

**LA COMMUNICATION POUR LE DÉVELOPPEMENT
MANUEL**

3

Atelier régional bilingue

**Les méthodologies d'élaboration
et de mise en œuvre des stratégies sectorielles
de communication multimédias et des politiques nationales
de communication pour le développement
Niamey, Niger, 1-5 avril 2002**

**Conception et mise en œuvre
de politiques nationales d'information
et de communication
pour un développement durable en Afrique**



**LA COMMUNICATION POUR LE DÉVELOPPEMENT
MANUEL**

3

Atelier régional bilingue

**Les méthodologies d'élaboration
et de mise en œuvre des stratégies sectorielles
de communication multimédias et des politiques nationales
de communication pour le développement
Niamey, Niger, 1-5 avril 2002**

**Conception et mise en œuvre
de politiques nationales d'information
et de communication
pour un développement durable en Afrique**

**Groupe de la communication pour le développement
Service de la vulgarisation, de l'éducation et de la communication
Division de la recherche, de la vulgarisation et de la formation
Département du développement durable**

**ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE
Rome, 2002**

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Tous droits réservés. Les informations ci-après peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la vente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au Chef du Service des publications, Division de l'information, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie ou, par courrier électronique, à copyright@fao.org

TABLE DES MATIÈRES

Avant propos	v
Préface	vii
Introduction: information, communication et développement	1
Pourquoi avons-nous besoin d'une politique d'information et de communication?	3
Dimensions d'une politique d'information et de communication	7
Objectifs d'une politique nationale d'information et de communication	9
Communication pour le développement	11
Quelques questions appelant une action politique	11
Quelques questions pertinentes	12
Les étapes de la conception et de la mise en œuvre d'une politique nationale de communication pour le développement	17
Étapes de conception	17
Phases de mise en œuvre	18
Bibliographie	19

AVANT PROPOS

Le Service de la vulgarisation, de l'éducation et de la communication de la FAO (SDRE), en organisant à Niamey au Niger, un atelier régional sur les méthodologies de définition et de mise en œuvre des politiques nationales et des stratégies sectorielles de communication pour le développement, a visé deux objectifs majeurs: renforcer l'impact de ses interventions au sein de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et rendre disponibles les méthodologies élaborées et éprouvées sur le terrain dans le domaine des politiques et des stratégies de communication.

Car en effet, c'est au sein des pays membres de la CEDEAO que la plupart des expériences que la FAO a menées se sont déroulées: Mali, Guinée Bissau, Cap-Vert, Burkina Faso et Niger; il nous a semblé tout à fait logique de sensibiliser les autres pays de cet aire géographique, riche de 15 pays et de 230 000 000 d'habitants et ce, afin de répondre à des demandes de plus en plus nombreuses en vue de se doter de politiques nationales de communication.

Les autres pays membres ont ainsi pu être informés des avancées, des contraintes de la part de ceux qui ont déjà initié l'exercice; ils en ont tiré les leçons qui s'imposent pour réussir l'élaboration de leurs politiques de communication ou de leurs stratégies de communication multimédias dans le cadre des projets et programmes de développement.

Après dix ans d'appui aux pays membres en Afrique francophone et lusophone, le transfert des expériences menées et des leçons apprises s'avérait utile, voire indispensable; cette initiative s'inscrit dans les missions du Service de la vulgarisation, de l'éducation et de la communication: le renforcement des capacités techniques nationales.

En rendant disponibles le savoir et le savoir-faire nécessaires pour la définition et la mise en œuvre des politiques nationales et des stratégies sectorielles de communication pour le développement, la FAO apporte sa modeste contribution à travers les différents manuels et les études de cas (au Mali, en Guinée Bissau, au Burkina et au Niger) issus de l'atelier de Niamey; une contribution aux cadres des institutions gouvernementales et non gouvernementales afin qu'ils puissent mieux concevoir des politiques et des stratégies de communication notamment au service du développement rural durable et de la sécurité alimentaire.



Ester Zulberti
Chef,
Service de la vulgarisation, de l'éducation et de la communication

PRÉFACE

Le manuel sur comment définir et mettre en œuvre une politique nationale de communication pour le développement est l'œuvre commune des participants à l'atelier régional tenu à Niamey en avril 2002.

L'idée de concevoir un tel manuel est partie de la capitalisation des expériences successives depuis 1992; à cette date, la FAO répondait à une requête du Gouvernement du Mali pour l'assister à définir une politique nationale de communication pour le développement.

L'unité chargée à l'époque de la communication pour le développement a mis au point une démarche méthodologique qui lui a permis de faire l'état de lieux de la communication pour le développement par des consultants nationaux, d'organiser un atelier national de validation des résultats de ces études et de définir les missions, les objectifs et les plans d'action de la politique nationale de communication pour le développement.

Cette première approche méthodologique nous a semblé heureuse mais comme toute œuvre pionnière, elle nous a également semblé perfectible pour ne pas dire incomplète: les communautés à la base n'avaient pas pu être consultées et leurs besoins pas suffisamment pris en compte; les Etats généraux du monde rural malien qui avaient eu lieu dans le cadre de la préparation du Schéma Directeur du développement rural nous avaient donné l'occasion de connaître les aspirations, les souhaits, les doutes et les revendications du monde rural (toutes choses que nous avons pris en compte dans le processus de définition de la politique nationale de communication pour le développement).

