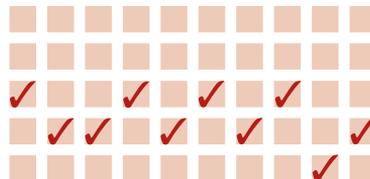
De manière générale, il n'y a pas de discrimination vis-à-vis des femmes dans les médias, car les préoccupations des femmes sont largement prises en compte dans le traitement de l'information. À cela s'ajoute le fait que l'agenda des partenaires au développement influe positivement sur cette tendance. Ex: les activités liées aux OMD et plus particulièrement la question de la micro finance et du genre. De ce point de vue il y a eu un consensus sur le fait que c'est l'importance du thème qui détermine l'espace de prise de parole médiatique des femmes.

Cependant, lorsqu'on examine tous les médias confondus, on se rend compte que pour des raisons liées au taux d'analphabétisme de femmes d'une part, au type de média d'autre part, mais aussi pour des raisons culturelles, l'expression de la voix des femmes est encore sous représentée dans les médias. Les femmes rechignent en effet à s'exprimer sur certains sujets.

## Le pointage:

### Notes individuelles:

- 1** Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2** Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3** Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4** Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5** Pays répond à tous les critères d'indicateur



Moyenne de l'indicateur:

3.7 (2007 = n/a ; 2009 = 3.0)

## 2.8 Tous les médias reflètent de façon équitable les voix de la société dans sa diversité ethnique, linguistique, religieuse, politique et sociale.

La réponse est à priori non. Dans le contexte du Bénin où l'on retrouve une centaine d'ethnies, il est difficile de respecter la diversité, et les droits des minorités en souffrent parfois. Cependant on note quelques grandes langues qui sont présentes dans l'audiovisuel à Cotonou et surtout à l'ORTB à cause de sa mission de service public.

Dans les radios communautaires on trouve jusqu'à 15 langues parlées, ce qui a le mérite de desserrer la pression sur l'ORTB à cause de nombreuses demandes du public.

Certaines grandes religions sont aussi présentes, plus que les autres dans l'audiovisuel.

En revanche dans la presse écrite, et c'est une des revendications des opérateurs en alphabétisation, il n'y a pas de presse en langue nationale.

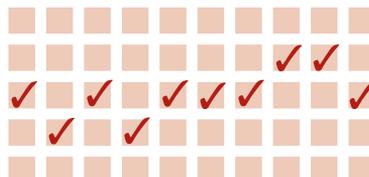
Sous l'angle de la perception de cette diversité on ne sent pas tellement de plaintes, d'ailleurs certains groupes ethniques se retrouvent dans une forme d'expression ou une autre, à l'exception des *Vaudouistes* qui sentent parfois certaines frustrations à cause du peu d'espace que leur accordent les médias à l'occasion de leurs fêtes rituelles.

Mais de manière plus ouverte ce sont plutôt les petites formations politiques qui se plaignent le plus de l'exclusion dont elles font l'objet.

### Le pointage:

#### Notes individuelles:

- 1** Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2** Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3** Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4** Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5** Pays répond à tous les critères d'indicateur



#### Moyenne de l'indicateur:

3.0 (2007 = n/a ; 2009 = 2.6)

## 2.9 Le pays a une politique cohérente des TICs, ou le gouvernement met en application des mesures encourageantes, qui vise à satisfaire les besoins en informations de tous les citoyens, y compris les communautés marginalisées.

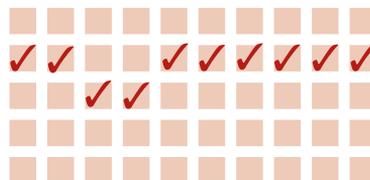
Selon les panélistes, le Bénin est l'un des rares pays de la sous région à ne pas disposer d'une politique cohérente en matière de TICs. Tout au moins on ne la sent pas au niveau des acteurs, malgré l'existence de documents prospectifs assez fournis, mais mal vulgarisés et mal appropriés Ex : *Document de politique et de stratégie du secteur des télécom, des TICs et de la Poste* (2008). Il est vrai qu'il y a des mesures éparses comme l'exonération du matériel informatique, le projet de Egouv, la loi sur la liste électorale permanente informatisée (LEPI)... Mais il y a aussi un sentiment d'incohérence dans la démarche, imputée à l'instabilité notée à la direction générale des TICs.

C'est ce qui justifie quelque part, selon un des panélistes, le faible taux de pénétration des TICs qui se situe autour de 2,8% en 2011. Et pourtant sur le terrain les besoins s'expriment chaque jour dans un secteur où il y a un vide juridique.

### Le pointage:

#### Notes individuelles:

- 1** Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2** Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3** Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4** Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5** Pays répond à tous les critères d'indicateur



Moyenne de l'indicateur:

2.2 (2007 = n/a ; 2009 = 2.4)

## 2.10 Le gouvernement n'utilise pas son pouvoir sur l'attribution des contrats publicitaires pour influencer le contenu éditorial.

« Le gouvernement ne fait que ça ». Cette phrase résume à elle seule le fond de la pensée d'un panéliste pour qui la seule manière pour accéder aux ressources publicitaires du gouvernement c'est de renoncer à être critique à son endroit, ou de solliciter son feu vert avant diffusion de toute info qui lui est potentiellement défavorable.

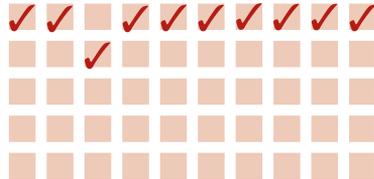
*« Le gouvernement ne fait que ça [influencer le contenu éditorial] ».*

Faute de réglementation du secteur de la publicité au Bénin, la voie est libre pour ce genre de pratique. Pire, le marché de la publicité institutionnelle très étriqué contraint les médias à commercialiser les reportages en contractant directement avec les ministères, les sociétés d'Etat, et donc à renoncer à toute critique. Cette « marchandisation de l'information » peut revêtir plusieurs formes dont la mise sous parrainage d'un organe de presse par un ministre ou un membre du bureau de l'Assemblée Nationale pour un mandat.

### Le pointage:

#### Notes individuelles:

- 1** Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2** Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3** Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4** Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5** Pays répond à tous les critères d'indicateur



Moyenne de l'indicateur:

1.1 (2007 =1.0 ; 2009 =1.1)

## 2.11 Le marché de la publicité est suffisamment important pour soutenir une diversité d'organes de presse.

Le marché de la publicité au Bénin est assez important, même si on ne dispose pas de chiffres récents sur cette manne financière. Les derniers en date sont de 2003-2004 et ils tournaient autour de 11 milliards CFA, uniquement concentrés dans les centres urbains. Ce marché est loin d'être une source de financement pour assurer la viabilité des médias. Et pourtant, rien que pour les grands annonceurs privés (opérateurs téléphoniques, Port, SOBEMAP) la manne financière tourne autour de 20 milliards CFA, mais le nombre exorbitant d'organes constitue un vrai problème et déséquilibre le marché.

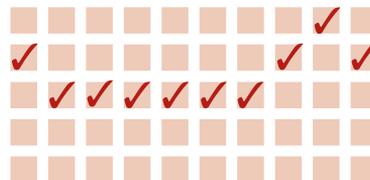
Il s'y ajoute que ce marché publicitaire ne fait l'objet d'aucune codification au point que chacun fixe ses tarifs, choisit ses supports, et au besoin en y prévoyant des ristournes en toute opacité.

C'est ainsi que tous les opérateurs des médias ont pu noter le contrat de publicité de 750 000 000 CFA octroyé à la chaîne *Africa 24* pour la promotion des activités du gouvernement béninois.

### Le pointage:

#### Notes individuelles:

- 1** Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2** Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3** Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4** Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5** Pays répond à tous les critères d'indicateur



Moyenne de l'indicateur:

2.5 (2007 = 1.0 ; 2009 = 1.1)

Note du secteur 2:

2.5 (2007/ = n/a ; 2009= 2.3)\*

\* Les indicateurs ont été révisé, amendé et décalé en 2008/2009. Par conséquent, la comparaison des notes de certains indicateurs et des notes des secteurs des rapports précédentes avant 2009 n'est plus possible.





# SECTEUR 3:

**La régulation de la communication audiovisuelle est transparente et indépendante, le diffuseur public est transformé en véritable service public.**



## La régulation de la communication audiovisuelle est transparente et indépendante, le diffuseur public est transformé en véritable service public.

### 3.1 La législation sur l’audiovisuel a été adoptée et est appliquée, et crée un environnement favorable à l’audiovisuel public, commercial et communautaire.

Du point de vue des textes la loi 97-010 du 20 août 1997 portant libéralisation des ondes au Bénin et la loi organique N°92-021 du 21 août 1992 sur la HAAC, créent de fait un environnement concurrentiel favorable à l’audiovisuel public, commercial et communautaire.

Le dispositif de libéralisation confère à la HAAC un rôle capital dans la gestion de l’audiovisuel, notamment par ses compétences en matière de régulation, et d’attribution des fréquences, même si cette attribution intervient après un rapport technique du Ministère de la Communication (art 36 de la loi organique sur la HAAC). Cette montée en puissance de la HAAC n’est pas sans soulever quelques résistances du côté du pouvoir.

Et c’est là où se trouve le hic car, sous prétexte de l’absence de rapport technique du Ministère de la Communication, le gouvernement a bloqué pendant quatre ans l’attribution de nouvelles fréquences. Or selon les panélistes, toutes les fréquences ont été jusque là attribuées sans l’avis technique du ministère. Certains estiment d’ailleurs que les radios et télévisions qui diffusent actuellement ont aussi œuvré dans ce blocage aux côtés du gouvernement par un intense lobbying au palais de la République mais surtout en épousant et défendant la thèse certes légitime du gouvernement, pour ainsi différer l’arrivée de nouveaux concurrents.

Mais au total, il y a des évolutions dans la législation avec la baisse du montant des redevances dans l’audiovisuel commercial. Malgré les dilatoires indiqués par les panélistes, le ministère a produit huit rapports techniques, dont deux pour la TV, à la veille de l’élection présidentielle de 2011.

## Le pointage:

### Notes individuelles:

<b>1</b>	Pays ne répond pas aux critères d'indicateur	
<b>2</b>	Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur	
<b>3</b>	Pays répond à plusieurs critères d'indicateur	
<b>4</b>	Pays répond à la plupart des critères d'indicateur	
<b>5</b>	Pays répond à tous les critères d'indicateur	

Moyenne de l'indicateur:

3.5 (2007 = 4.7 ; 2009 = 3.6)

## 3.2 L'audiovisuel est régulé par un organe indépendant et adéquatement protégé par la loi contre les ingérences, et dont les membres sont nommés de façon transparente et ouverte, en concertation avec la société civile, et qui n'est pas dominé par un parti politique.

La HAAC qui est l'organe de régulation de l'audiovisuel au Bénin est protégé par la loi contre les ingérences. Hormis son statut Constitutionnel, l'Art 4 de la Loi organique sur la HAAC dispose : « La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication est une institution indépendante de tout pouvoir politique, de tout parti politique, association ou groupe de pression de quelque nature que ce soit. »

La procédure de nomination des neuf membres répond à tous les critères de transparence et de représentativité à savoir trois par l'Assemblée Nationale (dont un journaliste, un communicateur et une personne ressource), trois par le chef de l'Etat ayant les mêmes profils que ceux nommés par l'Assemblée, et 3 par les professionnels choisis parmi les professionnels de l'audiovisuel, la presse écrite, et un technicien.

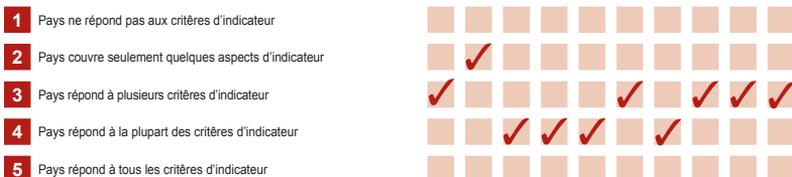
L'Article 18 de la loi organique sur la HAAC fixe la durée des fonctions des membres de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication à cinq ans et verrouille le mandat qui de ce fait n'est ni révocable, ni renouvelable.

Mais selon les panélistes, la nomination des membres n'est pas forcément synonyme d'absence d'indépendance, car en l'état actuel de l'évolution de la HAAC aucune partie ne domine le fonctionnement de la HAAC, et c'est d'ailleurs cela qui fait sa crédibilité. En effet sur les neuf membres, six sont des journalistes, comme le fait noter un panéliste. Mais du point de vue du genre on

note quand même un déficit avec l'absence notoire des femmes dans le bureau de l'organe de régulation.

## Le pointage:

### Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur:

3.3 (2007 = n/a ; 2009 =3.2)

## 3.3 L'organe régulant les services et les licences audiovisuels, le fait dans l'intérêt du public, et assure l'équité et la diversité de vues représentant la société dans son ensemble.

De manière générale, la réponse est affirmative mais parfois c'est plutôt dans un *intérêt politique* que l'on note les interventions les plus marquantes de l'organe de régulation. Elles sont de diverses formes. C'est ainsi que la HAAC a pris la décision d'interdire à certains organes de presse de relayer certaines informations sensibles. Dans les conflits entre plaignants et journalistes, elle arrive à prendre des décisions qui permettent d'éviter des procès lorsqu'elle est saisie, dès lors qu'elle rend public ses décisions.

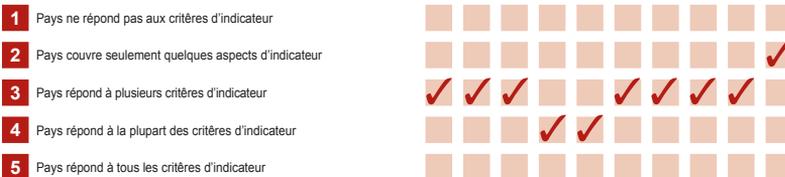
De même pour l'attribution des fréquences, les appels à candidature sont initiés par la HAAC mais dans l'allocation des fréquences le pouvoir discrétionnaire joue en tenant compte des considérations liées à la couverture médiatique du pays et la répartition géographique des unités audiovisuelles sur l'ensemble du territoire. Sa régulation s'étend également au service public de l'audiovisuel « par abstention », notamment lorsque les règles régissant la précampagne ont été violées par l'ORTB qui a diffusé un publi-reportage sur la déclaration de candidature du Président Yayi Boni.

Ceci n'entame pas le crédit des sanctions infligées par la HAAC notamment dans l'allocation de l'aide à la presse, mais aussi dans la délivrance de la carte de presse. Cependant, il faut noter un maillon faible de la régulation des services et des licences. A ce jour, il n'y a aucune évaluation des organes de presse attributaires

de fréquences, alors que tous les 6 ans on renouvelle les autorisations. L'exception, c'est la menace de suspension de la radio *Star*.<sup>2</sup>

## Le pointage:

### Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur:

3.1 (2007 = 4.8 ; 2009 = 2.3)

### 3.4 Le diffuseur public/d'Etat est responsable devant le public par l'intermédiaire d'un conseil d'administration représentatif de la société dans son ensemble et désigné de manière indépendante, ouverte et transparente.

La position du panel est nette : le diffuseur public /d'Etat n'a pas un conseil d'administration représentatif de la société. L'ORTB est administré par un Conseil d'Administration de sept membres qui se réunit statutairement deux fois par an, et qui est ainsi composé:

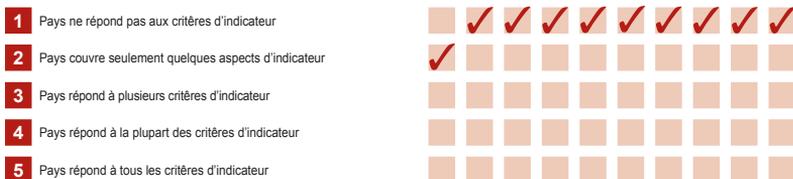
- Un représentant du ministre de la communication et des technologies de l'information et de la communication, qui préside le Conseil
- Un représentant du ministre en charge du plan
- Un représentant du personnel de l'ORTB élu par ses pairs

2 La HAAC avait fermée la radio *Star* pendant la mandature précédente (2008) parce que son promoteur de son propre chef sans requérir l'autorisation de la HAAC, comme l'exige la convention d'exploitation, avait cédé l'exploitation de la fréquence à une autre personne. La HAAC avait fermé la radio en omettant d'adresser un préavis obligatoire dans le cas d'espèce. La Cour Suprême saisie par le promoteur cassa la décision de fermeture de la radio *Star* pour vice de procédure en 2009. La HAAC n'a pas jugé nécessaire de refermer la radio, qui pouvait recommencer à émettre et cette fois en respectant la procédure, car la période de fermeture (pratiquement d'un an) a occasionné la détérioration des équipements et plus d'une année d'arriérés de loyer en plus d'autres frais. Sans compter qu'une partie des équipements a été saisie et aujourd'hui il est très difficile pour la radio d'émettre dans un petit rayon.

