

Transport en Afrique

Note technique



Initiative de gestion de la route (IGR)

Note no. 4

janvier 1997

Promotion des réformes du secteur routier par les médias

La présente note s'inspire d'un texte présenté par M. Sam M. Mwale lors de la 11^{ème} Conférence du Comité de coordination pour l'IGR/RTTP qui s'est tenue à Kampala en octobre 1996. M. Mwale est chercheur auprès du *Policy Research Group* de Nairobi.

L'objectif de cette série de notes techniques est de faire connaître certains problèmes traités dans les diverses études du programme SSATP. Les opinions exprimées dans le texte et dans la présente note n'engagent que les auteurs et ne sauraient en aucune manière être attribués au groupe de la Banque mondiale ni aux autres partenaires du SSATP.

Pour de plus amples informations, prière de contacter Leita Jones au Département technique pour l'Afrique à la Banque mondiale, Washington. Adresse sur Internet: LJONES2@WORLD BANK.ORG

A la faveur de la "deuxième libéralisation" que traversent les pays africains depuis ces cinq dernières années, les médias de ces pays connaissent à leur tour une nouvelle liberté d'expression. L'essor spectaculaire des médias et la diversité de leur audience fournissent aujourd'hui d'excellents moyens d'informer les parties prenantes et de les impliquer dans les politiques et programmes de développement.

S'il est vrai que la volonté de concertation dans les projets de développement est relativement nouvelle en Afrique, le recours aux médias comme outil de développement, particulièrement pour faciliter le débat, est encore plus récent. Les décideurs envisagent avec une certaine inquiétude d'exposer leurs programmes et projets de développement sur la place publique. Ceci dit, ce n'est pas tant qu'ils redoutent les débats en tant que tels mais plutôt que, selon eux, toutes les bonnes réponses sont déjà connues des "experts" à travers études de faisabilité, rapports techniques ou analyses et évaluations rurales participatives.

Susciter le débat public

Les médias sont habituellement considérés comme étrangers au processus de développement et sans influence évidente sur les mesures gouvernementales. Les opinions et positions de la "communauté du développement" sont en général bien connues, mais les médias sont en mesure d'atteindre une audience beaucoup plus vaste et débordant largement cette sphère. Pour un agent de développement, essayer d'intéresser la presse locale au processus de réforme est une toute autre affaire que de conduire des entretiens avec des personnes-clés, des visites de terrain, des évaluations rurales participatives, des rapports d'analyses et des séminaires de diffusion. La discussion, qui se limitait jusqu'ici aux initiés, devient maintenant matière à débat au niveau national, régional, voire mondial.

Les experts du développement auront peut-être l'impression qu'en permettant aux médias de jouer un rôle plus actif dans le processus de réforme, ils risquent de perdre le contrôle des débats, au détriment des objectifs visés. Lorsque les sujets



brûlants sont débattus en public, il n'y a aucune chance qu'une question soit renvoyée à plus tard, esquivée ou maquillée. En fait, un examen public rigoureux pourrait aboutir à la suspension ou à l'annulation pure et simple de mesures de développement projetées ou en cours. La crainte d'être dépassé par le débat médiatique explique la réticence des agences de développement à trop impliquer la presse dans les programmes de réforme.

Acheter de la publicité

La méthode la plus facile mais aussi la plus coûteuse est d'utiliser les médias en achetant un espace publicitaire dans les journaux ou du temps d'antenne à la radio ou à la télévision. Le matériel est préparé à l'avance et il suffit d'acheter la diffusion de l'information. Le prix de revient est nettement moins cher si l'on peut trouver un parrainage pour payer les insertions publicitaires dans le supplément du journal ou acheter du temps d'antenne. Dans ce cas, le thème et le contenu du programme sont sélectionnés par un producteur. Celui-ci doit être suffisamment informé et intéressé par les problèmes du secteur routier et doit pouvoir trouver une personnalité d'envergure, influente, éloquente et prête à plaider pour ces réformes. La tâche la plus difficile à laquelle sont confrontés les experts du développement est d'intéresser suffisamment le producteur aux réformes du secteur routier pour qu'il assure leur promotion à leur place.