C'est de là qu'est née l'étape méthodologique qui a voulu que les communautés au niveau régional soient consultées en amont: d'où l'organisation des rencontres régionales qui elles se préparent avec un questionnaire et un canevas d'entretien; l'objectif étant d'identifier les besoins en information et en communication des acteurs à la base et de connaître leur vision d'une approche structurée et cohérente de la communication au service du développement.

Dès lors, cette étape a été développée en Guinée-Bissau en commençant à la base: ONG, organisations paysannes, membres de la société civile, services décentralisés de l'Etat ont été consultés pour comprendre comment ils communiquaient entre eux, comment ils communiquaient avec leurs partenaires dans la région, dans la capitale? Quels sont les obstacles à la circulation et à la gestion de l'information? Quel est l'état des institutions et moyens d'informations, des structures et infrastructures de la communication? Quelles solutions

les régions, les acteurs la base proposent-ils sur la base du diagnostic de la communication pour le développement?

Les rencontres régionales permettent de recueillir les propositions des communautés rurales.

De Bissau au Niger en passant par le Cap Vert et le Burkina, les étapes méthodologiques se sont enrichies par la nécessité d'organiser un atelier pédagogique pour mettre tous les consultants à niveau et pour partager dans une approche participative les tâches différentes mais complémentaires contenues dans leurs termes de référence.

En RCA, l'étape de la tenue de l'atelier national, chargé de définir les missions, objectifs et plans d'action à court, moyen et long terme de la PNCD, a permis de pas juger nécessaire la création d'une commission ou d'un groupe de travail, chargé d'analyser les besoins et les plans d'action; estimant, à juste titre, que ces points ne pouvaient être traités hors des autres groupes de travail; il a été préconisé que les besoins et les plans d'action fussent discutés et élaborés au sein de chaque groupe de travail.

Au total, la méthodologie que la FAO a soumis à l'appréciation de l'atelier comportait neuf étapes.

Au sortir de la rencontre de Niamey, elle s'est enrichie de deux pour la phase de définition et de six pour la phase de mise en œuvre: soit 17 étapes méthodologiques pour les deux phases.

Je voudrais remercier ici le Professeur Alfred Opubor, qui a accepté faire l'exposé introductif de cet atelier régional et faciliter la réflexion sur les étapes méthodologiques pour la définition et la mise en œuvre des politiques nationales de communication pour le développement qu'il a en outre rédigée; il est vrai qu'il était tout à fait indiqué pour cette tâche: sa longue carrière en communication tant au plan national qu'international (FNUAP) et ayant été aux avants postes, au milieu des années 1980, dans organisation d'un des premiers ateliers, sous l'égide de l'OUA, sur les politiques de communication en Afrique; c'était à Abéokuta, au Nigéria.

En mettant cet outil à la disposition de ceux qui ont la responsabilité d'élaborer des instruments de structuration et de cohérence pour une action globale dans le domaine de la communication que sont les politiques nationales de communication pour le développement, la FAO voudrait réitérer ici quelques principes de la méthodologie de la communication pour le développement et des considérations méthodologiques de bases inhérentes aux politiques de communication:

- Il faut toujours partir des besoins des communautés pour définir les thèmes et secteurs qui feront l'objet de l'état des lieux de chaque outil/média et ce, dans le contexte général de la situation du pays et en fonction de ce qu'elle peut apporter comme appui au développement de tous les secteurs et domaines de développement; ce postulat a la primauté sur les autres principes.
- Identifier, inventorier et analyser les besoins en communication des différents acteurs sociaux en milieu urbain et surtout en milieu rural, réfléchir et

faire des propositions concrètes sous forme de plans d'action sectoriels et régionaux sur la mission, les objectifs de la politique nationale de communication pour le développement, sur le rôle et la place des médias, sur la formation à la communication pour le développement et sur le cadre institutionnel et juridique chargé de la mise en œuvre et du suivi de la politique de communication.

Dans le processus de définition d'une politique nationale de communication pour le développement, il est fondamental:

- d'avoir à l'esprit l'interdépendance entre la communication et les autres secteurs et domaines de développement.
- d'établir une nouvelle approche du développement de la communication qui implique la participation de la population aux affaires de la Nation.
- d'envisager une approche de la communication à dimension humaine en faisant en sorte que la communication ne soit pas le monopole des médias mais qu'elle soit le fait des instituteurs, des agents de vulgarisation agricole, des agents de santé, des vétérinaires de terrain, des leaders communautaires et religieux, des membres des ONG et des organisations paysannes.
- de comprendre que la mise en œuvre de la politique nationale de communication pour le développement passe par un cadre juridique et institutionnel approprié.
- d'opter pour une approche multimédias (englobant la communication interpersonnelle, de groupe, les moyens de communication traditionnels, les médias, les nouvelles technologies de communication)
- de tenir compte des situations spécifiques, des réalités et des besoins propres des pays et surtout de leurs propres moyens, capacités humaines, matérielles et financières.