- Un représentant du ministre en charge des finances
- Un représentant du ministre de l'agriculture
- Un représentant des consommateurs

## Le pointage:

### Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur:

1.1 (2007 = 1.1 ; 2009 = 1.2)

## 3.5 Les fonctionnaires nommés à des positions politiques et les membres de partis politiques, ainsi que les personnes qui ont des intérêts financiers dans le secteur de l'audiovisuel, ne sont pas membres du conseil d'administration du diffuseur public/d'Etat.

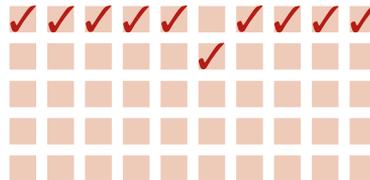
Il est de notoriété publique que c'est tout le contraire pour cet indicateur. Le directeur de cabinet du ministre occupe la présidence du Conseil d'Administration. La difficulté aujourd'hui est de trouver une personne du profil attendu qui ne soit impliquée dans une formation politique.

La nomination d'une personnalité politique à cette position peut en effet induire des décisions totalement incompréhensibles ou alors viciées par des conflits d'intérêt comme l'achat d'un véhicule au profit du ministre de la communication dans le cadre du projet d'extension de la couverture du territoire prévoyant l'implantation de 28 nouvelles stations.

## Le pointage:

### Notes individuelles:

- 1** Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2** Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3** Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4** Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5** Pays répond à tous les critères d'indicateur



Moyenne de l'indicateur:

1.1 (2007 = 1.1 ; 2009 = 1.3)

## 3.6 L'indépendance éditoriale du diffuseur public/d'Etat de toute influence politique est garantie par la loi et appliquée.

De manière formelle l'indépendance du diffuseur public/d'Etat (l'ORTB) est garantie par la loi 97-010 et la loi organique sur la HAAC de 1992. D'ailleurs l'article 6 de la loi N°92-021 confère à la HAAC la prérogative de proposer à la nomination par le Chef de l'Etat en Conseil des Ministres, les directeurs des organes de presse publics à partir d'une liste de trios noms. C'est aussi la HAAC qui garantit l'autonomie et l'impartialité des moyens publics d'information et de communication. Bref, la loi a mis en place les moyens de leur indépendance éditoriale.

*Le « chef de l'Etat est devenu chef des programmes à la télévision nationale »...*

Mais en pratique il n'y a eu que de l'ingérence au quotidien, même si on a relevé une certaine capacité de résistance des personnels de la radio face aux velléités de main mise du pouvoir.

La radio nationale a perdu de l'intérêt aux yeux des tenants du pouvoir par rapport à la TV et les radios communautaires au point que le « chef de l'Etat est devenu chef des programmes à la télévision nationale » selon un des panélistes.

D'ailleurs le cas d'ingérence le plus manifeste a été celui de la nomination de l'actuel DG de l'ORTB.

En effet conformément aux textes, la HAAC propose à la décision du chef de l'Etat une liste de trios noms. Pour le cas de l'actuel DG, le Président de la République a préféré ignorer la liste proposée par la HAAC dans laquelle ne figurait pas le nom du Directeur Général sortant qu'il voulait maintenir.

Un recours à la Cour Constitutionnelle<sup>3</sup> était intenté contre la qualité des personnes proposées par la HAAC surtout la personne que la HAAC voulait plutôt imposer. Ainsi, la Cour a rappelé dans sa décision que la HAAC n'a pas de pouvoir de nomination mais plutôt de proposition.

Dès lors, la procédure a été reprise par la HAAC et ironie du sort, le DG sortant qui ne figurait même pas sur la première proposition de la HAAC se retrouve seul et unique candidat et donc confirmé à son poste.

## Le pointage:

### Notes individuelles:

<b>1</b>	Pays ne répond pas aux critères d'indicateur	
<b>2</b>	Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur	
<b>3</b>	Pays répond à plusieurs critères d'indicateur	
<b>4</b>	Pays répond à la plupart des critères d'indicateur	
<b>5</b>	Pays répond à tous les critères d'indicateur	

Moyenne de l'indicateur:

1.5 (2007 = n/a ; 2009 =1.1)

## 3.7 Le diffuseur public/d'Etat est financé de manière à le protéger contre toute ingérence arbitraire dans son budget, et contre toute pression commerciale.

Le diffuseur public, l'ORTB est financé en partie par une subvention annuelle de 20 millions de CFA venant de l'Etat qui, par conséquent, s'octroie un droit de regard sur son fonctionnement.

Cela dit, tous les ans l'ORTB demande une subvention exceptionnelle, compte non tenu des apports supplémentaires notamment en période électorale, ou lorsqu'il y a un programme d'investissement en cours.

Actuellement, le programme d'élargissement de la couverture du territoire de 20 milliards de CFA vient s'ajouter aux ressources de l'ORTB.

En plus des subventions, l'Etat prend en charge les factures de l'ORTB de la Société Béninoise des Eaux et de l'Electricité, celles de téléphonie ainsi que les dettes du diffuseur public/d'Etat. Il n'est donc pas surprenant que les ingérences soient de mise dans la gestion de l'ORTB avec quelques exceptions cependant sur

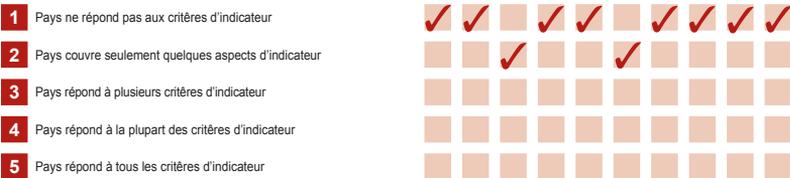
3 N'importe qui peut introduire un recours à la Cour constitutionnelle en dehors des matières électorales.

les nominations. L'Etat paie aussi les salaires du personnel permanent au nombre de 200 environ sur un total de 700 agents.

L'autre partie des ressources, la plus importante, provient de la publicité car du fait de sa position de diffuseur leader au Bénin l'ORTB attire beaucoup d'annonceurs. En résumé, l'ORTB est structurellement déficitaire et donc sous le coup d'ingérences diverses tant en ce qui concerne le mode de désignation de son conseil d'administration que de la mobilisation de son budget.

### Le pointage:

#### Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur: 1.2 (2007 = n/a ; 2009 =1.1)

### 3.8 Le diffuseur public/d'Etat est techniquement accessible sur toute l'étendue du territoire national.

Théoriquement la couverture du territoire doit être de 100% mais aucune mesure de champ n'a été faite. Les estimations opérées donnent un ratio d'accessibilité de 60% pour la radio et 40% pour la TV sur l'ensemble du territoire.

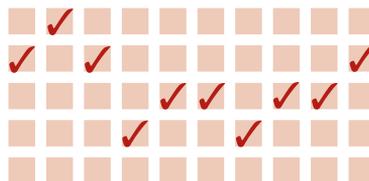
Les stations implantées à l'intérieur du pays ne fonctionnent pas en continu, elles sont alimentées par des groupes électrogènes qui coûtent cher en carburant. Sur le satellite l'ORTB est accessible dans les pays voisins alors qu'à Lokossa par exemple (située à 105 km de Cotonou) l'écoute est très mauvaise.

La mise en œuvre du projet d'élargissement de la couverture nationale d'un coût de 20 milliards CFA, qui devait régler le problème de l'accessibilité est malheureusement grevé par un recrutement inefficace.

## Le pointage:

### Notes individuelles:

- 1** Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2** Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3** Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4** Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5** Pays répond à tous les critères d'indicateur



Moyenne de l'indicateur:

2.7 (2007 = 2.6 ; 2009 = 2.8)

## 3.9 Le diffuseur public/d'Etat offre une programmation variée qui prend en compte tous les intérêts.

Ce n'est pas l'avis des panélistes qui estiment d'ailleurs que la TV n'a pas de programmes. Elle diffuse de manière inattendue, avec des changements fréquents, contrairement à la radio. D'ailleurs la programmation de l'ORTB a perdu de son intérêt aujourd'hui. Pour beaucoup de secteurs de la population le sentiment partagé est qu'il n'y a pas de programme spécifique pour les « petites gens » tout est centré sur les élites de Cotonou et sur le pouvoir en place.

Un effort est en train d'être fait avec l'organisation de débats contradictoires assez critiques comme celui diffusé récemment sur le Programme de Vérification des Importations. En plus des officiels, plusieurs acteurs de la vie nationale ont eu à émettre des points de vue parfois très critiques.

Un récent sondage a placé l'ORTB en tête des télévisions en ce qui concerne la couverture nationale, mais la télévision publique est battue à Cotonou par toutes les autres TV privées en termes d'audience.

Les programmes diffusés par l'ORTB n'assurent pas la représentation de tous les intérêts des catégories socio professionnelles nationales pour plusieurs raisons.

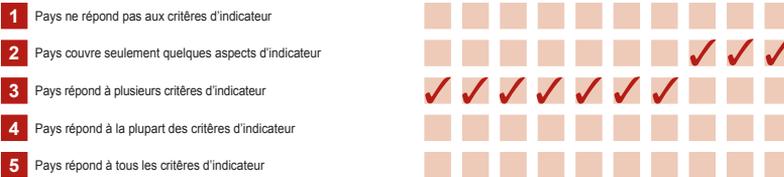
Les unes sont liées au déficit de moyens de collecte, car il n'y a pas de budget de production, et les autres à la prééminence des politiciens et des informations politiques sur les autres qui concernent les catégories socio professionnelles.

En effet la différence entre la TV et la radio c'est que les animateurs de la radio publique sont pour la plupart des jeunes qui sont dans leur mouvance, c'est-à-dire informés sur leurs cibles toutes tendances confondues, et connaissent les attentes de leur public en terme de thématiques et de divertissement. Ce n'est pas le cas

à la TV publique où d'ailleurs la tendance au monolithisme pousse beaucoup de citoyens à louer très cher une tranche d'antenne dans les TV privées; Ex: *Week end matin* à 300 000 CFA la minute au Centre Africa Obota (CAO).

## Le pointage:

### Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur:

2.7 (2007 = 3.7 ; 2009 =2.4)

## 3.10 Le diffuseur public/d'Etat fournit des informations équilibrées et justes, reflétant l'ensemble des différents points de vue et opinions.

Il ressort des différents textes qui régissent l'ORTB, notamment le décret N°2005-252 du 6 mai 2005 portant approbation des statuts de l'ORTB, et la loi N°94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des Offices à caractère social, scientifique et culturel, que l'ORTB est un établissement public à caractère social, scientifique et culturel, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

En dehors de ce décret de 2005, l'ORTB fonctionne sur la base de la loi organique sur la HAAC avec des missions limitativement énumérées.<sup>4</sup> Il s'agit entre autre de programmer et de diffuser des émissions de Radiodiffusion et de Télévision

- 4 • étudier, réaliser des émissions d'information générale et des programmes de Radiodiffusion et de Télévision répondant aux objectifs politiques, économiques et socio-culturels de l'Etat béninois;
- produire, coproduire, acquérir, changer et de programmer des émissions de Radiodiffusion et de Télévision destinées au public sans distinction de race, de culture, de sexe, et de religion;
- offrir toutes prestations, assistance ou coopération en matière de Radiodiffusion et de Télévision;
- contribuer au renforcement de l'unité nationale;
- aider au renforcement des valeurs sociales par la promotion d'une éthique basée sur le respect de la personne humaine, du citoyen et du bien public;
- diffuser des émissions qui favorisent l'intégration et l'éducation permanente de tous les citoyens ainsi que le développement de tout le pays;
- assurer le rayonnement et le prestige du Bénin à l'étranger;
- prospecter et diffuser des annonces publicitaires et des communiqués conformément à la réglementation en vigueur ;
- servir de référence nationale en matière d'audiovisuel par la qualité technique, professionnelle et artistique de ses services et productions.

destinées au public sans distinction de race, de culture, de sexe, et de religion. Il le fait sous le contrôle de la HAAC qui, en vertu de l'article 6 al 7 de la loi organique N°92-021, veille entre autres « à la qualité et à la diversité des programmes, au développement de la production et de la création audiovisuelle nationale, ainsi qu'à la mise en valeur du patrimoine culturel national et universel ».

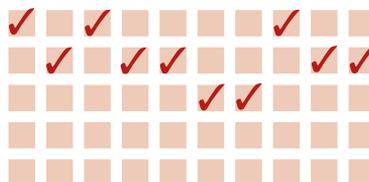
*...« tout ce qui doit être dit et qui menace les intérêts du prince est censuré »...*

Mais dans les faits le traitement de l'information politique ne reflète pas les différentes sensibilités à la télévision. Par exemple les marches des syndicalistes sont complètement censurées à la TV publique, de même que l'actualité des ONG et des associations. En revanche, les musiques et chansons traditionnelles trouvent une grande place dans les émissions radios. Au total « tout ce qui doit être dit et qui menace les intérêts du prince est censuré » conclut un des panélistes.

## Le pointage:

### Notes individuelles:

- 1** Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2** Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3** Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4** Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5** Pays répond à tous les critères d'indicateur



Moyenne de l'indicateur:

1.9 (2007 = 3.0 ; 2009 = 2.0)

## 3.11 Le diffuseur public/d'Etat présente un contenu local aussi varié et créatif qu'économiquement réalisable.

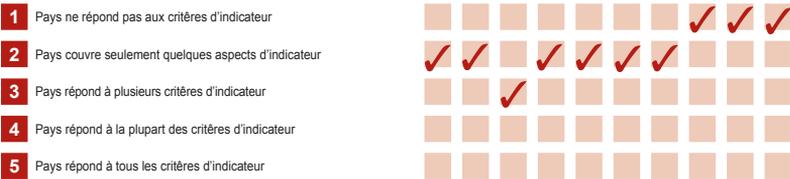
Avant, c'est-à-dire sous le régime antérieur, la TV nationale faisait de bonnes émissions et de bons reportages, mais aujourd'hui c'est la danse tous azimuts et l'invasion des telenovelas comme dans la plupart des pays voisins.

Il y a eu cependant une importante production locale réalisée dans le cadre de la préparation de la célébration des 50 ans d'indépendance du Bénin en 2010. Mais après, tout le monde est revenu à la routine, c'est-à-dire 1/10 de la production est locale, le reste étant composé d'émissions commanditées et parrainées par des institutions internationales (UNICEF par exemple) selon des objectifs qui leur sont spécifiques et qui n'ont rien à voir avec la valorisation du potentiel régional du Bénin.

Ce manque de production a conduit certains journalistes à désertter les rédactions au profit de postes dans des ministères. D'ailleurs tous les ministères se sont dotés aujourd'hui d'un service de communication avec des unités très performantes qui, au besoin, sous traitent leurs tâches à des agences de communication.

## Le pointage:

### Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur:

1.8 (2007 = 3.1 ; 2009 = 2.1)

## 3.12 L'audiovisuel communautaire bénéficie d'une promotion spéciale du gouvernement étant donné sa capacité à ouvrir l'accès aux ondes aux communautés.

La spécificité de la radio communautaire au Bénin est qu'elle est censée tirer 20% de ses recettes de la publicité, et devrait être dirigée par un conseil d'administration représentant la communauté. Mais cette définition est peu respectée dans la réalité et on trouve dans ce paysage une grande variété de radios.

Néanmoins, compte tenu de leur proximité avec les populations, le gouvernement a appuyé les radios communautaires par la distribution de motos, de groupes électrogènes et d'émetteurs, sans compter l'aide à la presse dont elles bénéficient. Toujours dans le cadre de la promotion de l'audiovisuel communautaire, le montant de la redevance annuelle des radios a été abaissé à 200 000 CFA.

L'ORTB de son côté fournit un appui technique et en plus prend en charge le salaire du directeur de certaines radios communautaires comme celle de *Ouessé*, de *Lalo*, ou *Tanguietà*.

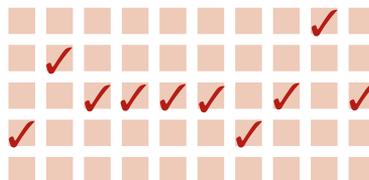
Enfin, l'indice le plus éloquent de la promotion de l'audiovisuel communautaire au Bénin est illustré par le taux de viabilité des radios communautaires, qui est de

100%. En effet, sur les 50 radios que compte l'audiovisuel communautaire, on n'a jamais enregistré de fermeture de radio.

## Le pointage:

### Notes individuelles:

- 1** Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2** Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3** Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4** Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5** Pays répond à tous les critères d'indicateur



Moyenne de l'indicateur:

2.9 (2007 = 1.4 ; 2009 = 2.4)

Note du secteur 3:

2.2 (2007 = n/a ; 2009 = 2.1\*)

\* Les indicateurs ont été révisé, amendé et décalé en 2008/2009. Par conséquent, la comparaison des notes de certains indicateurs et des notes des secteurs des rapports précédentes avant 2009 n'est plus possible.



# SECTEUR 4:

**Les médias exercent des normes professionnelles de haut niveau.**



## Les médias exercent des normes professionnelles de haut niveau.

### 4.1 Les médias suivent volontairement des codes de normes professionnelles qui sont appliqués par des organes d'autorégulation qui traitent les plaintes du public.