Diffuser tous azimuts

Les programmes moins riches recherchent souvent des moyens moins coûteux. L'une des méthodes les plus courantes consiste à considérer la presse comme une cible parmi d'autres dans le cadre d'une politique de diffusion tous azimuts. Des études de vulgarisation, des communiqués, des aide-mémoire ou des résumés d'analyses sont envoyés à des agences de presse dans l'espoir qu'elles trouveront le sujet suffisamment intéressant pour le diffuser. Ce procédé peut être très payant si le sujet présente des aspects humains ou

La presse doit, tout d'abord, être pleinement convaincue de la nécessité de ces réformes et bien comprendre pourquoi certaines instances doivent abandonner un peu de leur autorité politique, économique ou administrative, au profit de certaines autres. Qui plus est, les représentants de la presse doivent être persuadés que la mise en place de ces réformes a pour but d'améliorer le bien-être des populations.

spectaculaires. En d'autres termes, si les médias jugent que le public peut montrer un certain engouement pour l'histoire et voient une position à défendre dans le futur débat, ils seront plus tentés de reprendre l'histoire, surtout si elle peut rapporter.

La règle est simple: les questions déjà connues du public et qui divisent l'opinion sont reprises sans problèmes par la presse. Par contre, un sujet encore inédit ou à peine connu doit être polémique, original ou riche en rebondissements pour pouvoir devenir une "histoire". La question, autrement dit, est de savoir si le sujet peut devenir un

produit médiatique, s'il remet en question l'ordre établi ou s'il faut donner la parole à la majorité silencieuse.

À moins qu'un journaliste ne se passionne pour l'histoire, les informations resteront inexploitées tant qu'il ne sera pas à court de matériaux. Parce que les réformes du secteur routier ont d'importantes répercussions sur l'économie d'un pays, les décideurs ne peuvent pas attendre que les rédacteurs et les producteurs soient à court de colonnes ou de bobines, il leur faut se montrer plus actifs.

Les médias comme défenseurs des réformes

Une troisième possibilité est que les médias eux-mêmes s'identifient à la majorité silencieuse ou s'en fassent les porte-parole. Une approche qui comporte des dangers puisque les médias abandonnent dès lors leur impartialité et se retrouvent partie prenante vis-à-vis des objectifs des projets. De nombreux gouvernements ou organismes de développement risquent de trouver cette forme d'expression plutôt dangereuse. Pourtant, il s'agit bien là d'une oeuvre d'intérêt public qui contribue au bien-être de tous.

La question est maintenant de faire en sorte que les médias se captivent pour un train de réformes. La presse doit, tout d'abord, être pleinement convaincue de la nécessité de ces réformes et bien comprendre pourquoi

certaines instances doivent abandonner un peu de leur autorité politique, économique ou administrative au profit de certaines autres. Qui plus est, les représentants de la presse doivent être persuadés que la mise en place de ces réformes a pour but d'améliorer le bien-être des populations et il importe qu'ils aient une notion claire du contexte politico-économique dans lequel les changements s'insèrent pour bien percevoir qui vont sortir gagnants comme représentants de l'intérêt général.

Des reportages bien étayés de même que des analyses suffisamment documentées peuvent catalyser et enrichir le débat public. Les journalistes avec lesquels les responsables des politiques de transports sont en contact devraient avoir une bonne maîtrise des concepts et des contraintes techniques qui régissent ce secteur et comprendre les objectifs poursuivis.

De la même façon que la presse peut se faire le défenseur de l'intérêt général, elle peut également se mettre au service des intérêts particuliers de certains groupes de pression qui, s'ils sont suffisamment puissants, s'accapareront ce moyen d'expression pour lutter contre ces réformes qui menacent leurs privilèges.

Il ne faut pas sous-estimer l'importance d'un tel risque. En effet, il se peut que de tels messages passent à l'antenne ou sur les ondes et déclenchent un élan d'enthousiasme suffisant pour faire obstruction au processus de réformes. Le défenseur d'une cause peut très bien devenir du jour au lendemain son principal adversaire ou inversement. Pour cette raison, autant les décideurs que les groupes d'intérêt se méfient des médias.

Communiquer avec le public

Avant que les responsables des politiques des transports et les médias collaborent pour promouvoir les réformes routières, il faut commencer par se mettre d'accord sur certains principes de base et se demander: à qui ces informations sont-elles destinées? Quel média sera le plus approprié pour atteindre les groupes cibles? En quoi consistera le message et quelle forme prendra-t-il pour qu'il soit direct et limpide?

Comme très peu de ménages africains possèdent un véhicule, pratiquement tout le monde utilise les transports en commun pour se déplacer ou transporter ses marchandises. Des instruments financiers tels que la taxe sur le carburant, le droit d'immatriculation, la vignette, les péages ou tout autre mode de redevances deviennent, dès lors, des questions superflues. En effet, le public s'intéresse davantage à ce que des moyens publics de transport meilleur marché, plus efficaces et sans danger lui soient offerts. Toute

réforme du secteur devrait en ce cas porter sur les aspects tels que la réduction des tarifs, la rapidité des transports et les questions de sécurité routière.