Jean-Pierre Ilboudo
Superviseur technique des projets de définition
des politiques de communication en Afrique francophone et lusophone

INTRODUCTION: INFORMATION, COMMUNICATION ET DÉVELOPPEMENT

«Quels sont nos buts, comment contribuent-ils à créer un monde meilleur et de quelle façon les technologies que nous utilisons nous aident-elles à atteindre ces buts?»¹

Les relations entre les flux d'information et le développement – au niveau national ou local – sont mieux connues depuis quelques années, de même que le rôle des processus de communication pour accompagner les changements sociaux et individuels. Toutefois, dans de nombreux pays africains, ces relations ne sont pas suffisamment débattues ou facilement acceptées, notamment par les planificateurs du développement.

Fondamentalement, la communication est un processus social qui provoque des changements dans les connaissances, les attitudes et les comportements des individus ou des groupes, en mettant à leur disposition des informations factuelles et techniques, en facilitant le processus d'apprentissage et «l'environnement» social. Ces éléments pourraient alors conduire à une meilleure maîtrise de compétences essentielles pour les individus et à une meilleure réalisation de divers buts déterminants. Parmi les autres effets possibles de la communication, on peut observer l'augmentation de l'estime de soi et du bien-être, par une participation à la vie sociale et communautaire, l'amélioration de la qualité des relations inter-individuelles, le renforcement du respect mutuel et de la confiance en soi dans les groupes sociaux et l'instauration de la confiance au sein des communautés. Tous ces ingrédients contribuent à ces changements positifs au niveau des individus, des communautés ou de la société, que l'on qualifie souvent de «développement». La communication peut donc avoir une influence positive sur le développement.

Toutefois, la «communication pour le développement» peut avoir des sens différents selon les individus. Ce concept a même été considéré, à d'autres époques, comme de «l'ingénierie sociale» ou comme le fait de «donner une voix aux sans-voix». Qu'il s'agisse de l'idée ou de la pratique, les relations entre communication et développement ont été problématiques et ont soulevé de nombreuses questions. Pouvons-nous mettre en évidence la place de la communication dans le processus de développement? Quel type de communication a quels effets sur quels aspects du développement? Ces questions sont

¹ *Technologie pour le développement ou développement pour la technologie?*; chap. II dans *Technologies d'information et de communication pour le développement: point de vue de l'UNESCO, 1996, p.3*

fascinantes et insolubles. Quelquefois les effets de la communication sont mis en évidence seulement quand quelque chose ne va pas dans la société.

Bien que ces relations ne soient pas clairement établies, l'Indice du Développement Humain (IDH) montre une différence sensible dans les profils de communication des pays selon que leur indice de développement est élevé, moyen ou faible. Les indicateurs généralement utilisés pour l'IDH concernent le plus souvent les infrastructures et la technologie, par exemple l'accès à la radio, à la télévision ou le nombre de titres de livres publiés, de bureaux de poste, de lignes de téléphone, de télécopieurs, d'abonnés au téléphone mobile, d'utilisateurs d'Internet, d'ordinateurs personnels. On peut penser que les opportunités que ces outils offrent pour véhiculer l'information et les messages et pour permettre des interactions sociales multiples – qui déterminent le progrès social – constituent une contribution essentielle pour le niveau de développement socioéconomique des sociétés. Même si la communication est seulement un élément nécessaire mais non suffisant pour le développement, sa contribution potentielle constitue un motif pour continuer à chercher des moyens plus efficaces pour mettre les processus de communication au service du développement et pour justifier les investissements dans les idées et les pratiques d'information et de communication. C'est pourquoi une approche politique est nécessaire pour soutenir l'intégration théorique et pratique de l'information dans les plans nationaux de développement et de gouvernance.

Il y a actuellement en Afrique peu d'exemples de politiques conçues pour «pousser» à l'utilisation systématique de l'information et de la communication comme un élément des stratégies nationales de développement². De nombreuses campagnes sociales de courte durée s'appuient sur des activités d'information et de communication, mais ces interventions épisodiques n'apparaissent pas en mesure de créer une masse critique susceptible de provoquer des changements sociaux importants et durables. Face à des ressources en baisse, les pays africains devront éviter de faire des investissements non planifiés, extravagants ou improductifs dans les secteurs de l'information et de la communication. Ils devront également s'attaquer au sous-développement ou au développement déséquilibré des institutions de communication et être plus ouverts à certaines idées et pratiques (comme la liberté d'expression ou l'autonomie financière) qui accompagnent une approche plus ouverte et participative au développement national. La perspective d'un «développement durable» est pertinente pour justifier les investissements dans les programmes d'information et de communication. Elle représente donc aujourd'hui un sujet de réflexion important pour les pays africains.

2 Une exception notable est l'effort que quelques pays d'Afrique de l'ouest ont entrepris pour élaborer des politiques nationales de communication pour le développement, en collaboration avec la FAO. Voir, par exemple: Document de la politique nationale de la communication pour le développement au Burkina Faso, Tome 1, Tome 2; Burkina Faso, Ministère de la Communication, et FAO, Rome, 2001.

POURQUOI AVONS-NOUS BESOIN D'UNE POLITIQUE D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION?³

Les gouvernements et d'autres institutions élaborent des politiques qui assurent la cohérence et évitent les contradictions dans les activités de diverses entités publiques et privées. Les outils politiques cherchent également à résoudre des problèmes sociaux ou techniques et à légitimer la mise en place de programmes et projets.