Au Bénin il existe un code de déontologie adopté depuis 1999 à l'initiative des associations de journalistes. L'observatoire de la déontologie et de l'éthique dans les médias (ODEM) en est le garant. Quoique n'étant pas une juridiction, elle reçoit les plaintes des citoyens, les traite et rend des décisions publiées dans la presse y compris l'organe incriminé. Mais sa sanction simplement morale aujourd'hui, a tendance à se judiciaireiser, notamment lorsque certaines décisions de l'ODEM sont prises en compte par les juges pour rendre leur jugement.

La crédibilité de l'ODEM fait que les citoyens et même les autorités le saisissent pour trancher des questions liées à l'éthique et à la déontologie. Le cas le plus frappant pour les panélistes est la saisine de l'ODEM par le ministre de l'intérieur.

D'ailleurs ce regain d'intérêt pour les décisions de l'ODEM a conduit la HAAC à créer en son sein une commission éthique et déontologie pour « juguler » la montée en puissance de l'ODEM. Celui-ci se retrouvant dans une position de *1ère instance* de la HAAC qui d'ailleurs, dans la foulée, a puni automatiquement les journaux condamnés par l'ODEM.

Mieux, les sanctions infligées sont prises en compte parmi les critères d'attribution annuelle de l'aide à la presse. C'est ainsi qu'au bout de trois condamnations l'organe de presse perd le bénéfice de l'aide. De même pour siéger à la HAAC, il ne faut pas avoir été condamné deux fois par l'organe de régulation.

Par conséquent, tous ceux qui postulent à différentes élections, ou à l'aide à la presse défèrent aux convocations de l'ODEM. La procédure est simple. En cas de plainte, la lettre est transmise au journal incriminé qui a trois jours pour répondre faute de quoi l'ODEM statue sur la cause. L'ODEM peut aussi s'auto saisir dans les cas de violations flagrantes (par exemple l'affaire de la filière togolaise, où des journalistes sont allés prendre de l'argent chez le président Gnassingbé Eyadema, ou sur l'affaire du plagiat d'un journaliste qui par ce biais a obtenu le prix *Lorenzo Nattali*).



à savoir un meeting de précampagne du candidat Boni Yayi, deux journaux livrent des informations tout à fait contradictoires en ce qui concerne le taux de mobilisation.

L'autre facette que prend l'inexactitude de l'information dans la presse est aussi la diffusion de fausses nouvelles de nature à créer la peur au sein de la population. Par exemple, un journal consumériste a cru devoir publier dans son 1<sup>er</sup> numéro une information selon laquelle des entreprises importent de la viande avariée pour empoisonner les Béninois. Ce qui lui a valu une plainte du principal importateur.

Plus grave est qu'aujourd'hui la tendance est à la commercialisation de l'information pour les besoins de visibilité dans la « revue de presse » quotidienne des politiciens.

Certains n'hésitent pas à monnayer la présence du titre de leur journal dans la revue de presse. L'anecdote racontée pendant l'AMB est celui du promoteur du journal qui fait lire son titre au niveau de la revue de presse alors que le journal n'est même pas paru dans les kiosques.

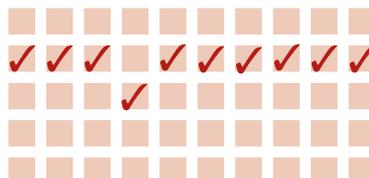
Au total, il est peut être difficile de parler d'impartialité selon un des panélistes, mais ce qui est plutôt attendu c'est l'honnêteté des journalistes. De ce point de vu au niveau de la TV on est plus soucieux du respect des principes de base, mais à la radio, surtout celles de l'intérieur qui émettent en langue locale, le mal peut être très profond et parfois les auteurs ne se rendent même pas compte des dégâts qu'ils commettent.

En ce qui concerne la presse écrite il y a, selon un des panélistes, deux camps qui sont face à face sur la scène politico-médiatique. D'un côté il y a les gens du pouvoir, et de l'autre ceux de l'opposition, et chacun à « sa milice médiatique » prête à en découdre.

## Le pointage:

### Notes individuelles:

- 1** Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2** Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3** Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4** Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5** Pays répond à tous les critères d'indicateur



Moyenne de l'indicateur:

2.1 (2007 = 2.4 ; 2009 =1.9)

### 4.3 Les médias couvrent tous les évènements, sujets et cultures, y compris les questions économiques, culturelles, locales, et les sujets d'investigation.

Dans tous les organes on trouve des rubriques consacrées à une variété de sujets. Mais au fond c'est l'information politique voire politicienne qui domine de loin parce qu'il fait vendre plus que les autres. La culture étant le « parent pauvre », il arrive que pour animer la page culture que les rédactions aillent sur Internet pour combler leur déficit.

Il y a un véritable problème de collecte de l'information, soit parce que les contraintes du terrain empêchent une collecte sérieuse ou alors les journalistes s'affranchissent de la collecte normale pour couvrir les manifestations distributrices de per diem qu'on appelle vulgairement « gombo », « communiqué final ».

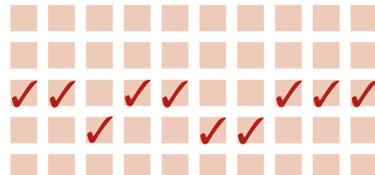
Dès lors que le sujet touche à la culture comme la présentation d'un ouvrage, quel que soit son intérêt, si le journaliste couvre sans recevoir de per diem le papier a peu de chance d'être diffusé.

En revanche l'investigation ne mobilise pas vraiment la presse. Par exemple un cadre du Ministère des finances a disparu depuis un an et personne ne cherche à enquêter sur les causes de sa disparition. On préfère le journalisme de l'urgence et de l'extrême l'urgence. Il n'y a pas au Bénin de journalistes d'investigation, et les sujets d'investigation sont délaissés en faveur de la politique parce que les rédactions sont en manque cruel d'effectif. Et quand c'est possible il faut l'accord du directeur qui apprécie si le sujet est vraiment rentable ou à défaut s'il permet de remplir le journal. L'on ne fait pas valoir la valeur ajoutée de papiers d'investigation pour le journal lui-même selon un des panélistes. Or même pour les journalistes, ce type de papier est parfois très utile lorsqu'on veut se présenter à des concours nationaux ou internationaux sur la presse, un prétexte stimulant à la radio, la presse comme la TV.

#### Le pointage:

##### Notes individuelles:

- 1 Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2 Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3 Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4 Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5 Pays répond à tous les critères d'indicateur



Moyenne de l'indicateur:

3.3 (2007 = 3.9 ; 2009 = 3.3)

#### **4.4. L'égalité des chances, quels que soient la race ou l'ethnie, le groupe social, le sexe, la religion, les handicaps physiques, est promue dans les organes de presse.**

Dans l'audiovisuel on peut répondre par l'affirmative, beaucoup de femmes et de jeunes y sont représentés. D'ailleurs on peut même être patron de presse dès l'âge de 30 ans. Par contre des considérations liées au marché de l'emploi où l'on cherche le plus performant avec des coûts réduits font que la disponibilité des uns et des autres à faire place aux personnes handicapées n'est pas toujours évidente. En revanche on trouve des cas où un handicapé est meilleur à son poste. Ex : à Allada un handicapé occupe une position importante dans la radio.

Dans le travail au quotidien, l'égalité des chances s'apprécie à partir d'un faisceau d'éléments, mais de manière générale le sujet à traiter détermine le profil de la personne qui voyage par exemple, même si c'est le rédacteur en chef qui décide.

Des mécanismes sont également trouvés pour les voyages à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. Ces voyages sont gérés à partir d'une liste des membres de la rédaction dans l'audiovisuel public. Un panéliste a ajouté que ce mécanisme n'existe quasiment plus.

En revanche, dans le privé le seul intérêt financier de la mission détermine l'accord ou non du rédacteur en chef qui, selon l'importance des montants alloués, prend pour lui la mission ou délègue quelqu'un de la rédaction.

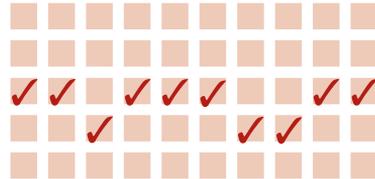
L'égalité des chances prend un sacré coup lorsqu'il s'agit de la promotion des femmes. La discrimination par sexe est de mise. Elle se fonde souvent sur des reproches qu'on leur fait de vouloir les responsabilités sans les contraintes qui vont avec, surtout dans la presse où l'on travaille très tard dans les rédactions.

Plus particulièrement, la raison vient aussi de considération liée au contexte culturel, mais aussi par le fait que les femmes sont plus attirées par l'audiovisuel qui leur donne une plus grande visibilité.

## Le pointage:

### Notes individuelles:

- 1** Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2** Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3** Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4** Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5** Pays répond à tous les critères d'indicateur



Moyenne de l'indicateur:

3.3 (2007 = n/a ; 2009 = 4.1)

## 4.5 Les journalistes et directeurs de publication n'exercent pas l'autocensure.

« Ils ne font que ça » selon un des panélistes. Mais suivant le médium dans lequel on évolue elle se manifeste à des degrés différents. Par exemple lorsque c'est le service public en plus de l'information, on demande au journaliste d'apporter un contenu positif plus engagé au message. Pour illustrer cela on a donné l'exemple d'un journaliste de radio Parakou qui avait dit que le chef de l'Etat avait survolé les champs de coton de la localité, alors que la consigne venant du niveau central était de dire que le chef de l'Etat était dans les champs.

*« Ils [les journalistes] ne font que ça [l'autocensure] »...*

Un autre exemple d'autocensure « à géométrie variable » c'est lorsqu'un journaliste de la presse publique en charge de l'environnement avait fait un papier très critique sur la coupe opérée sur les arbres du champ de foire (lieu de promenade et de repos situé à Cotonou), au quotidien *la Nation*, on avait censuré le papier, alors qu'à l'ORTB où on avait été très critique vis-à-vis de cette initiative, le papier est passé contre la volonté du directeur général, qui voulait censurer.

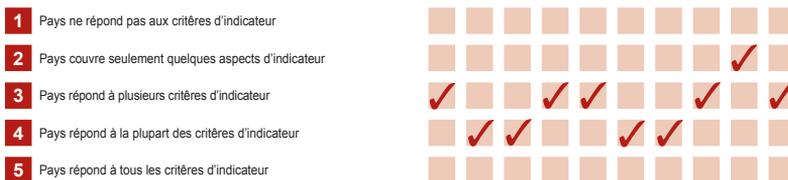
En revanche l'ORTB a censuré les images du chef de l'Etat qui avait giflé quelqu'un dans la cour du Ministère des Affaires Etrangères.

Dans le privé, c'est tout le contraire de l'aspect idéologique. Il s'agit ici d'ententes entre les patrons et les personnes mises en causes pour des motifs financiers (contrats secrets avec les annonceurs publics comme privés). Cela peut aller jusqu'à la dénaturer des articles. L'exemple cité par les panélistes concerne les chroniqueurs parlementaires qui avaient fait des articles indiquant que le ministre en charge des institutions avait été secoué à l'Assemblée Nationale. Le lendemain ils ont vu leurs papiers dénaturés, et pis, les articles portaient leurs signatures.

Les raisons financières sont certes à la base de ces actes d'autocensure, mais l'autre raison souvent invoquée pour réécrire les articles des journalistes c'est la responsabilité pénale du directeur de publication à titre principal en cas de poursuite en diffamation.

## Le pointage:

### Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur:

2.3 (2007 = 4.3 ; 2009 = 1.8)

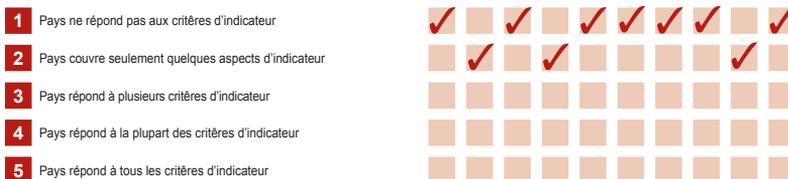
## 4.6 Les propriétaires des principaux médias privés n'empiètent pas sur l'indépendance éditoriale.

Il n'y a, de ce point de vue, aucune ambiguïté, la ligne éditoriale se confond ici avec la personne de l'investisseur. D'ailleurs les propriétaires de *Canal 3*, *LC2*, *radio planète* ont tous été candidats à la dernière présidentielle.

Au Bénin les patrons de presse créent leurs organes pour leur simple gloire, avec un souci de visibilité maximale notamment lors de la « *revue de presse* » quotidienne. C'est ce qui explique selon un des panélistes qu'un homme politique ait financé sixjournaux d'un seul coup à la veille des élections.

## Le pointage:

### Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur:

1.3 (2007 = 1.2 ; 2009 = 1.8)

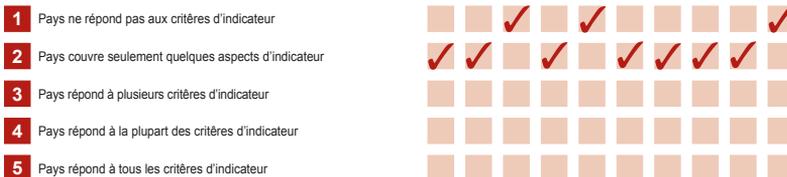
## 4.7 Les journalistes et les organes de presse sont intègres et ne sont pas corrompus.

Le point de vue des panélistes est sans ambages. C'est la corruption qui est la règle et l'intégrité l'exception. Cette corruption banalisée se manifeste d'abord au niveau des « journalistes braqueurs » et de leurs pratiques comme l'achat de l'information, les interviews rémunérées, voire le chantage. L'exemple le plus frappant est celui du journal « *l'enquêteur* » qui avait accusé à tort une ministre du gouvernement d'avoir été arrêtée pour trafic de drogue en Afrique du Sud. Plus grave, le journal n'avait même pas d'adresse pour recevoir l'acte d'huissier qui devait lui être servi et il était donc introuvable. En vérité ce journal n'était que sur Internet.

Mais pour les panélistes la grande corruption se trouve au niveau des patrons de presse, c'est pourquoi dans le privé on trouve de rares cas de sanctions de journalistes corrompus dont le tort a été de ne pas « rendre compte » à leur patron, c'est-à-dire partager le fruit de la corruption avec le patron.

### Le pointage:

#### Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur:

1.7 (2007 = n/a ; 2009 =1.1)

## 4.8 Les niveaux de salaire et les conditions générales de travail des journalistes et des autres acteurs des médias sont appropriés.

Le salaire moyen dans le public oscille entre 70 000 et 300 000 CFA. Il existe cependant une convention collective, fruit d'une concertation entre le patronat, et l'association des journalistes, mais elle n'est pas appliquée. Cela varie toutefois selon le statut des acteurs des médias. Dans le public il y a des agents conventionnés et leur convention est correctement appliquée.

En revanche dans le privé il n'y a pas de salaire et les journalistes ne se plaignent pas. D'ailleurs pour illustrer cela les chiffres des panélistes montrent que dans un organe privé il y a 70% de non-salariés et 30% de salariés. De même on signale que les revenus formels plafonnent à 300 000 CFA et pourtant certains journalistes vivent dans l'aisance ce qui peut paraître paradoxal.

A titre de comparaison les enseignants du secondaire qui ont atteint le niveau A1. 12 c'est-à-dire le plafond de la hiérarchie perçoivent 380 000 CFA et les professeurs agrégés 1 million CFA.

Les panélistes expliquent cette situation de quasi misère salariale et d'opulence des journalistes du privé par le fait qu'ils sont constitués en réseau qui leur permet d'être au courant de tout ce qui se passe, notamment les séminaires, et de se faire représenter (en cas d'absence) sur les listes d'émargement pour percevoir des per diems au quotidien.

Certains ont des positions spécifiques : par exemple au Parlement un groupe de journalistes parlementaires s'est constitué en lobby puissant et a pu obtenir de l'Assemblée Nationale une subvention trimestrielle de 300 000 FCFA. D'autres comme les caméramen font aussi leurs affaires. Ils sont au courant de toutes les opportunités et peuvent faire jusqu'à 40 000 CFA/j.

Certains patrons de presse au courant de toutes ces pratiques en arrivent à évaluer le salaire mensuel du journaliste à partir du nombre de reportages réalisés dans le mois.

Ainsi, même placé dans une position de précarité salariale il n'y a pas de contentieux sur les droits des travailleurs, ce qui d'ailleurs constitue un souci pour les syndicats, notamment l'application de la convention collective de 2008. En fait une sorte d'entente s'est installée entre les employeurs et les journalistes. La preuve, lorsqu'un patron avait voulu fermer son journal à cause des charges devenues insupportables, les journalistes l'ont supplié de ne pas le faire, et lui ont même proposé d'acheter le papier pour continuer l'impression du journal. Ce n'était pas gratuit.

A l'ORTB il y a une évolution récente vers l'amélioration des conditions salariales. Des négociations sont en cours.