Le programme de diffusion devrait permettre de tenir informés les électeurs des progrès accomplis par les réfor-

mes, surtout quand de nouveaux dispositifs sont mis en place. Des reportages télévisés ou des émissions de radio exposant les progrès réalisés devraient démontrer que le soutien du public à ces programmes était bien fondé. Des articles de fond de même que des exposés critiques pourraient contribuer à informer le public sur les avantages apportés par les réformes. Une chose est sûre cependant, c'est qu'il ne faut laisser entrer ni le jargon technique ni l'hermétisme des spécialistes du développement dans la campagne d'information.

Les intérêts en cause

Les propriétaires de véhicules sont les parties prenantes dont le portefeuille est le plus sensible au financement du secteur routier et aux routes mal entretenues. Ils sont aussi les plus sceptiques vis-à-vis des réformes, tout en étant le groupe de pression le plus à même de se mobiliser pour leur mise en oeuvre.

Ce groupe paie la redevance sur le carburant, le droit d'immatriculation, la vignette, les péages et toute autre taxe que les réformes pourraient proposer et de ce fait, participent indirectement aux programmes nationaux. Ils représentent le groupe d'intérêt le plus actif et le plus sensible aux médias. On trouve parmi eux, des personnalités influentes, des chargés d'études, des responsables de projets, des cadres, des agriculteurs, des hommes d'affaires et des décideurs. Ils sont propriétaires,

À qui ces informations sont-elles destinées? Quel média sera le plus approprié pour atteindre les groupes-cibles? En quoi consistera le message et quelle forme prendra-t-il pour qu'il soit direct et limpide?

rédacteurs ou journalistes (quotidiens, magazines, radio, télévision) et se servent d'Internet. On peut s'attendre à ce que cette partie du corps électoral livre une des batailles des plus acharnées pour que ses intérêts soient satisfaits.

Ces électeurs voudront savoir pour quelle raison ils doivent payer davantage pour conserver en bon état un "bien public" (les routes en l'occurrence). Il faut s'attendre à ce qu'ils demandent en quoi consistera leur rôle et quels seront leurs pouvoirs s'ils participent à un organe administratif tel qu'un conseil consultatif des routes ou le conseil d'administration d'un fonds routier. Il faudra les convaincre que l'utilisation des routes peut devenir un "bien marchand" et que la "commercialisation" des routes leur sera profitable.

On comprend que les médias se rallient aux centres d'intérêt du plus important segment de leur clientèle puisque ce qu'ils valorisent se vendra d'autant mieux. Par contre, si les mesures de réforme n'intéressent ces électeurs ni en pour ni en contre, il y a peu de chance qu'elles fassent écho dans la presse.

L'initiative de gestion de la route

La composante Initiative de gestion de la route (IGR) a été lancée en 1988 par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et par la Banque mondiale dans le cadre du Programme de politiques des transports en Afrique subsaharienne (SSATP). Les pays-pilotes de cette initiative sont: le Cameroun, le Kenya, Madagascar, le Rwanda, la Tanzanie, l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe. Bénéficient également de l'IGR: le Bénin, l'Éthiopie, le Ghana, le Lesotho, le Malawi, le Mozambique et le Togo. Cette composante du SSATP est administrée par la région Afrique de la Banque mondiale et financée par le Danemark, l'Allemagne, le Japon, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse, l'Union européenne et la France. La Norvège, le Japon et la France mettent également à la disposition de l'IGR des cadres de haut niveau.

Les organes de décision

On comprend également que les décideurs représenteront le groupe le plus difficile à atteindre. En effet, s'ils peuvent être personnellement convaincus de la nécessité d'introduire des réformes, ils risquent également d'être les plus sensibles à l'opinion publique et conscients des coûts socio-politiques de ces réformes. Ils savent pertinemment que le critère d'efficacité n'est pas seul à intervenir en terme de gouvernement et qu'il importe pour eux de connaître précisément les concessions à faire pour rallier le plus d'intérêts particuliers possibles en minimisant le risque politique. Même si l'opinion publi-

que appuie fermement et majoritairement les réformes du secteur routier, la réticence du pouvoir politique à les mettre en oeuvre doit parfois être interprétée au regard de la situation politique.