Les pays africains ne sont pas en reste en matière d'élaboration de politiques. Nombre d'entre eux ont déjà mis en place des politiques dans différents secteurs et quelques-unes sont très bien formulées, s'agissant notamment des politiques économiques, sanitaires, agricoles, éducatives, environnementales et étrangères. Dans quelques pays, on ne trouve que des documents symboliques, virtuellement moribonds, sans réalité dynamique et sans réelle possibilité de mise en œuvre. Dans d'autres pays, ces politiques proposent des orientations sectorielles qui peuvent contribuer aux objectifs globaux du développement national. Dans ce contexte, une politique de communication peut constituer une contribution de plus au développement national, en permettant le renforcement d'actions autour de problèmes intersectoriels.

Les politiques de communication sont définies comme

«une série de principes et de normes mis en place pour piloter le comportement des systèmes de communication. Au fil du temps, elles sont façonnées dans le contexte général de l'approche de la communication et des médias par les sociétés. Construites sur les idéologies politiques, les conditions économiques et sociales du pays et les valeurs sur lesquelles elles sont basées, elles s'évertuent à les mettre en relation avec les besoins réels et le potentiel de la communication.»⁴

³ Les politiques d'information traitent davantage des équipements et des logiciels qui constituent l'infrastructure d'une société, en relation avec les implications des NTIC et des «autoroutes de l'information» pour le traitement des données factuelles, leur conservation et leur utilisation en tant que savoir. La communication est davantage orientée vers les processus sociaux, les interactions entre les individus et les groupes ainsi que le développement des mass-media. Naturellement les deux concepts se croisent largement et d'un point de vue politique, ils doivent être utilisés ensemble. Dans ce document, on accordera moins d'importance aux politiques d'information en tant que telles, qui méritent un traitement à part entière. Voir aussi UNESCO, op. cit. 1996, pour un approfondissement de ce thème.

⁴ Voir Mwaura, Peter, *Communication Policies in Kenya*, UNESCO, 1980, préface.

Dans toute société, les institutions publiques et privées, comme les individus, s'engagent dans des actions de communication internes et externes pour diverses raisons. Souvent, il n'y a pas d'idée ou de vision partagée par tous pour aider à la coordination ou la rationalisation de ces différentes actions, sans doute parce que les décideurs politiques et les planificateurs ne voient pas comment ils pourraient le faire. Une politique nationale d'information et de communication pour le développement peut fournir le cadre conceptuel et institutionnel nécessaire pour la coordination et l'intégration des interventions techniques et sociales entreprises par des institutions allant de la vulgarisation agricole aux ministères de l'éducation et de la santé, d'ONG comme les groupes d'appui aux femmes, ou les militants des droits de l'homme, à des intérêts privés comme les chambres de commerce ou les banques. La contribution d'une politique nationale consiste à articuler les principes, les valeurs et les normes applicables à la communication à tous les niveaux du gouvernement, de la société civile et du secteur privé, dans le cadre des objectifs de développement d'une nation. Une autre approche qui considérerait l'information et la communication comme un «secteur» de la planification du développement⁵ pourrait aussi aider à rationaliser les investissements et constituer une base pour intégrer les interventions d'information et de communication au sein des stratégies nationales de développement.

Une politique de communication peut donc constituer un outil d'appui à la planification, au développement et à l'usage systématiques du système de communication, ainsi qu'à ses ressources et possibilités, pour renforcer efficacement le développement national.

Une diffusion efficace et continue de la communication publique est un prérequis important pour une gouvernance démocratique. Dans les démocraties naissantes ou renaissantes d'Afrique, la communication sociale apporte le ciment qui lie divers groupes sociaux et communautés dans leur résolution à construire des sociétés nouvelles. Elle permet de créer des liens entre les dirigeants politiques, religieux, traditionnels, communautaires et leurs partisans et de bâtir des ponts entre les communautés urbaines et rurales ainsi qu'entre les générations.

C'est à travers la communication que les agences gouvernementales et les ONG s'efforcent de fournir des informations techniques et des services sociaux pour améliorer la qualité de vie des citoyens et que la société civile cherche à élargir la participation à la gouvernance et à la rendre durable. Le succès des nouvelles politiques et pratiques agricoles, des campagnes de santé, d'alphabétisation, d'éducation politique et civique des adultes est largement dû à l'apport de la communication. Face aux enjeux liés à la propagation rapide du VIH/SIDA, la communication est aujourd'hui une nécessité cruciale pour la

*5 L'idée de «planification de la communication pour le développement» a été introduite dans les écrits sur la communication au cours des années 80. Elle était conçue comme un outil permettant d'aller des politiques vers l'action, en tant que processus de formulation d'objectifs de société en les liant au potentiel du système de communication et en utilisant les technologies permettant d'atteindre au mieux ces objectifs. Voir: A. Hancock, *Communication Planning for Development: An Operational Framework*, Paris, UNESCO 1981; also A. Hancock, *Communication Planning Revisited*, Paris, UNESCO 1992.*

mobilisation et les changements sociaux afin de susciter des comportements préventifs et de soutenir les personnes infectées et affectées.

Mais la communication peut aussi diviser la population, sur différents aspects socioculturels et contribuer à des clivages sociaux, à la marginalisation voire à la violence. Ces possibilités apparemment contradictoires soulignent le défi **des choix** et des prises de décision délibérées pour s'assurer que la communication joue bien un rôle positif dans la société. Les effets de ces décisions peuvent être explicités dans une déclaration politique.