Mais en dehors des conditions salariales les autres conditions générales ne sont pas des meilleures, même s'il peut y avoir des exceptions. Dans le secteur public lorsque les journalistes sont envoyés dans une zone de conflit, ils bénéficient d'une assurance.

Il reste selon les panélistes que le transport des équipes est délégué au promoteur de l'événement dont la couverture est souhaitée à Cotonou comme ailleurs. Il arrive que pour la couverture d'événements, les agents de l'ORTB orientent

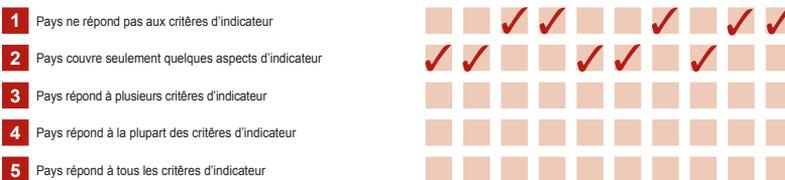
volontairement les promoteurs vers des structures privées dans lesquelles ils ont des intérêts.

Pourtant, malgré toutes ces dérives, des mécanismes sont mis en place pour contraindre les organes à assurer des conditions de travail décentes aux journalistes.

C'est ainsi que pour prétendre à l'aide à la presse l'organe doit, entre autre, immatriculer obligatoirement deux journalistes et déclarer le niveau de salaire de ceux ci. Mais malheureusement ces conditions sont contournées document à l'appui par des organes qui manifestement ne les remplissent pas. La mobilité souvent invoquée pour justifier le défaut d'immatriculation ne peut pas prospérer selon un des panélistes car l'immatriculation est faite une bonne fois pour toute. Il y a simplement une mauvaise volonté de se mettre en règle et l'on a parfois recours à de fausses déclarations pour accéder à l'aide à la presse.

## Le pointage:

### Notes individuelles:



Moyenne de l'indicateur:

1.5 (2007 = n/a; 2009 =1.5)

## 4.9 Les professionnels des médias ont accès à des structures de formation qui offrent des programmes de qualification ainsi que des opportunités d'améliorer leurs compétences.

De manière générale on peut répondre par l'affirmative si l'on considère les initiatives prises par les structures et les organes du secteur.

L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature a aujourd'hui une section de formation en journalisme.

On peut également citer l'initiative du quotidien *fraternité* qui a réuni pendant 15 jours l'ensemble de ses rédacteurs en chef, le projet de l'ODEM financé par



C'est à l'initiative conjointe du CNPA et de l'UPMB qu'a été organisée la journée presse morte pour défendre la liberté de la presse. Dans le secteur public il existe un syndicat interne au niveau de l'ORTB.

Mais un des panélistes a fait remarquer que l'activité militante des journalistes est un peu faible, si l'on en juge par le très bas niveau de participation des professionnels lors des journées syndicales de l'UPMB. Malgré les effectifs assez nombreux la plupart viennent juste au moment de la pause pour repartir aussitôt après, à l'exception notoire des assemblées générales où l'UPMB affiche le plein parce qu'il y a des postes à pourvoir.

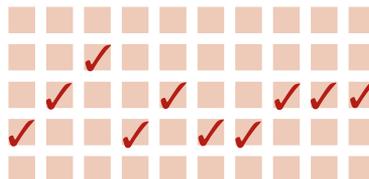
Certains justifient ce peu de militantisme des journalistes par le fait que des journalistes s'entendent parfois avec leur patron à l'insu des syndicats pour travailler sans salaire, ce qui est illégal. La situation des stagiaires et des bénévoles constitue aussi un problème à cause de leur statut précaire. Certains stagiaires ne veulent pas partir à la fin de la durée normale du stage et les bénévoles au bout d'un certain temps réclament des droits à leur employeur ou demandent leur recrutement. Mieux, ils réclament la protection des syndicats et associations de journalistes, ce qui est parfois inconfortable pour ces derniers en raison de la nature même du bénévolat.

Cependant, les panélistes ont fait remarquer que même les personnes non membres de l'UPMB sont défendues par l'Union dès lors que les principes professionnels sont en cause.

## Le pointage:

### Notes individuelles:

- 1** Pays ne répond pas aux critères d'indicateur
- 2** Pays couvre seulement quelques aspects d'indicateur
- 3** Pays répond à plusieurs critères d'indicateur
- 4** Pays répond à la plupart des critères d'indicateur
- 5** Pays répond à tous les critères d'indicateur



Moyenne de l'indicateur:

3.3 (2007 = 5.0 ; 2009 = 4.9)

Note du secteur 4:

2.7 (2007 =n/a ; 2009 =2.7\*)

**MOYENNE DE TOUS LES SECTEURS:** 2.6 (2007=2.6 ; 2009=2.8)

\* Les indicateurs ont été révisés, amendés et décalés en 2008/2009. Par conséquent, la comparaison des notes de certains indicateurs et des notes des secteurs des rapports précédentes avant 2009 n'est plus possible.



# Les derniers développements et la façon de progresser

## I- Changements dans l'environnement des médias ces deux/trois dernières années?

L'analyse de l'environnement des médias montre que plusieurs changements sont intervenus entre 2009 et 2011. Certains ont été qualifiés de positifs notamment:

- La floraison exponentielle des titres de journaux consécutive à la longue période électorale qu'a connu le Bénin.
- La création de portails d'information par les Béninois de l'extérieur et même les autochtones, la mise sur satellite de la TV crée une diversité de l'offre d'information sur le Bénin et une concurrence entre les médias.
- Les écoles de formation ont accru leur offre dans la filière journalisme.
- La HAAC a été revigorée suite à sa saisine par la Cour Constitutionnelle dans un contexte électoral sous forte pression, avant qu'elle ne se prononce sur une situation.

D'autres situations appellent en revanche une amélioration substantielle, c'est le cas notamment de:

- La main basse de l'exécutif sur la télévision publique
- La longue période d'élections (municipales, législatives et présidentielle) et l'émergence de journalistes ayant des niveaux de qualifications très bas.
- La précarisation accrue des conditions de travail des journalistes (non application de la Convention Collective).
- La perte des valeurs éthiques avec la banalisation de la corruption par les médias eux mêmes, la société civile et la classe politique.
- La non attribution de nouvelles fréquences depuis trois ans crée une tendance à des oligopoles médiatiques composés uniquement de ceux qui émettent.
- La pratique de la contractualisation dans le domaine de l'information entre l'Etat les opérateurs économiques privés et les médias.

## II- Type d'activités à mener dans les deux/trois prochaines années?

Les panélistes sont d'avis qu'il faut:

- Accroître les pressions sur les parties prenantes (HAAC, ODEM, UPMB, Associations professionnelles, société civile...) pour que l'ORTB revienne à ses missions statutaires de service public.
- Entreprendre un lobbying soutenu pour l'adoption par l'Assemblée Nationale et la promulgation de la loi portant nouveau code de l'information du Bénin.
- Demander à la HAAC de créer un prix de l'entreprise de presse de l'année et du journaliste de l'année.

### Les Panélistes:

#### Médias:

1. Georges Amlon, journaliste consultant
2. Edouard Loko, journaliste,
3. Michel Tchanou, journaliste
4. Reine Azifan, journaliste
5. Wilfrid Adoun, Journaliste

#### Société Civile:

6. Joseph Djogbenou, Avocat
7. Urbain Amegbedji, sociologue
8. Adelaïde Fassinou Allagbada, écrivain
9. Monique Ouassa- Kouaro, socio- anthropologue
10. Philomène Ekpo, syndicaliste

#### Rapporteur:

Mamadou Ndao

#### Moderateur:

Ibrahima Sané



# **AFRICAN MEDIA BAROMETER**

The first home grown analysis of the  
media landscape in Africa



## **BENIN 2011**

English Version



# CONTENT

**SECTOR 1: 73**

Freedom of expression, including freedom of the media, are effectively protected and promoted.

**SECTOR 2: 87**

The media landscape, including new media, is characterised by diversity, independence and sustainability.

**SECTOR 3: 101**

Broadcasting regulation is transparent and independent; the state broadcaster is transformed into a truly public broadcaster.

**SECTOR 4: 115**

The media practise high levels of professional standards.

# The African Media Barometer (AMB)

The African Media Barometer (AMB) is an in-depth and comprehensive description and measurement system for national media environments on the African continent. Unlike other press surveys or media indices the AMB is a self-assessment exercise based on homegrown criteria derived from African Protocols and Declarations like the *“Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa”* (2002) by the “African Commission for Human and Peoples’ Rights” (ACHPR)<sup>1</sup>. The instrument was jointly developed by *fesmedia Africa*, the Media Project of the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in Africa, and the Media Institute of Southern Africa (MISA) in 2004.

The African Media Barometer is an analytical exercise to measure the media situation in a given country which at the same time serves as a practical lobbying tool for media reform. Its results are presented to the public of the respective country to push for an improvement of the media situation using the AU-Declaration and other African standards as benchmarks. The recommendations of the AMB-reports are then integrated into the work of the 19 country offices of the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in sub-Saharan Africa and into the advocacy efforts of other local media organizations like the Media Institute of Southern Africa.

## Methodology and Scoring System

Every two to three years a panel of 10-12 experts, consisting of at least five media practitioners and five representatives from civil society, meets to assess the media situation in their own country. For 1 1/2 days they discuss the national media environment according to 45 predetermined indicators. The discussion and scoring is moderated by an independent consultant who also edits the AMB- report.

After the discussion of one indicator panel members allocate their individual scores to that respective indicator in an anonymous vote according to the following scale:

<b>1</b>	Country does not meet indicator	
<b>2</b>	Country meets only a few aspects of indicator	
<b>3</b>	Country meets some aspects of indicator	
<b>4</b>	Country meets most aspects of indicator	
<b>5</b>	Country meets all aspects of the indicator	

1 The ACHPR is the authoritative organ of the African Union (AU) mandated to interpret the African Charter on Human and Peoples’ Rights.

The sum of all individual indicator scores will be divided by the number of panel members to determine the average score for each indicator. These average indicator scores are added up to form average sector scores which then make up the overall country score.

### **Outcome**

The final, qualitative report summarizes the general content of the discussion and provides the average score for each indicator plus sector scores and overall country score. In the report panellists are not quoted by name to protect them from possible repercussions. Over time the biennial or tri-annual reports are measuring the media development in that particular country and should form the basis for a political discussion on media reform.

In countries where English is not the official language the report is published in a bilingual edition.

Implementing the African Media Barometer the offices of the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) and - in SADC countries the Media Institute of Southern Africa (MISA) - only serve as a convener of the panel and as guarantor of the methodology. The content of the discussion and the report is owned by the panel of local experts and does not represent or reflect the view of FES or MISA.

At the end of 2008 the indicators were reviewed, amended and some new ones were added to address the rapid developments in Information Communication Technology<sup>2</sup>.

By the end of 2011 the African Media Barometer had been held in 28 African countries, in some of them already for the third time.

**Mareike Le Pelley**  
**Head of fesmedia Africa**  
**Friedrich-Ebert-Stiftung**  
**Windhoek**  
**Namibia**

**Zoe Titus**  
**Acting Regional Director**  
**Media Institute of Southern**  
**Africa (MISA)**  
**Windhoek, Namibia**

---

<sup>2</sup> Consequently, the comparison of some indicators of previous reports is not applicable (n/a) in some instances in which the indicator is new or has been amended considerably. Furthermore sector scores are not applicable (n/a) as indicators have been moved.



*See above 28 AMB Countries (2005–2011)*

# AFRICAN MEDIA BAROMETER BENIN 2011

## Summary

In principle, the legislation and regulatory provisions have created a conducive environment for the media to flourish in Benin. The Constitution guarantees the freedom of the media and the freedom of expression in general, as well as the citizens' right to information. The law regulating the operations, rights and responsibilities of the media is even embedded in the Constitution.

Of the articles in the Constitution concerning the media, only one, (article 23), is of concern. This article conveys the worrisome impression that the "respect for public order" is where the freedom of expression ends. This notion lends itself to all forms of interpretation since it is not defined. Other regulatory instruments also prohibit "the propagation, the broadcast, the spread and retransmission of false information" (Decree No. 69-22 PR/MJL of 4 July 1969).

In practice however, the laws and regulations on freedom of expression are sometimes misinterpreted and rendered less effective. At times public demonstrations are suppressed and public service officials are reluctant to express themselves for fear of being arbitrarily sanctioned. On the other hand, ordinary citizens who have nothing to lose, take advantage of their anonymous status to freely express themselves especially through call-in programs on the radio. The challenge to freedom of expression is therefore experienced especially when it comes to its practice.

Benin has ratified many regional and international instruments on freedom of expression. The African Charter on Human and Peoples' Rights has even been inserted in the Constitution.

No legal or regulatory mechanisms have been instituted to prevent journalists from doing their professional work. The panelists are not totally in favor of this practice since, in their opinion; it will have an impact on the quality of media content.

Another factor which impacts content is the lack of protection for confidential sources of information. This is why some journalists were sentenced for refusing to disclose their source of information to judges.

It is also difficult to gain access to public information. Public service officials, who feel obliged to be silent on even the most basic information, sometimes have to resort to organizing leakages. Sometimes there are cases of state interference

as seen in the removal of Radio France International off-air just when it was to broadcast the accusation of 50 parliamentarians against the Head of State. Some citizens followed it via internet though this medium is not accessible in certain parts of the country.

With regard to Information Communication Technologies, the State has crafted a general policy especially on cybercrime, electronic signatures etc. However, it looks like it does not have the means to implement this policy. As a result of that, the State has had to allow things to go their own way even when there was the need to intervene on some websites.

Civil society in Benin is a close ally to the media. It takes part in discussions on media legislation and supports the media when it is confronted by the state authorities. Unfortunately the results of these discussions are hardly reflected in the laws that are finally passed.

Benin has a whole host of media organizations (more than 133 periodic papers, 80 dailies and about 300 radio and television channels). However, the required levels of quality have still not been attained. The dailies produce 500 copies on average per day. Some of the papers are unable to go beyond 50 copies, with the highest being 2500 copies. The cost of the papers is rather exorbitant. A daily paper is sold for 300 CFA though the minimum salary is 31 000 CFA (1US\$=500 CFA).

Unlike radio, and to a lesser extent television, the print media is not very available in rural areas. When the daily papers are out it takes more than a day or two for them to get copies because of the inefficient distribution system. Even papers that have been placed on the internet are not consulted much due to the cost and instability of internet connection in the rural communities where there is some coverage.

The State publishes a daily paper, *La Nation*, which suffers political interference from the state authorities.

Some effort has been deployed in legal terms to prevent media concentration and monopolies. This has not gone far since business owners have succeeded in bypassing the legislation. State assistance to the media, which should have normally helped in ensuring diversity, is comparatively low since media organizations are so many (350 million CFA per annum). This has resulted in vulnerable media houses that have had to sometimes sell their independence to the State for their survival.

The media have not consciously pursued a gender agenda. Development partners whose core business includes gender issues have however had a positive influence on the media in this respect.

No print media is presented in the local languages. Conversely, about 15 local languages can be heard on some of the rural radio stations. The various ethnic

and religious groups are also represented on them. Political issues are however held sway by the opinions of those in power. They maintain their predominance through granting advertising. This has been very successful since the advertising market is badly organized and it is not large enough due to the high number of media organizations.

The legislation on broadcasting is very specific but its implementation is difficult. The State is uneasy with the total autonomy of the Broadcasting and Communications Authority (*Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication*, HAAC). HAAC is however able to exert its independence in real terms by ensuring that its decisions are adhered to.

HAAC is unable to exercise much control on the public/state broadcaster (ORTB) whose board is dominated by members of the regime. In theory, the editorial independence of the public broadcaster is guaranteed by law. It is HAAC that proposes a list of three names for nomination to executive positions on ORTB. In practice however, the authorities are always interfering with ORTB's programs especially those on national television.

The major tool that the public authorities use in influencing ORTB is its mode of funding. The State allocates an annual subvention of 20 million CFA to the public broadcaster. Since this is an insignificant amount, ORTB is obliged each year to request a colossal subvention. The payment of the salaries of full-time staff is also under state control.

ORTB is currently improving its equipment and national coverage through a 20 billion CFA program that seeks to work on radio coverage estimated at 60% and that of television estimated at 40%.

The public broadcaster (especially national television) has lost some credibility as a result of the political interference by public authorities. Information is biased in favor of those in power, who censor all those who threaten their interests. A recent survey in Cotonou, the capital of the nation, has revealed that all the other private television stations have a bigger audience than the ORTB.

The local content of programs has been reduced to size and ORTB's broadcasts mainly consist of variety programs and imported shows.

There are about fifty community radios in Benin who are all beneficiaries of state support to the media.

The media are well organized when it comes to ethics. A code of conduct which was adopted in 1999 has been implemented by the Media Council (*Observatoire de la Déontologie et de l'Éthique dans les Médias*, ODEM). Judges have taken its

decisions into account in their rulings. Citizens are taking a lot more of their complaints about the media to ODEM than to the courts.