Dans ce contexte général, les stratégies peuvent être conçues pour faciliter une utilisation intensifiée et rationalisée des canaux de communication interpersonnelle, de groupe et de masse afin qu'ils soient adaptés aux ressources et aux orientations culturelles et suffisamment décentralisés pour soutenir les programmes de développement. Il existe un besoin accru d'inciter les organisations locales à utiliser les nouvelles technologies de communication comme Internet, à promouvoir les liens sociaux et à assurer un soutien étendu aux efforts de communication. C'est pourquoi la communication, dans une acceptation dynamique et systématique, peut devenir un outil de construction de solidarités pour atteindre des objectifs partagés, au plan national et régional, en matière d'amélioration de la santé et de la situation économique, d'éradication de la pauvreté, d'émancipation des femmes et des jeunes et de bonne gouvernance. Ces résultats peuvent être facilités par une politique de communication explicitement liée à la politique nationale de développement.

DIMENSIONS D'UNE POLITIQUE D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

Pour qu'une politique nationale de communication soit efficace, elle doit s'efforcer d'être détaillée, de couvrir tous les problèmes que l'on juge pertinents pour la société en question. Elle doit aborder les différents aspects et secteurs de la communication humaine, notamment les pratiques culturelles indigènes et traditionnelles, les médias imprimés, les médias électroniques et radiodiffusés, le film, le cinéma, la vidéo, le théâtre, la publicité, le développement du langage, la formation et les technologies. Ce sont les principaux terrains d'action et aussi les espaces de conflits d'intérêts pour les acteurs et partenaires du développement, à différents niveaux.

Compte-tenu des divers problèmes socioéconomiques du continent, l'information et la communication publiques en Afrique devraient être de plus en plus orientées vers le développement et se consacrer à la promotion de la santé, du bien-être économique et social des populations, de l'éducation à leurs droits et responsabilités civiques, ainsi qu'à leur émancipation afin que soient compris les problèmes de la nation et des communautés s'agissant de l'alimentation, de l'eau, des activités économiques et entrepreneuriales, de la population, de l'environnement, de l'éducation civique, etc. et que soient mis en œuvre des solutions à ces problèmes. En conséquence, alors que nous avançons dans le vingt et unième siècle, une des questions majeures sur l'agenda du développement de l'Afrique devrait être: comment utiliser l'information et la communication au service des initiatives de développement aux niveaux national et local? Une politique nationale de communication constitue une réponse possible.

OBJECTIFS D'UNE POLITIQUE NATIONALE D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

Selon les considérations précédentes, une politique nationale d'information et de communication pour le développement durable des pays africains devrait se fixer les objectifs suivants:

- appuyer les initiatives et les programmes nationaux de développement et agir positivement sur la qualité de vie de la population en facilitant un usage systématique et efficace de stratégies et d'activités d'information et de communication;
- rationaliser les investissements multi-sectoriels dans les équipements et les programmes d'information et de communication en les consolidant et en les intégrant de façon appropriée aux plans nationaux de développement et aux structures de planification;
- améliorer l'accès aux infrastructures et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, notamment dans les communautés rurales;
- promouvoir un dialogue national sur les questions de développement pour tous les citoyens, en lien avec la culture démocratique émergente et les dispositions constitutionnelles nationales;
- protéger l'identité culturelle nationale, promouvoir le patrimoine culturel national et renforcer le développement des capacités culturelles et artistiques ainsi que les institutions, tout en facilitant des échanges fructueux au niveau régional et international;
- assurer le développement opportun et méthodique des institutions et des métiers consacrés à l'information et à la communication, à travers l'établissement de standards ainsi que le renforcement des capacités et des ressources humaines.

COMMUNICATION POUR LE DÉVELOPPEMENT

La pratique de la communication pour le développement est un processus multi-sectoriel de partage de l'information sur l'agenda du développement et les actions planifiées. Elle lie les planificateurs, les exécutants et les bénéficiaires des activités de développement, y compris la communauté des donateurs. Elle contraint les planificateurs et les exécutants à fournir des données et des informations claires, explicites et intelligibles sur leurs objectifs et leur rôle dans le développement, ainsi que des informations explicites sur les possibilités de participation pour les bénéficiaires qui souhaitent contribuer aux résultats du développement. Elle assure que la communauté des donateurs est tenue informée en permanence des réalisations et des contraintes des efforts du développement sur le terrain.

La communication pour le développement utilise tous les dispositifs et les moyens de partage de l'information. Elle n'est donc pas limitée aux seuls médias de masse. Elle mobilise également des groupes formels et des canaux informels de communication, comme les associations de femmes et de jeunes, ainsi que les lieux de polarisation de la population comme les marchés, églises, festivals ou rassemblements.

Mais la spécificité de sa contribution est de les utiliser d'une façon **systémique, systématique, permanente, coordonnée et planifiée**, afin de créer les liens et activer les fonctions.

Cela demande une analyse de l'environnement communicationnel, des ressources et des compétences disponibles et requises (matérielles, logicielles, financières et humaines) et d'indiquer clairement les résultats escomptés pour chaque type de ressource engagée, afin de permettre la responsabilité financière. En bref, la communication pour le développement est une fonction légitime de planification et de mise en œuvre du développement. Elle doit donc être considérée comme une «technologie» utile pour mettre en œuvre les processus de communication sociale visant à favoriser et à renforcer le développement durable aux niveaux local et national. Elle devrait être prise plus au sérieux par les programmes de changement social et figurer explicitement dans les politiques et stratégies de développement. Une façon de le faire est de formuler une politique nationale d'information et de communication, qui peut être intégrée explicitement dans la conception et la mise en œuvre du développement national.