And they have reason to complain, as it happens quite often that media houses publish information without verifying it. Moreover, there are media houses that are aligned to a political side and are therefore not bothered by the balance or exactness of their information.

Financial influence is also a pressing issue. Certain news items are given coverage because business owners or those concerned parties may have paid. Then there is also still censorship by the media owners or self-censorship by the journalists.

The salary levels of journalists are very low and in some cases virtually inexistent. This is a recipe for all forms of corrupt practices. The only exception to this state of affairs is the case of public media houses where there are on-going negotiations for better salaries.

There are opportunities for training in journalism. The trade unions and journalist associations contribute in offering training. These unions are active in defending the media.

# SECTOR 1:

**Freedom of expression, including freedom of the media, are effectively protected and promoted.**

## Freedom of expression, including freedom of the media, are effectively protected and promoted.

### 1.1 Freedom of expression, including freedom of the media, is guaranteed in the constitution and supported by other pieces of legislation.

Law No. 90-32 of 11 December 1990 which in current Constitution of the Republic of Benin officially protects and guarantees the freedom of expression including the freedom of the media stated respectively in articles 23, 24 and 25.

On the basis of article 23 clause 1: “Everyone has a right to the freedom of thought, of conscience, of religion, of worship, of opinion and of expression in accordance with the respect for public order as established by the law and rules.” As regards the freedom of the media, the provisions in article 24 state among other things that “the freedom of the media is recognized and guaranteed by the State. It is protected by the Broadcasting and Communications Authority within the framework of the law establishing that body”.

It has to be noted that article 24 confers the guarantee and protection of the freedom of the media to a “constitutionalized” body: The Broadcasting and Communications Authority (HAAC) on the basis of articles 142 and 143. The first article of the law which established HAAC Law No. 92-021 of 21 August 1992 states without ambiguity that *“Broadcasting is free. Everyone has a right to information. No one should be prevented or prohibited from gaining access to sources of information, or be worried in any way while pursuing his/her mission as a communicator for as long as he/she meets the conditions stated in this law”*.

Article 25 also makes provision for the right to demonstration as an integral part of democratic expression.

The panelists are however of the opinion that the wording in article 23 of the Constitution, especially the part which says “respect for public order” is in itself restricting the freedom of expression. The notion of public order is not made very clear by the law and the interpretation of the word “respect” or not respecting has been left to the discretion of those in power, who themselves can infringe on the freedom of expression. Note should be taken of the tendency of the legislator always surrounding the freedom of expression through the promulgation of restrictive laws, though it is guaranteed by the fundamental law and may even put it at risk. Some laws such as decree No. 69-22 P.R. /MJL of 4 July 1969, seeking to *put*

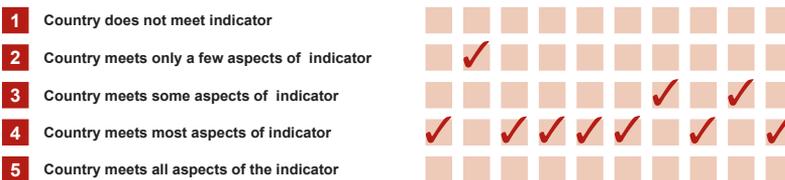
*under control all acts that disturb the public peace through the propagation, publication, spreading and reproduction of false news”* make the panelists feel skeptical about the effective protection of freedom of expression.

Even if they agree that there is no ideal freedom of expression, there is some consensus that all the laws seek to protect freedom of expression. The challenge is at the level of implementation.

This is the case of the law of 1901 on associations (inherited from France), Law 60-12 of 30 June 1960 on the freedom of the media which was replaced by Law 97-010 of 20 August 1997 declaring the liberalization of broadcasting airwaves and the law establishing HAAC.

## Scores:

### Individual scores:



Average score:

3.6 (2007=3.3 ; 2009=3.6)

## 1.2 The right to freedom of expression is practised and citizens, including journalists, are asserting their rights without fear.

The freedom of expression is truly effective in Benin and the citizens as well as journalists are exercising their freedom. When people are however asked to give their perception of fear, it is noted that it is positive or negative depending on the sphere in which the question is to be applied. Various cases were cited to illustrate this during discussions on the issue by the panel.

With regard to workers, their freedom of expression is curtailed by fear since the security forces aggressively crush workers' demonstrations, for example when the trade union office was invaded by the military in order to prevent them from holding a meeting.



### 1.3 There are no laws or parts of laws restricting freedom of expression such as excessive official secrets or libel acts, or laws that unreasonably interfere with the responsibilities of media.

There are official laws in place which in effect restrict freedom of expression. These are the laws that talk about public order which include wordings that make room for all manner of interpretation by the public authorities.

Another law in this category is the law on official secrets or libel acts which consequently restrict journalists from gaining access to information since sanctions would be imposed on them.

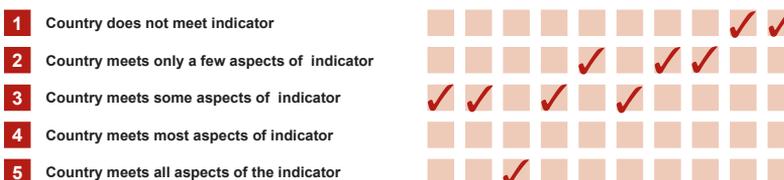
In a general manner, the right to information is not only restricted by a host of laws but also by a system of practice in Benin which gives the impression everything is a state secret, according to one of the panelists.

When a journalist is pursued for defamation it is difficult for him/her to escape sanctions from the judge, even if there is infallible proof on the allegations. He/she is accused of intruding in state and administrative documents.

According to one of the panelists, this indicator should be understood in the light of the government's penal policy which, despite the availability of laws that restrict freedom of expression, could choose not to allow the institutions to implement them.

#### Scores:

##### Individual scores:



Average score:

2.5 (2007=1.4 ; 2009=1.5)



## 1.5 Print publications are not required to obtain permission to publish from state authorities.

Since the enactment of Law 60-12 of 30 June 1960 on the freedom of the media, the system in Benin is one where you can publish without demanding authorization. In other words, all that one needs to start publishing a paper is to submit documents to the Ministry of the Interior that should indicate the title of the paper, the office of the paper, the publishers, the name of the editor and the editor's criminal record. A receipt is given when these are submitted. This receipt will have to be sent to HAAC if the paper is to be given legal status.

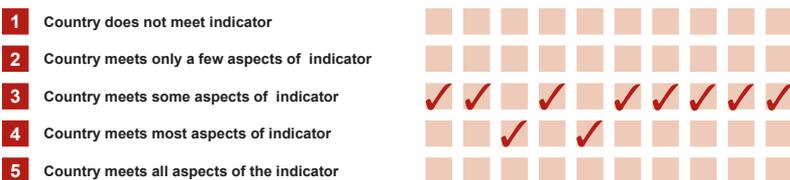
What one of the panelists said, which should be noted here, is that in legal terms provisions have been made for getting authorization but this is not so in practice.

For example, a paper published an edition whose first article was entitled "All but Yayi in 2011" and it was sued not because of the content of the article, but because it had not met the legal conditions for registration.

As from the time when the paper is duly registered, it can be submitted to satisfy the legal requirements and this should be done at least three working hours before the paper is launched. According to the conditions of Law 60-12 the submission has to be at the Ministry of the Interior and the court and since the new Law 97-010 of 20 August 1997 was enacted, HAAC became the point of submission. The publisher is therefore obliged to cite his name as well as the number of copies of the paper that has been printed.

### Scores:

#### Individual scores:



Average score:

3.2 (2007=n/a ; 2009=4.6)

## 1.6 Entry into and practice of the journalistic profession is not restricted by law.

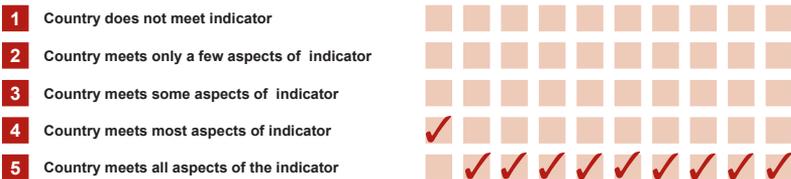
The panelists officially state that entry into and practice of the journalistic profession is not restricted by law. In real terms there are legislations that control the access to media cards, though some journalists still practice without the cards.

The panelists are of the opinion that the provisions made within the context of HAAC are a good attempt at putting things right in the profession. That can be clearly seen in article 10 of the law establishing HAAC which says “the Minister of Communications is to issue the media cards after receiving the complete documentation from the applicant that will have been passed by the Broadcasting and Communications Authority”.

Though all these check-ups have proven useful, the panelists still have their reservations since minors have been found to be practicing as well, therefore showing that there must still be loopholes.

### Scores:

#### Individual scores:



Average score:

4.9 (2007= 4.8 ; 2009=4.9)

## 1.7 Confidential sources of information are protected by law and/or the courts.

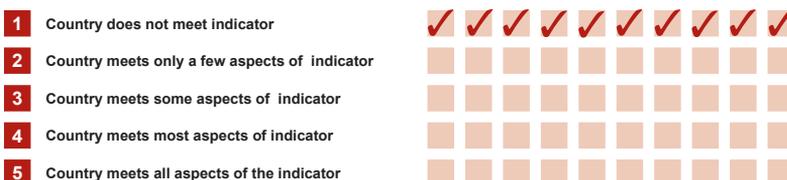
It is evident in Benin that confidential sources of information by journalists are not protected even though the provision for it is made within the code of conduct for journalists in article 7, where it talks of professional secrets.

The law courts do not recognize this notion and judges are still condemning the practice since they see it as a refusal to obey their orders in giving proof of allegations.

For instance, one of the dailies called *Le Matinal* spoke of a report which indicted six police commissioners. In front of the judge the journalist refused to reveal his source of information and was therefore sentenced. After some time the accused commissioners were sanctioned. Some people are of the opinion that we are going through a time of conflict between ethical and professional standards on one side, and judicial regulations on the other, and this calls for a solution.

## Scores:

Individual scores:



Average score:

1.0 (2007=1.0 ; 2009=1.3)

## 1.8 Public information is easily accessible, guaranteed by law, to all citizens.

One of the panelists exclaimed that “it is a project of the community”.

Indeed, both the Constitution of the Republic of Benin and the law establishing HAAC, in its first article, make provisions to guarantee access to information.

There are also mechanisms for guaranteeing access to information especially through their records in the official gazette, which is the channel through which institutions of the Republic send their information.

If they were published more often this would have, in certain cases, prevented some journalists from being sentenced for using administrative documents since the said documents would have been published anyway (laws, decrees ...).

Senior civil servants, who are the keepers of public information are subjected to the old legislations of the colonial era, which demands of them that they do not let out public information or else they will be fired since in Benin there is no law that permits any journalist to have access to public information. This is not found

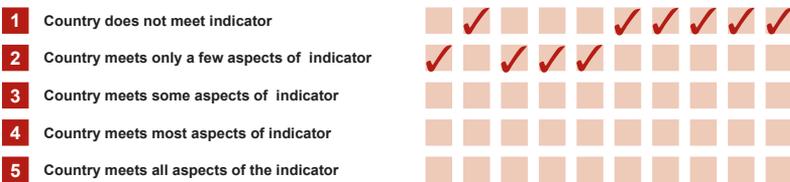
anywhere except in article 21 of the code of conduct, but unfortunately it is not binding on the administration (ethical guide booklet).

It is rather difficult to gain access to public information. Very ordinary information such as, the recovery rate of micro-finance loans given to women, electoral information, or even in certain extreme cases where there is a break in the supply of anti-retrovirals, are sometimes shrouded in secrecy. This is why there are times when civil servants organize the leakage of information into the papers so that so the authorities will be obliged to give out the information.

Even students who need information for their research work are prevented from having access. The panelists have concluded that virtually all information is considered to be sensitive in Benin, even information on the number of men and women working in the civil service.

## Scores:

Individual scores:



Average score:

1.4 (2007 = 1.4 ; 2009 =1.1)

## 1.9 Websites and blogs are not required to register with, or obtain permission, from state authorities.

In Benin everyone has the right to create a blog or website.

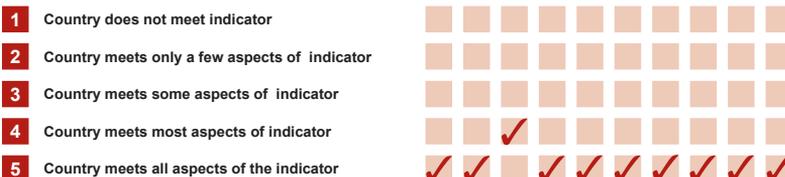
It is the role of HAAC to issue registration for the creation of a blog or a website and it is HAAC that responds to the owner's request without having to obey any other special conditions (article 9 of the law establishing HAAC).

There are very few mechanisms for organizing access to websites. It is only some concepts that one can find in the Information Communication Technologies and Benin Post and Telecommunications (DPS) Strategy and Policy Papers.

Indeed, the objectives for the short and medium term include the implementation of legislative documents and regulations especially concerning: the electronic signature, cyber criminality, and how to encrypt.

## Scores:

Individual scores:



Average score:

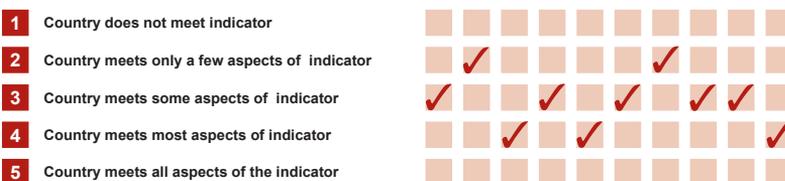
4.9 (2008 = n/a ; 2009 = 4.8)

## 1.10 The state does not seek to block or filter internet content unless laws provide for restrictions that serve a legitimate interest and are necessary in a democratic society.

The State does not have the means but the panelists are of the opinion that the State has the will. A case in point is the statement by Mr. Adadja, the Minister of Communication in charge of ICT, who was in effect saying that “this is the sector that is slipping out of their control since they have said very abominable things about the President”. No measures have been put in place to inform operators of an impending blockade, but if we are to believe what one of the panelists says, the transitional regulatory body which has been established is now asking all users to identify themselves since a decree will be passed to this effect.

## Scores:

Individual scores:



Average score:

3.1 (2007 = n/a ; 2009 = 3.6)



## 1.12 Media legislation evolves from meaningful consultations among state institutions, citizens and interest groups.

Only one of the three laws that govern the media sector was the outcome of consultations between those who started HAAC and professional organizations. This was about law 97-010 of 20 August 1997 which liberalized the broadcasting system. The problem with this, according to the panelists, is that the final version of law 97-010 is not a good representation of the outcomes of the consultations.

In addition to the consultations with citizens, interest groups and institutions, one needs to consider other issues such as the collective agreement for media personnel in Benin but especially the code of information which is still being discussed.

### Scores:

#### Individual scores:

<b>1</b>	Country does not meet indicator	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
<b>2</b>	Country meets only a few aspects of indicator	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
<b>3</b>	Country meets some aspects of indicator	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>4</b>	Country meets most aspects of indicator	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>								
<b>5</b>	Country meets all aspects of the indicator	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>								

Average score:

2.0 (2007 = n/a ; 2009= 1.8)

Average score for sector 1:

3.0 (2007 = n/a ; 2009 =3.0)\*

\* The indicators were reviewed, changed and shifted in 2008/2009. Therefore the sector scores are not comparable to scores of AMB reports before 2009.



# SECTOR 2:

**The media landscape, including new media, is characterised by diversity, independence and sustainability.**

## The media landscape, including new media, is characterised by diversity, independence and sustainability.

### 2.1 A wide range of sources of information (print, broadcasting, internet, mobile phones) is accessible and affordable to citizens.

One can see from the figures announced by the panelists that there is a wide range of sources of information in Benin. The count goes up to 133 periodic papers of which 83 are dailies. These rather frightening figures on the media landscape would however have to be broken down into categories that will enable one to see the supply and accessibility of the papers in real terms.

A survey on this issue reveals that the number of copies printed ranges between 50 and 2000, to possibly 2500 which by calculation gives a general average of about 500 copies. According to some of the panelists, some prints are virtually insignificant and could even be classified as confidential.

However, the so called system of the *media review* has to be taken into account as well where a variety of attractive headlines increase the readership especially considering the high levels of illiteracy and the fact that the Beninese do not read much.

According to their owners most newspapers are published so that they feature in the media review and in local languages. This has led to a new way of reading newspapers every day from 10am onwards. Mostly the decision about the top articles in the media review is reached after some negotiation and after money has changed hands. There have even been occasions when the media review has featured papers that never saw the light of day.