QUELQUES QUESTIONS APPELANT UNE ACTION POLITIQUE

- Développement des médias: régulation et dérégulation
- Renforcement des métiers et des institutions de communication

- Développement culturel et intégration sociale
- Développement et formation des ressources humaines
- Technologies de communication: anciennes, nouvelles et émergentes
- Communication pour le développement
- Coopération régionale et internationale
- Commercialisation et privatisation
- Mobilisation et attribution des ressources.

Compte tenu de l'étendue et de la nature multisectorielle des besoins et des objectifs du développement national, une stratégie nationale d'information et de communication pour le développement durable peut aussi être vue comme une question multisectorielle et multidimensionnelle autour de laquelle les divers acteurs du développement peuvent trouver un point de ralliement, et à laquelle ils peuvent apporter des contributions constructives appréciables.

Des tentatives précédentes pour traiter les questions de politique d'information et de communication dans certains pays n'ont pu être mises en œuvre de façon ad hoc et ont été sur-politisées, car elles manquaient d'un cadre et d'orientations communes orientées vers le développement. En se centrant presque exclusivement et sans marges de négociations sur des secteurs d'intérêt particuliers ou des considérations thématiques (comme la commercialisation, la privatisation, le service public, les monopoles, la liberté d'expression, les droits des minorités, etc.), elles ont tendance à exacerber les zones de tension et de désaccord, au lieu de promouvoir les opportunités d'un dialogue constructif. Le développement et la gestion d'une politique nationale d'information et de communication peuvent être vus comme un mécanisme de diffusion de l'éducation à grande échelle et de participation publique consciente aux prises de décision sur les directions futures du développement dans les sociétés africaines.

QUELQUES QUESTIONS PERTINENTES

Le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique nationale sur quelque sujet que ce soit, passe par les étapes suivantes.

1 - Développement

L'Afrique se développe-t-elle? Votre pays est-il en train de se développer? Selon que votre réponse sera «oui», «non» ou «peut-être», comment l'information et la communication peuvent-elles accélérer le développement dans votre pays? Plus spécifiquement, comment une approche politique de l'information et de la communication peut-elle accélérer le développement de votre pays? Dans le même esprit, quels sont les objectifs de développement de votre pays? Etes-vous concerné par la croissance économique? la réduction du niveau de pauvreté? la qualité de vie de la population? les droits de la population et sa liberté de s'exprimer? Comment une approche politique de l'information et de la communication peut-elle accélérer le développement dans votre pays?

2 - Politiques

Les politiques sont une question politique. La politique concerne le pouvoir; le pouvoir de choisir, le pouvoir de décider. Qui a le pouvoir de décision aujourd'hui en Afrique?

Le défi concerne la **volonté** politique. Où se trouve-t-elle aujourd'hui, en Afrique? Les gouvernements sont naturellement importants; mais la société civile et les citoyens individuels deviennent également importants. Comment le processus de conception et de mise en œuvre de politiques nationales de communication peut-il influencer «l'équilibre des pouvoirs» dans les pays africains?

3 - Démocratie

Les gouvernements et les citoyens africains expriment un engagement pour la démocratie, même s'il n'est pas toujours très clair que la démocratie signifie davantage que l'organisation périodique d'élections. Rappelons-nous ce que disait le regretté Claude Ake: «Dans une grande partie de l'Afrique, les gens votent sans choisir». Quoiqu'elle signifie, la démocratie doit inclure la notion de participation de la majorité des gens dans le débat des questions d'importance nationale. Comment la conception et la mise en œuvre d'une politique nationale d'information et de communication peut-elle renforcer la démocratie?

4 - Culture

La culture, c'est l'adaptation à l'environnement physique et métaphysique.

La culture, c'est l'identité, la définition de qui nous sommes, quelles sont nos valeurs, comment nous nous voyons nous-mêmes, comment nous voulons que les autres nous voient.

Comment une politique nationale d'information et de communication peut-elle contribuer au développement culturel? Au XXI^e siècle, pouvons-nous encore parler de cultures nationales en Afrique? Ne sommes-nous pas devenus une partie de la société mondiale? Qui définit comment cette société mondiale peut communiquer et à propos de quoi? Quelle peut être la contribution des Africains à un environnement culturel mondial? Comment cela peut-il s'articuler avec les politiques nationales de communication?

La culture, c'est aussi des institutions, comme la religion. Quelles dispositions doit-on prendre, dans les politiques nationales d'information et de communication, en rapport avec la religion?

Presque partout en Afrique, la culture c'est la diversité. Parce que beaucoup de nations africaines sont pluri-ethniques avec des contextes culturels diversifiés. Comment une politique nationale d'information et de communication peut-elle prendre des dispositions pour préserver la diversité culturelle en même temps que favoriser son intégration, très souhaitée?

5 - Langage

La communication s'appuie sur le langage et le langage de la communication peut tout à la fois exclure ou intégrer les individus et les groupes. Le langage d'une politique nationale de communication est un aspect important de son acceptabilité et de son impact.

6 - Libertés

Le droit de communiquer, de parler et d'écouter les autres est désormais un droit universel. Une politique nationale de communication doit reconnaître le droit à communiquer et s'assurer qu'il est respecté, en droit et en fait.

7 - Accès

Il y a un grand fossé à la fois entre les individus et entre les groupes dans la possibilité d'accéder aux médias et aux autres canaux de communication publique. Une politique nationale de communication doit tenter d'améliorer cet accès et de diminuer les facteurs qui lui font obstacle.

8 - Technologie

Un rapport de l'UNESCO de 1972 déclarait que: le développement rapide des technologies de communication rend importante la formation continue des utilisateurs potentiels. Ce qui était techniquement ou économiquement indéfendable hier peut être possible aujourd'hui et attractif demain. *«Une politique nationale de communication cherchera à équilibrer les besoins d'après-demain à partir des réalités d'aujourd'hui.»*

9 - Economie

Les politiques d'information et de communication doivent-elle s'occuper seulement de ce qui est accessible? Les analyses et les propositions de la politique doivent-elles se baser seulement sur les ressources nationales?

10 - Le cadre institutionnel

Qui devrait être responsable du pilotage et de la gestion d'une politique d'information et de communication? Dans quelques pays, l'initiative est venue du département ministériel chargé de l'information ou des télécommunications. Souvent, c'est un ministère, rebaptisé ministère de la communication, qui a dirigé la politique de communication.

Plus tard, des discussions au niveau international ont suggéré la mise en place d'un Conseil national de la communication, en tant qu'entité indépendante, sous contrôle du Parlement, ou la création d'un cadre non partisan. En fait, dans tous les pays, les décisions font l'objet d'une négociation entre les intérêts et les forces sociales en présence, dans le contexte du développement.

Toutefois, l'existence d'actions stratégiques de communication en appui aux programmes ou projets du secteur du développement peut aussi influencer les choix des directions prises par la politique nationale de communication pour le développement. Par exemple, plusieurs pays ont un système ou un projet d'appui à la communication dans le domaine de l'agriculture, y compris la vulgarisation et l'information agricoles, en combinant des stratégies basées sur la communication interpersonnelle et les mass-media.

De nombreux pays ont également développé des programmes ou projets de promotion et d'éducation sanitaire. Dans d'autres pays, la communication en matière de population est encore souvent basée sur une stratégie sectorielle pour la promotion de la santé reproductive ou sur les changements de comportement des adolescents. De même, dans plusieurs pays, les activités de communication en soutien à la prévention du VIH/SIDA sont basées sur des stratégies multimédias et multisectorielles. Toutes ces actions de terrain construisent les éléments de mise en œuvre d'une politique nationale de communication pour le développement. La société civile, y compris les professions juridiques, les journalistes, les groupes de publicité et de marketing, les associations féminines, les militants des droits de l'homme et les ONG se sont activement impliqués pour pousser un ou plusieurs secteurs de la politique de com-

munication pour le développement, afin que cette dernière prenne en compte leur programme politique ou économique particulier. Ceci contribue aussi à définir des perspectives et des actions pour faire face aux principaux défis qui sont: développer ou ne pas développer, comment l'information et la communication peuvent jouer un rôle?

11 - Conception et mise en œuvre des politiques

Pour concevoir une politique, quelques considérations préalables sont nécessaires, sous forme de questions comme celles-ci: **Qui en a besoin?** Le besoin d'une politique de communication est souvent ressenti au niveau des institutions publiques ou privées ou encore de la société civile. Quelle que soit la nature du problème posé, la politique d'information et de communication aura un impact sur les divers groupes ou individus concernés. La conception et la formulation de la politique devraient donc être considérées comme un «*bien public*» représentant un intérêt potentiel pour une grande partie de la société. Le processus doit donc être transparent et chercher à intégrer tous les intérêts en présence. Au-delà de l'implication des techniciens et des professionnels de l'information et de la communication dans le processus, d'autres groupes devraient également y être représentés afin que l'appropriation du processus et des résultats soit vraiment «nationale».

Une autre question concerne le défi et la vision, en d'autres termes: **Pourquoi a-t-on besoin d'une politique de communication?** L'accroissement de l'influence mondiale des organisations et des technologies d'information et de communication est ressentie à différents niveaux en Afrique. De même, les changements intervenus dans l'arène politique, avec la démocratisation et l'implication accrue de la société civile dans la gouvernance, créent des tensions qui appellent des changements dans la gestion des biens et services publics, y compris dans le domaine de la communication. En conséquence, les questions du contrôle et de la propriété des organismes de télécommunication et des médias, de la liberté d'expression et de l'accès aux médias par les partis politiques à l'occasion des élections sont devenues un élément important du discours national dans nombreux pays. De plus, le besoin des individus et des communautés à participer aux activités de développement fait que le rôle de la communication comme outil favorisant la confiance et le consensus sur l'agenda du développement est un objectif important pour les gouvernements comme pour les sociétés en général. L'émergence des nouvelles technologies y compris les ordinateurs, Internet et les outils qui s'y rattachent, crée une situation qui appelle une action concertée au sein de l'espace national et régional. Voici quelques unes des raisons qui rendent généralement une politique nécessaire: traiter avec clarté et publiquement les questions techniques et culturelles.