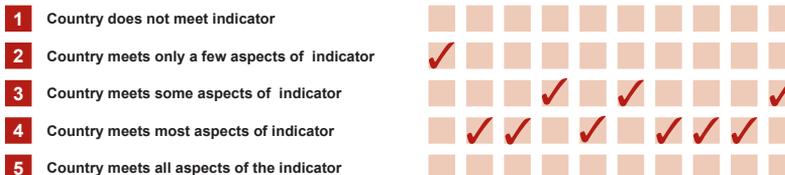
Generally speaking, accessibility to the media can only be said to be true of radio which is heard by everybody and mobile telephony which can be found in almost all homes at a 74% coverage rate. The print media, on the other hand, is basically found in the urban areas since it is not within financial reach of most people. The dailies are sold for 300 CFA per copy though the minimum wage in Benin is pegged at 31,000 CFA (1 US dollar is equal to about 500 CFA).

Let us not even make mention of the internet which is a luxury good for most Beninese. E.g. Allada which is 45 km from Cotonou does not even have an

internet café. Djougou (342 km) also does not have internet access. The situation is further compounded by the high cost of 512 ADSL connections per hour which ranges between 200 and 500 CFA in areas where it can be found.

## Scores:

### Individual scores:



Average score:

3.5 (2007 = 2.3 ; 2009 = 3.0)

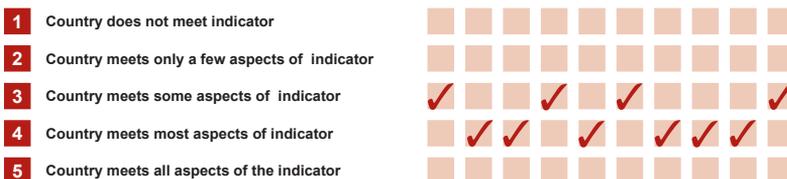
## 2.2 Citizens' access to domestic and international media sources is not restricted by state authorities.

It can be said in Benin that citizens' access to the media is not restricted since there are about 300 free radio and TV channels. It has to be noted though that RFI was once taken off air in August 2010 to prevent the re-broadcasting of Juan Gomez's "current affairs" program which was to discuss the accusation that 50 parliamentarians had leveled against the Beninese Head of State.

Citizens were, however, able to follow the program this time by going to the RFI website. There was a second incident when RFI's signal was scrambled though it was not a technical hitch from their end. Benin was the focus of discussion when that happened. According to the panelists however, the main case of domestic media being restricted is that of licenses no longer being issued for private TV stations to extend their service up country. The pretext for this restriction is that these stations are to be community TVs for which standards and ranges of operation have already been determined.

## Scores:

### Individual scores:



Average score:

3.6 (2007 = 4.9 ; 2009 = 4.8)

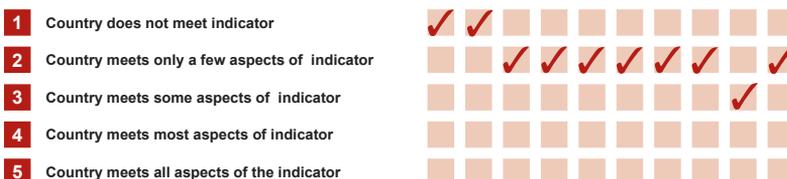
## 2.3 Efforts are undertaken to increase the scope of circulation of the print media, particularly to rural communities.

In real terms no efforts are undertaken to increase the scope of circulation of the print media up country due to the lack of political will. The state is afraid of the rural communities getting to know what is said in the papers in Cotonou.

The absence of a really effective media messaging system has not made it possible to extend this service though the “Benin Modern Messaging Network” (MMB) renders some service whose recovery deadlines are not profitable for the media houses. The practical and informal system involves the use of buses to convey the papers up country though it has the attendant risks of some areas like Parakou getting their consignment 24 hours (in the best scenario) after the papers come out. This is why some media houses have chosen to place their information on the Net as a means of reaching those up country despite the non-availability of internet connection at certain times.

## Scores:

### Individual scores:



Average score:

1.9 (2007 = 2.1 ; 2009 = 2.3)

## 2.4 The editorial independence of print media published by a public authority is protected adequately against undue political interference.

*La Nation* is the print media that is published daily by the public authority in Benin. It is therefore not an independent body because of political interference from time to time even if it cannot be referred to as “undue” interference.

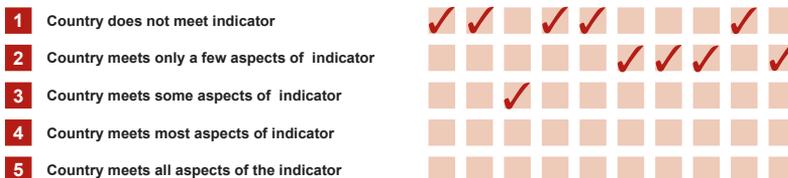
One often notices real cases of interference when seeking explanation or when the head of the paper is asked to answer questions on issues they have published, e.g. the publication of an important interview held by a coalition of civil society groups of the opinion that the LEPI<sup>1</sup> was no longer relevant for the 2011 elections.

Provisions are however supposed to have been made for the protection of editorial independence in selecting the director of *La Nation*. The name of the person who is nominated for this post should be one of those on the list that HAAC proposes.

One of the panelists is however of the opinion that editorial independence is an integral component of a paper that aims at public service.

### Scores:

#### Individual scores:



#### Average score:

1.6 (2007 = 1.7 ; 2009 =1.1)

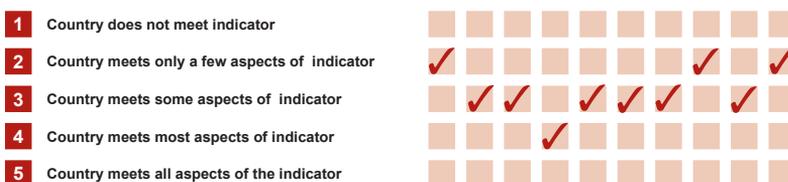
1 Permanent Electronic Voter's Register

## 2.5 Adequate competition legislation/regulation seeks to prevent media concentration and monopolies.

The operational laws of the HAAC, especially article 6, seeks to regulate competition by stating that the body should monitor media houses to ensure that there is no concentration since there is the need for multiplicity in the information and communication flow. In practice however, one can note both horizontal and vertical concentration with a close look at the reducing number of names of publishers. There are no analogue provisions for the print media.

### Scores:

Individual scores:



Average score:

2.8 (2007 = 4.3 ; 2009 = 1.9)

## 2.6 Government promotes a diverse media landscape with economically sustainable and independent media outlets.

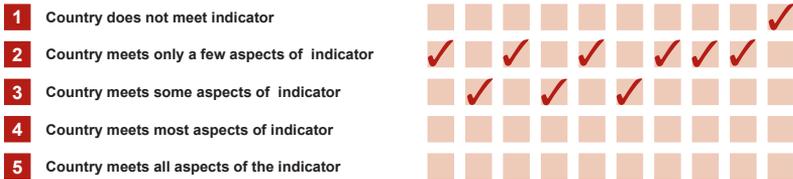
In this country, one is assured of the assistance of 350 million CFA that the State gives to the media each year. Some of the panelists are of the opinion that this is what made it possible for the establishment of new papers. Diversity is still an issue since there are no papers or radio stations focused on specific themes. They all cover everything and, with the exception of the religious and community channels and the Benin Culture Radio, each dwells on politics.

One can see some indicators that the government is promoting a viable media through the provision of indirect assistance of gifts to rural radios by the Ministry of Communication and the reduction in annual fees from 500,000 to 200,000 CFA. An additional indicator is the partnership program that the State started with rural radios on education and health which should lead to a diversification in the themes of information.

There was a marked difference in opinion on the lack of viability of the media and its negative impact on their independence. The example of *Golfe FM*, which was given a government contract that was worth the same amount given yearly to the media, is cited as a supporting argument.

## Scores:

Individual scores:



Average score:

2.1 (2007 =n/a ; 2009 = 1.5)



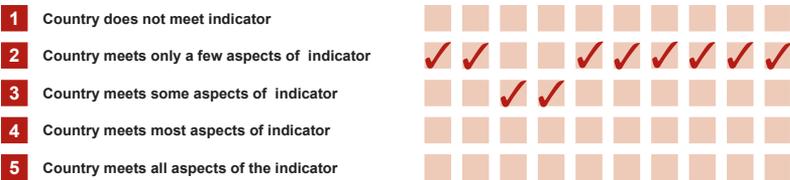


incoherence as a result of the procedure used by the ITC Head Office which is characterized by instability.

According to one of the panelists, this explains to a certain extent the low ITC penetration rate which is estimated to be around 2.8% in 2011. There is an increasing demand for services in this sector every day though there are no judicial mechanisms to handle issues in this area.

### Scores:

Individual scores:



Average score: 2.2 (2007 = n/a ; 2009 = 2.4)

## 2.10 Government does not use its power over the placement of advertisements as a means to interfere with editorial content.

“That is just what the government does.” This statement perfectly summarizes the opinion of one of the panelists who has noted that the only way one can gain access to the government’s advertising resources is to resolve not to criticize it, or to seek its permission before spreading any information that could be unfavorable to the government.

*“That [interfering with editorial content] is just what the government does”.*

For as long as regulations are not instituted in this information sector in Benin, the practice can only continue unhindered. What is worse is the fact that the limitations of the institutional advertising market are causing media houses to sell their slots through direct negotiations with ministries and state enterprises and therefore end up not being able to criticize them. This practice of “information for sale” can be seen in different forms: a media house coming under the tutelage of a minister or an executive member of the parliament during his/her term of office.

## Scores:

### Individual scores:

<b>1</b>	Country does not meet indicator	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>2</b>	Country meets only a few aspects of indicator	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>3</b>	Country meets some aspects of indicator	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>4</b>	Country meets most aspects of indicator	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>5</b>	Country meets all aspects of the indicator	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Average score:

1.1 (2007 =1.0 ; 2009 =1.1)

## 2.10 The advertising market is large enough to support a diversity of media outlets.

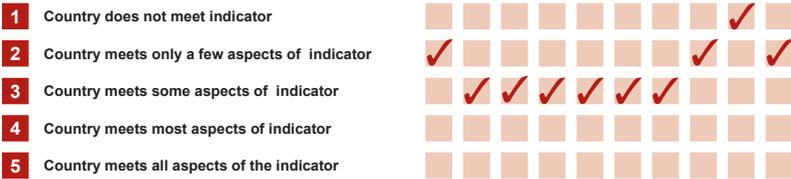
The advertising market in Benin is quite large though no current figures are available on its financial performance. The most recent are those of 2003-2004 and this was estimated at around 11 billion CFA, which was mostly generated in the urban areas. This market is far from generating enough financial resources to ensure the viability of the media. The paradox is that the major private advertisers (telephone operators, the Port, SOBEMAP) alone generate about 20 billion CFA but the total picture is distorted by the numerous media houses and this shows up as an imbalance and real issue in the market.

What is more, this advertising market is not guided by any coded systems and this goes as far as allowing every house to fix its own prices, choose its backgrounds and depending on the need, provisions are made with no due regard for transparency.

This is why all the media professionals were concerned when the government gave out an advertising contract of 750,000,000 CFA to the *Africa 24* channel to promote its activities.

## Scores:

### Individual scores:



Average score: 2.5 (2007 = 1.0 ; 2009 = 1.1)

Average score for sector 2: 2.5 (2007/ =n/a ; 2009= 2.3)\*

---

\* The indicators were reviewed, changed and shifted in 2008/2009. Therefore the sector scores are not comparable to scores of AMB reports before 2009.





# SECTOR 3:

**Broadcasting regulation is transparent and independent; the state broadcaster is transformed into a truly public broadcaster.**

## Broadcasting regulation is transparent and independent; the state broadcaster is transformed into a truly public broadcaster.

### 3.1 Broadcasting legislation has been passed and is implemented that provides for a conducive environment for public, commercial and community broadcasting.

From the point of view of the provisions in Law 97-010 of 20 August 1997 on the liberalization of the airwaves in Benin and Law No. 92-021 of 21 August 1992 on the operations of HAAC, a conducive environment for public, commercial and community broadcasting was created.

The mechanism for liberalization confers on HAAC a major role in managing broadcasting, especially through its experts in regulation, allocation of frequencies, even if this is done after a technical report from the Ministry of Communication (article 36 of the law on the operations of HAAC). This level of independence that HAAC was given has not gone on without some resistance from those in power.

And that is where the hitch has been because the government took undue advantage of the lack of technical report from the Ministry of Communication to prevent the allocation of new frequencies over a four year period. The panelists noted that until then, all frequencies had been allocated though the technical report of the ministry had not been issued. Some are, however, of the opinion that the radios and televisions that are currently operating also played a role by intensely lobbying the Office of the President in their own interest though they also placed an emphasis on defending the legal provisions cited by the government just so new competitors would not enter the market.

There is generally some progress in the legislation as the fees for commercial broadcasting have been reduced. Apart from the few instances cited by the panelists, it must be noted that the ministry produced eight technical reports of which two were on TV just before the 2011 presidential elections.

## Scores:

### Individual scores:

<b>1</b>	Country does not meet indicator	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>									
<b>2</b>	Country meets only a few aspects of indicator	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>									
<b>3</b>	Country meets some aspects of indicator	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>4</b>	Country meets most aspects of indicator	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>5</b>	Country meets all aspects of the indicator	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>									

Average score:

3.5 (2007 = 4.7 ; 2009 = 3.6)

## 3.2 Broadcasting is regulated by an independent body adequately protected by law against interference whose board is appointed - in an open way - involving civil society and not dominated by any particular political party.

HAAC, which is the regulatory body for broadcasting in Benin is protected by law against interference. Apart from its constitutional status, article 4 of the law establishing HAAC reads “The Broadcasting and Communications Authority is to be independent of any political power, political party, association or pressure group of any sort or form”.

The procedure for the nomination of its nine members conforms to the criteria of transparency and representation since it is to be made up of three nominated by parliament (of which one is a journalist, one communicator and one resource person), three by the Head of State who should meet the same criteria as those of parliament, and three by the professionals group who have to be chosen from among broadcasting, print media professionals and technical personnel.

Article 18 of the law establishing HAAC determines the terms of office of the members of the Broadcasting and Communications Authority as lasting five years and each person’s mandate cannot be revoked or renewed.

According to the panelists, the nomination of members does not necessarily mean that there is no independence because the HAAC, as it is now, does not have any party dominating and this has also accounted for its credibility. Out of the nine members, six are journalists as emphasized by one of the panelists. From a gender perspective however, one can clearly notice the absence of a woman on the executive board of the regulatory body.

## Scores:

### Individual scores:

<b>1</b>	Country does not meet indicator	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
<b>2</b>	Country meets only a few aspects of indicator	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>3</b>	Country meets some aspects of indicator	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<b>4</b>	Country meets most aspects of indicator	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>5</b>	Country meets all aspects of the indicator	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				

Average score:

3.3 (2007 = n/a; 2009 =3.2)

### 3.3 The body, which regulates broadcasting services and licences, does so in the public interest and ensures fairness and a diversity of views broadly representing society at large.

The response to this question is generally positive, though in critical cases it has been observed that the regulatory body does so in political interest. This can be seen in different forms. This is why HAAC took the decision of prohibiting certain media houses from retransmitting some sensitive information. When it has been contacted in cases of conflict between complainants and journalists it has been able to take decisions that forestalled court proceedings by announcing its decision on the matter to the public.

The same is true for the allocation of frequencies. HAAC initiates the bidding process but when it comes to the allocation of frequencies it uses its discretionary powers, while taking into consideration the media coverage of the country and the geographical distribution of broadcasting bands all over the country.

Its scope of regulation also covers public broadcasting “by default”, especially when ORTB broke the pre-campaign rules by running advertorials of President Yayi, when he declared he was going to contest the elections.

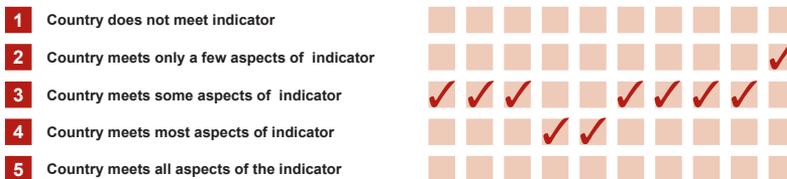
All these developments do not, however, discredit the sanctions that HAAC imposed, especially in the distribution of assistance to the media as well as the issuance of media cards.

Furthermore, note should be taken of the loopholes in the regulating services and licences. There has not been any evaluation of media bodies charged with the

distribution of frequencies to date, though their permit is renewed every six years. The only exception is the threat of suspending the activities of radio “*Star*”.<sup>2</sup>

## Scores:

Individual scores:



Average score:

3.1 (2007 = 4.8 ; 2009 = 2.3)

### 3.4 The state/public broadcaster is accountable to the public through a board representative of society at large and selected in an independent, open and transparent manner.

The panel is firm on the fact that: the public broadcaster does not have a board that is representative of society at large. ORTB is governed by a seven member board of directors which holds two statutory meetings every year and has the following composition:

A representative of the Minister of Communications and (ICT) information communication technology will serve as the chairperson.

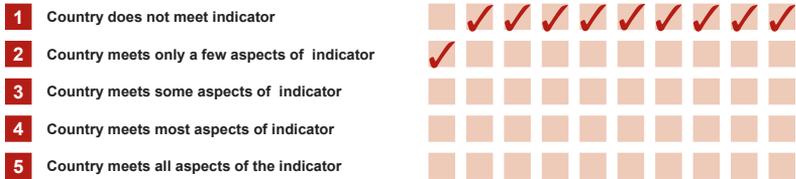
- A representative of the Minister of Planning
- A representative of ORTB personnel chosen by his colleagues
- A representative of the Minister of Finance
- A representative of the Minister of Agriculture
- A consumer representative
- An individual, who is knowledgeable in broadcasting

<sup>2</sup> The HAAC had shut down Radio *Star* during the previous term of office (2008) because its promoter, without requesting permission from the HAAC as required by the agreement, sold the operating frequency to another person. The HAAC had shut down the radio failing to send a notification as required. The Supreme Court, on application by the promoter, rules out the decision to close Radio *Star* on procedural grounds in 2009. The HAAC did not consider it necessary to shut down the radio again, which could now begin to broadcast and this time following procedures, since the closure period (almost a year) had caused the deterioration of equipment and more than a one year backlog in rent in addition to other charges. Not to mention that some of the equipment was seized and now it is very difficult for the radio to broadcast in a small radius.

This council has been conferred with all the authority to take action on any possible eventualities on behalf of ORTB.

## Scores:

### Individual scores:



Average score:

1.1 (2007=1.1 ; 2009=1.2)

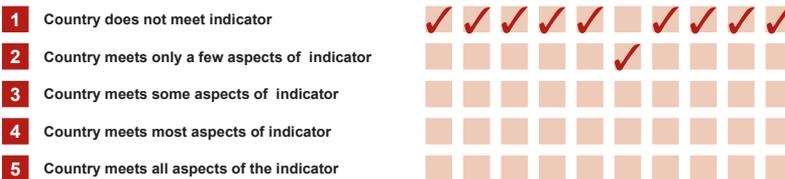
### 3.5 Office bearers with the state and political parties as well as those with a financial interest in the broadcasting industry are excluded from possible membership on the board of the state/public broadcaster.

It is a well-known fact all over that the very opposite of this indicator is the situation in the country. The Head of the Minister's Office (*directeur de cabinet du ministre*) is the chairman of the board of directors. Today the difficulty faced is just how to find somebody with the appropriate profile, who is not involved in any of the political sides.

The nomination of a politically biased person to this post can lead to all manner of totally unacceptable decisions perhaps riddled with a conflict of interest that would affect things such as the purchase of a vehicle for use by the Ministry of Communications in its project that seeks to extend coverage nationwide through the establishment of 28 new stations.

## Scores:

### Individual scores:



Average score:

1.1 (2007 =1.1 ; 2009 = 1.3)

## 3.6 The editorial independence of the state/public broadcaster from political influence is guaranteed by law and practiced.

The independence of the state/public broadcaster (ORTB) is officially guaranteed by law 97-010 and the 1992 law establishing HAAC. However, Article 6 of law No. 92-021 gives HAAC the prerogative of proposing three names for the position of directors of public media boards to the Head of State for nomination at the ministerial council meeting. HAAC is also the body that guarantees the independence and impartiality in the use of public information and communication facilities. In simple language, the law has made provision for the editorial independence of these facilities.

*“The Head of State has become the director of programs of national television.”*

In practice however, there has consistently been interference on a daily basis even if one can cite cases of personnel from the radio fighting against excessive control by those in power.

As compared to the community radios and TV, the national radio is of less importance to those in power. According to one of the panelists, the situation is such that “the Head of State has become the director of programs of national television”.

The most evident case of interference happened during the nomination of the current MD of ORTB.

In conformity with the legal provisions the HAAC proposes three names for consideration by the Head of State. In the case of the current MD however, the President of the Republic chose to ignore the list that HAAC had proposed since it did not include the name of the outgoing MD whose term he sought to prolong.



in the management of ORTB with a few exceptions like the cases of nomination.

The State also pays the salaries of about 200 full-time staff out of a total of 700 workers.

The other source of funding, which is major, is from the proceeds of advertisements since ORTB attracts a lot of business as the leading station for advertisements in Benin.

Basically, ORTB has structural deficiencies and is therefore bound to suffer various interferences having to do with the nomination of its board members and its sources of funding.

This is the reason why people are demanding that the funding of ORTB should be passed yearly when the national budget is brought before parliament. This is not the case in practice since everything is under the auspices of the Ministry of Communication.

## Scores:

### Individual scores:

<b>1</b>	Country does not meet indicator	✓	✓	□	✓	✓	□	✓	✓	✓	✓
<b>2</b>	Country meets only a few aspects of indicator	□	□	✓	□	□	✓	□	□	□	□
<b>3</b>	Country meets some aspects of indicator	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
<b>4</b>	Country meets most aspects of indicator	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
<b>5</b>	Country meets all aspects of the indicator	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□

Average score:

1.2 (2007 = n/a ; 2009 =1.1)

## 3.8 The state/public broadcaster is technically accessible in the entire country.

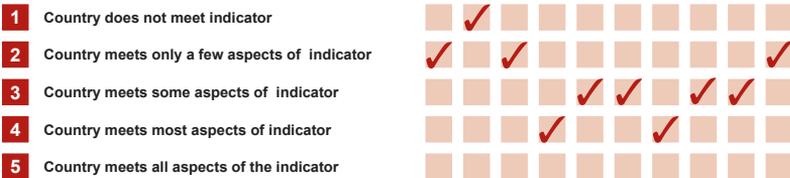
In theory, there should be 100% coverage but no actual field research has been done. According to estimates of nation-wide coverage, radio has about 60% ratio of access and TV 40%.

The transmitters that have been set up in the hinterland are not continually operational; they depend on generators, which consume a lot of expensive fuel. One can capture ORTB by satellite in the neighboring countries though Lokossa which is 105 km from Cotonou has a very poor reception.

The 20 billion CFA project for the extension of nation-wide coverage which should have solved the problem of reception has unfortunately been bedeviled by inefficiencies in recruitment.

## Scores:

Individual scores:



Average score:

2.7 (2007=2.6 ; 2009=2.8)

### 3.9 The state/public broadcaster offers diverse programming formats for all interests.

The panelists do not agree with TV not having programs. ORTB broadcasts in an unpredictable manner, with very frequent changes unlike radio. Nevertheless, ORTB programming has lost its relevance in recent times. Most people in the country feel that the station does cater for the average person as all their programs seem to target the elite in Cotonou and those in power.

Some effort has been made to organize debates that allow for dissenting views and criticisms, an example being the program that was aired recently on the evaluation of imports. Apart from the officials, various stakeholders in national life have had the opportunity to express their views which have been sometimes very critical of the way things are going. A recent survey rated ORTB as the television with the widest national coverage but in Cotonou all the other private TV stations have a larger audience than public television.

For many reasons, the programs that ORTB broadcasts do not provide a fair representation of all the interests of the nation's socio-professional groups. This is partly due to insufficient funding since there are no available funds for production; and partly due to the priority given to politicians and political information over news on socio-professional issues. Indeed, the difference between TV and radio is that those who run the programs on public radio are mostly young people who are active and well updated on their target audience across the spectrum, their expectations in terms of issues to be discussed and what their target considers as entertainment. This is not true of public TV, where the pattern of programs is along a monotonous line and this causes citizens to rent private TV antennas at

very high prices e.g. Centre Africa Obota's (CAO) Week end matin is 300 000 CFA per minute.

## Scores:

### Individual scores:

<b>1</b>	Country does not meet indicator	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>						
<b>2</b>	Country meets only a few aspects of indicator	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
<b>3</b>	Country meets some aspects of indicator	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
<b>4</b>	Country meets most aspects of indicator	<input type="checkbox"/>									
<b>5</b>	Country meets all aspects of the indicator	<input type="checkbox"/>									

Average score:

2.0 (2008 = n/a ; 2006 = n/a)

## 3.10 The state/public broadcaster offers balanced and fair information in news and current affairs, reflecting the full spectrum of diverse views and opinions.

An analysis of the various legal provisions on ORTB especially decree No. 2005-252 of 6 May 2005 that gives approval for the constitution of ORTB, and law No.94-009 of 28 July 1994 on the establishment, organization and operation of the organization in terms of its social, scientific and cultural status shows that ORTB is a public institution which is to be an organization on its own with financial independence working at meeting social, scientific and cultural objectives.

Apart from the 2005 decree, ORTB operates on the platform of the law establishing HAAC which gives it a limited number of objectives<sup>4</sup>. These include among other things the programming, broadcast and transmission of information on radio and television for the consumption of the public without discrimination in terms of race, culture, sex or religion.

- 4
- explore, produce programs for general information and radio and television programs that meet the political, economical and socio-cultural objectives of the state of Benin;
  - produce, co-produce, acquire, adjust and program radio and television broadcasts to the public regardless of race, culture, gender, and religion;
  - support performance, provide assistance or cooperation with regards to radio and television;
  - contribute to strengthening national unity;
  - help strengthen social values through the promotion of an ethic based on respect for the human person, the citizen and the public;
  - broadcast programs that promote the integration and ongoing education of all citizens and the development of the country;
  - ensure the influence and prestige of Benin abroad;
  - prospect and broadcast advertisements and news releases in accordance with the regulations;
  - serve as a national benchmark in broadcasting with technical quality, professional and artistic services

This is to be done under the auspices of HAAC whose role, according to article 6 and 7 of law No. 92-021 that establishes it is among other things “to monitor the quality and diversity of programs, the development of production and establishment of national broadcasting as well as the portrayal of the national and universal cultural heritage”.

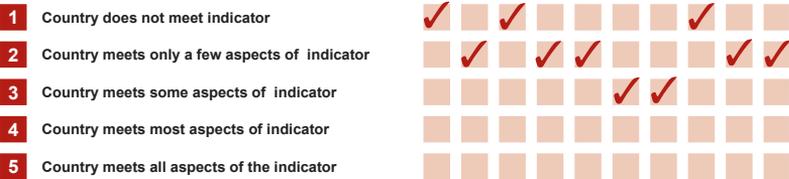
*...“everything that needs to be said but could threaten the interests of the ‘prince’ is censored”.*

In practice however, the way political information is processed does not reflect the different sensitivities on Television. For example, the demonstrations of trade unionists and the current developments in NGOs and Associations are totally not allowed on public TV. Music and traditional songs are, however, given a lot of airtime on radio.

One of the panelists concluded that in general “every bit of communication considered threatening the interests of the ‘prince’ is censored”.

### Scores:

Individual scores:



Average score: 1.9 (2007 = 3.0 ; 2009 = 2.0)

### 3.11 The state/public broadcaster offers as much diverse and creative local content as economically achievable.

Earlier on, during the former regime, the national TV broadcast good programs but today it is all merry making and the screens are full of telenovelas [Latin American soap operas] as found in most of the neighboring countries.

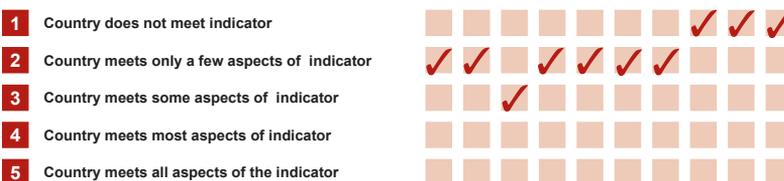
There was, however, an important amount of local content in the programs that were featured in the celebration of the 50th anniversary of Benin in 2010. After that everybody came back to business as usual which means 1/10 of their products had local content while the rest of the programs were provided and controlled by international institutions (e.g. UNICEF) in accordance with their specific

objectives that do not add value in any way to the potential in the regions of the country.

This lack of production has obliged some journalists to abandon their editorials in pursuit of positions in the ministries. Each of the ministries now has a communication department with very efficient units, who subcontract their tasks to communication agencies when the need arises.

## Scores:

### Individual scores:



Average score:

1.8 (2007 = 3.1 ; 2009 = 2.1)

## 3.12 Community broadcasting enjoys special promotion by the government given its potential to broaden access by communities to the airwaves.

The specific characteristic of community radio in Benin is that it draws 20% of its revenue from advertising, and it is to be headed by a board of directors that represent the community. This is seldom adhered to in practice and the landscape is dotted with all manner of radios.

As a result of their closeness to the grass root population, the government supported the community radios by distributing motors, generators and transmitters not forgetting the assistance that is given to all the media in the country. In order to promote community broadcasting, the annual fees for operating a radio station have been reduced to 200,000 CFA.

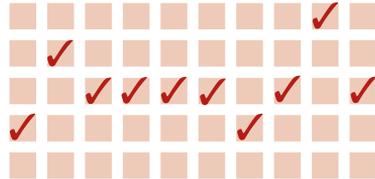
ORTB also contributes by giving technical support and taking care of the salaries of the directors of certain community radios such as that of Ouesse, Lola or Tanguieta.

The most striking indicator on the promotion of community broadcasting in Benin is illustrated by the rate of viability of community radios which is as high as 100%. In reality, of the 50 community radios there was no record of any ever having been shut down.

## Scores:

### Individual scores:

- 1** Country does not meet indicator
- 2** Country meets only a few aspects of indicator
- 3** Country meets some aspects of indicator
- 4** Country meets most aspects of indicator
- 5** Country meets all aspects of the indicator



Average score:

2.9 (2007 = 1.4 ; 2009 = 2.4)

Average score for sector 3:

2.2 (2007 =2.4 ; 2009 = 2.1)\*

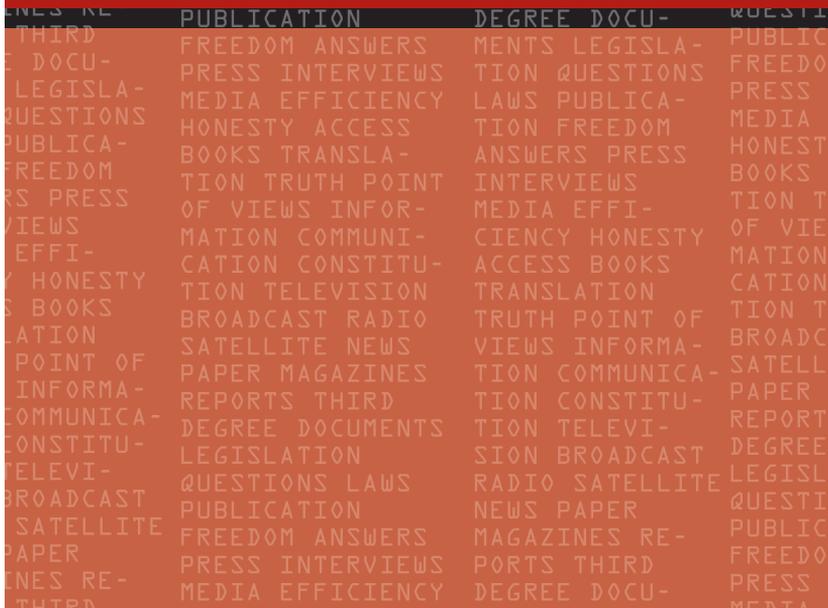
---

\* The indicators were reviewed, changed and shifted in 2008/2009. Therefore the sector scores are not comparable to scores of AMB reports before 2009.



# SECTOR 4:

**The media practice high levels of professional standards.**



## The media practice high levels of professional standards.

### 4.1 The media follow voluntary codes of professional standards, which are enforced by self-regulatory bodies that deal with complaints from the public.

The journalist association in Benin has had a code of conduct since 1999 which it started on its own initiative. The Media Council (*Observatoire de la Déontologie et de l'Éthique dans les Médias*, ODEM) is there to guarantee this code. Though it is not a court it receives complaints from citizens, processes them and makes final decisions that are published in the media, including the one in question. Though its sanctions seem to be only on moral grounds, it is beginning to assume legal proportions especially as judges consider the decisions of ODEM before giving their final judgment.

Due to its credibility ODEM is contacted by both citizens and authorities to settle issues that border on ethics and conduct. The case that the panelists found to be most remarkable is when the Minister of the Interior had to contact ODEM.

As more people have given much value to ODEM's decisions, HAAC decided to establish an ethics and conduct commission to “handle” the growing power of ODEM. Since this commission is a high ranking department of HAAC it has had to join the general public in automatically punishing papers whose decisions had been taken by ODEM.

What is important is that all the sanctions that were imposed on each media house are taken into account when their yearly permit is being renewed. This is why any media house that accumulates up to three sanctions loses the possible aid it could be given. In addition to that, a media house will not be given a seat at HAAC if it has been sanctioned twice by the regulatory body.

As a result, all those who are interested in running for elections or benefiting from the assistance that is given to the media take seriously any invitation from ODEM. The procedure is simple. When there is a complaint, the letter is sent to the concerned paper, who is asked to respond within three days or else ODEM will be obliged to decide the outcome. In cases of very evident violation, ODEM can also take up the issue on its own accord (an example is the case of the Togolese branch when some journalists took money from President Gnassingbe Eyadema, or the case of a journalist, who plagiarized documents before winning the Lorenzo Nattali Prize).



on the same meeting organized by aspirant Yayi Boni in his pre-election campaign by two papers contained contradictory information on the extent of mobilization.

Another issue related to the inaccuracy of information in the media is the transmission of false news to such an extent that fear grips the population e.g. a journal for consumers is said to have published an article in its first edition in which importers were to have brought in unwholesome meat in order to poison the Beninese. The main importer had to therefore lodge a complaint against it.

A very serious trend is the commercialisation of information since politicians in search of visibility are ready to pay for their place in the daily “media review”.

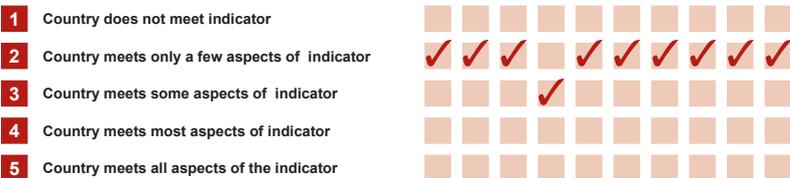
In order to get the titles of their papers to appear in the media review some are willing to pay. During the AMB an anecdote was shared on someone who got the media review to mention the title of his paper that had not even seen the light of day yet.

According to one of the panelists, it is generally difficult to talk of fairness so what is expected of the journalists is the honesty of the journalists. As regards the TV, one is more concerned about the need to obey the basic principles but when it comes to radio, especially those broadcasting in local languages; a lot of damage is done though the perpetrators do not seem to be aware of what they are doing.

When it comes to the print media, one of the panelists is of the opinion that two camps are in a head-on collision on the political-media scene. On one side we find those in power, and on the other side is the opposition and each of them has their “media militia”, which is ready to fight.

## Scores:

### Individual scores:



### Average score:

2.1 (2007 = 2.4 ; 2009 =1.9)



#### **4.4. Equal opportunities regardless of race or ethnicity, social group, gender/sex, religion, disabilities and age are promoted in media houses.**

In broadcasting many women and youth are involved. It is even possible to be the head of a media house when you are 30 years old. On the other hand, challenges in the employment market have resulted in the search for highly productive personnel, who can be paid the minimum and this has therefore led to a situation where disabled people are not sure to be given equal opportunities. One can however find cases, where disabled people are given better positions e.g. at Allada, a disabled person occupies a very important position on radio.

In their day to day work different interpretations are given to the issue of equal opportunities since the task to be accomplished determines the required profile of who is to be allowed to travel to cover the stories though the final decision is taken by the editor in chief. Mechanisms have also been put in place to determine who is to travel within and out of the country. There is a database of members of the editorial team of public broadcasting and this list is consulted in determining who can travel. A panelist added that this mechanism is almost no longer operational.

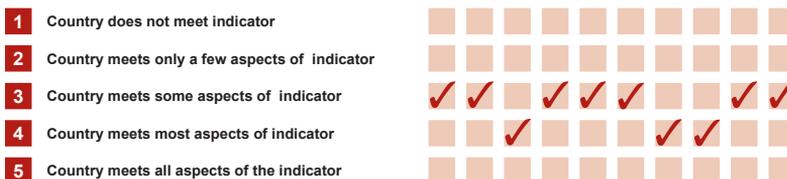
In the private media however, it is the financial dividends that the editor in chief uses to agree or not to allow his staff to travel. In case the amount is high, then the editor in chief may go him/herself to determine whether he/she will travel himself or delegate another member of the editorial team to do so.

Equal opportunity has its share of difficulties when it comes to promoting women. Sexual discrimination is a given reality. Women are always challenged with the fact that they should not only seek to occupy responsible positions while refusing the attendance of hard work especially in media work, where personnel have to work until late hours at night.

It has to be noted especially that cultural considerations have also played a role and women are also more attracted to work in broadcasting because it gives them more visibility.

## Scores:

Individual scores:



Average score:

3.3 (2007 = n/a ; 2009 = 4.1)

## 4.5 Journalists and editors do not practice self-censorship.

“That is just what they do” according to one of the panelists. The degree to which this is practiced depends on which of the media one is talking of. If it is the public media the journalist is asked to add a positive and action-oriented color to his information. An illustration was given to depict this case when a journalist of Radio Parakou said that the Head of State had flown over cotton fields in the area though he was being directed by Head Office to instead state that the Head of State was in the cotton fields himself.

*“That [self-censorship] is just what they do” ...*

Another case of self-censorship or of double standards happened when a journalist from the public media handling environmental issues wrote an article that seriously criticized the cutting of trees in a fairground (a resting place and public garden in Cotonou), which featured in *La Nation*, and it was censored. On the other hand, no censorship was imposed on ORTB for seriously criticizing the same initiative though the Managing Director had wanted to censor it.

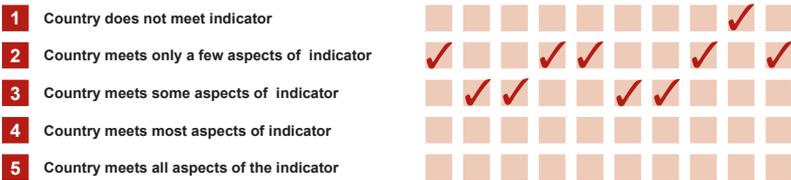
ORTB, however, censored the pictures in which the Head of State was slapping somebody in the compound of the Ministry of Foreign Affairs.

In the private media houses the practice is different from the ideology. The guiding principle here is the level of understanding between the bosses and the staff on the financial implications (confidential agreements with news readers, be they public or private). This can go as far as deforming the articles that are written. The panelists cited an example of parliamentary reporters who had written an article which showed that the minister in charge of institutions had been shaken in parliament. The next day their articles had undergone change though their names were still appended to the articles.

Certainly there are financial considerations undergirding the cases of self-censorship but the reasons that are cited for rewriting the articles of journalists is that the director of publication is the sole person that is held accountable in case an accusation is leveled against the paper as bringing somebody's integrity into disrepute.

## Scores:

Individual scores:



Average score:

2.3 (2007 = 4.3 ; 2009 =1.8)

## 4.6 Owners of established mainstream private media do not interfere with editorial independence.

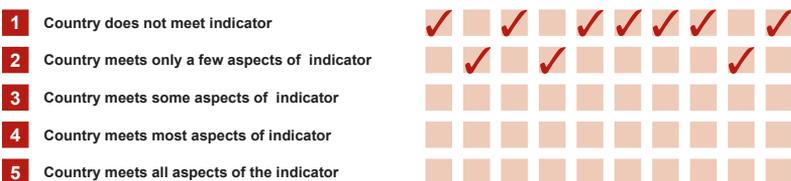
There is no ambiguity on this issue since there is not clear distinction between the editor in chief and the interests of the owner of the media house. The owners of *Canal 3*, *LC2*, and *Radio Planet* were all presidential candidates in the last elections.

In Benin, the media bosses establish their own bodies for their own interest in the hope of getting maximum visibility especially during the daily "media review".

According to a panelist, this is why a politician funded six papers at one go just before the elections.

## Scores:

Individual scores:



Average score:

1.3 (2007 =1.2 ; 2009 = 1.8)

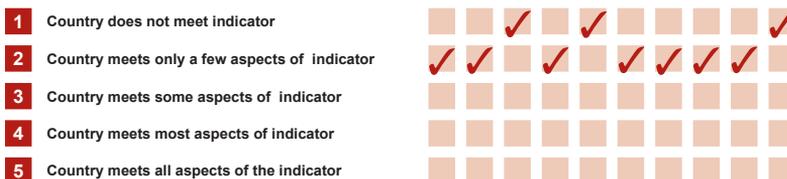
## 4.7 Journalists and media have integrity and are not corrupt.

The panelists did not mince words on this issue. For them, corruption is the rule and integrity is the exception. This open practice of corruption is first seen at the level of “aggressive journalists” and their nefarious activities such as the purchase of information, money-making interviews, and even dictating terms. A striking case is that of the paper called *l'enquêteur*, which accused a government minister of having been arrested for drug trafficking in South Africa. More seriously, the paper did not even have a registered office to be served by a bailiff. It could not be located physically as it was only on the internet.

According to the panelists however, corruption is most endemic at the level of the media owners and this is why one rarely hears of sanctions being imposed on corrupt journalists in the private media whose only crime is the fact that they did not “submit their accounts” to their boss i.e. they did not share the fruits of their corrupt practices with their boss.

### Scores:

#### Individual scores:



Average score:

1.7 (2007 = n/a ; 2009 =1.1)

## 4.8 Salary levels and general working conditions for journalists and other media practitioners are adequate.

The average salary in the public media ranges between 70,000 and 300,000 CFA.

There is a collective agreement which was the result of negotiations between employers and the journalist association but they do not abide by it. It keeps changing depending on the status of the media practitioners. In the public media there are unionized workers where the agreements are applied accordingly.

In the private media however, there is no stated salary but the journalists do not complain either. The figures assembled by the panelists show that in a private media house 70% of the personnel are non-salaried workers and 30% are salaried workers.

It is to be noted also that the official revenues rise to as high as 300,000 CFA yet some journalists live in affluence and that creates the impression of a paradox. For comparison a teacher in a secondary school who has level A1.12 the highest level of that line of ranking is paid 380,000 CFA, while professors earn 1 million CFA.

The panelists were able to explain the situation of starvation salaries on the one hand and affluent lifestyles of private practitioners on the other with the fact that they have established networks, which make it possible to be informed of all events especially workshops so they can get represented (even when absent) on the list of those present in order to receive their daily share of per diems.

Some occupy specific positions: for example, there is a group of parliamentary journalists who have constituted themselves in parliament as a lobby group and have succeeded in negotiating a quarterly subsidy of 300,000 CFA. Others like the cameramen also have the business they do. They know of all the openings and are able to make up to 40,000 CFA/day.

Some of the media bosses have a way of calculating the monthly earnings of a journalist due to their knowledge of these practices and from the number of programs covered by him/her in a given month.

This is why there are no disputes on the rights of these journalists though the records on their salaries give the picture of a precarious situation – this is of concern to the trade unions especially when it comes to the implementation of the collective agreement of 2008. There is some kind of understanding between the employers and the journalists. The proof is that when an owner wanted to close down a media house due to fees he could no longer afford, the journalists told

him not to do so and even asked if he could sell the media house to them so as to continue printing the paper., which is not for free.

Negotiations are currently on-going for improvement of salaries at ORTB.

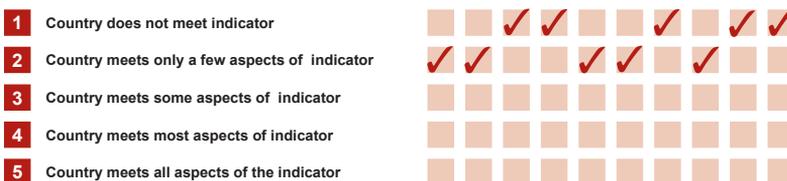
Outside of the basic salaries however, the other conditions of service are not enviable though there are a few exceptions. When a journalist of the public media is sent to cover events in a conflict zone, he/she is given insurance cover.

According to some panelists, the transportation of journalists becomes the duty of the event organizer whether it is being held in Cotonou or up country. There are times when ORTB staff tells event organizers to go see a private media house for coverage of their event, since those are houses in which they have a stake.

It is surprising that there are mechanisms in place to oblige media bodies to give their journalists decent working conditions even in the face of all these deviant practices. This is the reason why all media houses requesting assistance from the concerned authority, should out of necessity register two of their journalists and state their salary levels. Unfortunately however, they are able to by-pass these conditions by providing supporting documents though they have evidently not met the conditions. Journalists cite transportation challenges as the reason why they do not have their registration but this is refuted by one of the panelists since registration is done only once and used for good. They simply lack the will to comply with the rules and that is why they use false statements when requesting assistance that is given to the media houses.

## Scores:

### Individual scores:



Average score:

1.5 (2007 = n/a ; 2009 =1.5)



## 4.10 Journalists and other media practitioners are organised in trade unions and/or professional associations, which effectively represent their interests.

This is true in Benin. It was through the initiative of the Union of Media Professionals in Benin (*Union des Professionnels des Médias du Bénin*, UPMB) that the collective agreement, which is binding on media personnel, was signed after a process that lasted from 1994 to 2008, even though its implementation is stalled.

UPMB brings together both private and public professionals to negotiate alongside the National Employment Council for the Media and Broadcasting (*Conseil National du Patronat de la Presse et de l'Audiovisuel*, CNPA) whose main preoccupation is to defend the interests of employers in their negotiations with the State, especially on issues to do with annual radio and television fees.

It was due to the combined efforts of CNPA and UPMB that the media black-out day was launched to defend the freedom of the media. As regards the public sector, there is already a trade union within ORTB.

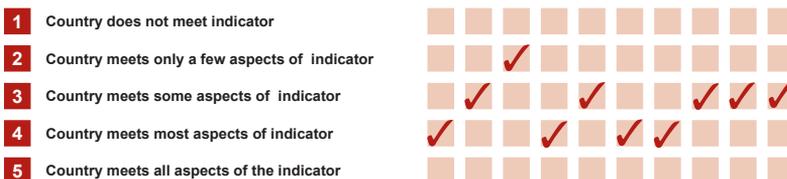
One of the panelists noted that the mobilization of journalists keeps reducing in real terms when one takes a look at the low level of participation by media professionals during the UPMB's union day. Despite the great numbers that are registered, most of them turn up just before break and they leave just after that. The situation is rather different when it comes to the UPMB's general assembly since new members are elected to executive positions.

Some explanation has been given for the reduction in union activity levels since journalists themselves come to terms with their employers, without the consent of their trade unions, that they are ready to work without being paid, but this is illegal. The situation of interns and voluntary workers is also a problem because of their precarious conditions. Some of the interns are not willing to leave at the end of their internship and the voluntary workers also begin to insist on their rights and demand that their employers recruit them. Though they request the protection of trade unions and journalist associations, they find themselves in this uncomfortable situation because of the types of voluntary services they are rendering.

The panelists emphasized that even in cases involving those who are not members of UPMB the Union still defends their case when any of the professional principles are at stake.

## Scores:

### Individual scores:



Average score:

3.3 (2007 = 5.0 ; 2009 =4.9)

Average score for sector 4:

2.7 (2007 =n/a ; 2009 =2.7)\*

OVERALL COUNTRY SCORE:

2.6 (2007=2.6 ; 2009=2.8)

---

\* The indicators were reviewed, changed and shifted in 2008/2009. Therefore the scores of some indicators and sector scores are not comparable to scores of AMB reports before 2009.

## Follow up questions

### I- What were the developments in the media environment in the last two/three years?

An analysis of the media environment shows that many changes have taken place between 2009 and 2011. Some were positive developments:

- The exponential growth in the number of papers all through the long electoral period in Benin.
- The establishment of information formats by the Beninese in the diaspora and even the natives, the placement of TV on satellite have resulted in diversity in the supply of information on the Benin market and competition between the media houses.
- There has been an increase in the number of schools now running courses in journalism.
- HAAC has been reinforced due to the fact that Constitutional Court had to contact it for input in the heat of elections even before it gave its pronouncements on the situation.

Other situations show the need for a drastic improvement and this can be seen in the following:

- The way in which national television is handled by the executive.
- The long election period (municipal, legislative and presidential) and the emergence of new bodies which are recruiting journalists with very low levels of qualification.
- The increasingly precarious conditions of work that journalists have to manage (non-adherence to collective agreement).
- The loss of ethical values as a result of the trivialization of corruption by the media houses themselves, civil society and the political class.
- Since no new frequencies have been allocated over the past three years it has given rise to oligopoly in the media which is controlled by the few in the business.
- The practice of instead using issuing contracts in the information sector between the state, business owners and the media.

## II- What kinds of activities are needed over the next two/three years?

The panelists are of the view that on should:

- Put more pressure on the stakeholders (HAAC, ODEM, UPMB, professional associations, civil society...) so the ORTB resumes its statutory mission as a public media house.
- Undertake continuous lobbying for parliament to adopt and pass the bill on the new information code in Benin.
- Ask HAAC to establish a media based award for the journalist of the year and the media house of the year.

### Panellists:

#### Media:

1. Georges Amlon, consultant/journalist
2. Edouard Loko, journalist
3. Michel Tchanou, journalist
4. Reine Azifan, journalist
5. Wilfrid Adoun, journalist

#### Civil Society :

6. Joseph Djogbenou, a legal practitioner
7. Urbain Amegbedji, sociologist
8. Adelaïde Fassinou Allagbada, writer
9. Monique Ouassa-Kouaro, social anthropologist
10. Philomène Ekpo, trade unionist

### Rapporteur:

Gabriel Baglo

### Moderator:

Ibrahima Sané