Mais la résolution des problèmes quotidiens n'est pas le seul but recherché. Une bonne politique devrait aussi être en mesure de fournir des indicateurs pour les dix ans à venir. Comme le secteur de la communication change rapidement dans le monde entier, l'environnement de la politique peut devenir plus dynamique, même à court terme. Pour cette raison, il est important que les politiques soient ouvertes sur l'avenir et qu'elles puissent satisfaire les attentes futures de ceux qui les mettront en œuvre ou seront influencés par elles. Une façon concrète de s'en assurer consiste à anticiper, c'est à dire se faire une idée sur un échantillon de la société, en termes de type d'environnement futur dans lequel les gens voudraient vivre et imaginer les rôles que l'information et la communication pourront jouer dans ces scénarios du futur. Ceci pourrait alors

faire partie de l'environnement auquel une politique de communication pourrait répondre. L'anticipation collective est un outil de gestion sociale qui devrait être intégré dans le processus de conception de la politique.⁶

Autres questions: quels sont les enjeux du développement sur le terrain? Qu'en savons-nous? Que devons-nous savoir? L'analyse de la situation est la première étape de la conception de la politique. Elle entreprend de «balayer» l'environnement politique. Elle devrait aider à définir le besoin d'une politique en identifiant les problèmes de développement qu'une politique d'information et de communication pourrait contribuer à résoudre. Questions pertinentes: quelle est la situation actuelle du système de communication, y compris ses diverses composantes et sous-secteurs? Quelles sont ses forces et ses faiblesses? L'analyse de la situation devrait contribuer à évaluer les capacités potentielles de changement du système à court et moyen terme, en prenant en compte les difficultés et les obstacles qu'il peut rencontrer.

Les objectifs, buts et principes font partie des questions préalables. Toute politique doit avoir des buts et des objectifs. Ils représentent les réponses aux besoins de développement que la politique devra satisfaire à moyen et long terme. Une politique devrait également avoir établi des normes et des principes pour guider son orientation et ses contenus. Ils sont généralement tirés des objectifs nationaux en matière de développement ou des dispositions constitutionnelles. Parmi ces principes sous-jacents, notons particulièrement:

- démocratisation
- participation populaire
- accès équitable à l'information et la communication
- liberté d'expression et de réception
- intégration sociale
- pluralisme et diversité
- promotion et préservation de la culture
- responsabilité en matière de communication publique
- droits de la communication
- cohérence avec les autres politiques sectorielles/sociales.

⁶ Voir O. Adesida, *Health futures, OMS, région africaine, Harare, 2001.*

LES ÉTAPES DE LA CONCEPTION ET DE LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE NATIONALE DE COMMUNICATION POUR LE DÉVELOPPEMENT

Lors de l'atelier sur les méthodologies d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies sectorielles de communication multimédia et des politiques nationales de communication pour le développement, la FAO a proposé un certain nombre d'étapes nécessaires à la conception et à la mise en œuvre d'une politique nationale de communication pour le développement. C'est à partir de cette présentation et du débat qui en a suivi que nous proposons ici les étapes ci-dessous.

ETAPES DE CONCEPTION

1. Volonté nationale clairement exprimée pour la conception d'une politique nationale de communication en soutien aux programmes de développement.
2. Mise en place d'un comité national pour un pilotage stratégique des travaux de conception.
3. Identification et choix des thèmes et secteurs qui doivent être associés aux analyses de situation et aux études préalables, dans le contexte des possibilités nationales.
4. Préparation d'un document de synthèse qui souligne les principales tendances du développement ainsi que les enjeux socioéconomiques et les réalités du pays. Ce document servira de référence/guide pour les experts nationaux chargés des enquêtes sectorielles ou thématiques.
5. Organisation d'un atelier national de formation et d'élaboration d'un consensus réunissant experts, nationaux ou non, associés au processus de conception, pour faciliter une compréhension commune et instituer des valeurs et des buts partagés.
6. Mise en œuvre de recherches documentaires et d'enquêtes de terrain dans les zones identifiées, en utilisant une méthodologie commune et notamment les approches participatives.
7. Organisation de consultations régionales/provinciales pour identifier les besoins d'information et de communication à ces niveaux et intégrer dans le processus de conception de la politique le point de vue et les idées des agents de développement et des communautés de base.

8. Préparation d'un document résumant les enquêtes de terrain et l'information collectée au niveau national et régional, qui servira de document de référence et permettra de stimuler le dialogue national.
9. Organisation d'un atelier national pour concevoir une politique nationale de communication pour le développement, associant un large éventail d'acteurs provenant du gouvernement, de la société civile, du secteur privé, des ONG, des organisations communautaires. Les contributions aux travaux de l'atelier incluent les conclusions et recommandations des ateliers régionaux et provinciaux qui seront discutées, prises en compte et le cas échéant exécutées.
10. Restitution des rapports des consultations aux acteurs notamment au niveau des régions et provinces.
11. Conception d'un programme national de communication pour le développement avec des plans d'action à court, moyen et long terme, des programmes sectoriels et une budgétisation.

PHASE DE MISE EN ŒUVRE

1. Réaffirmation de la volonté nationale (gouvernement, société civile et tous les acteurs du développement national) de s'engager dans la mise en œuvre de la politique adoptée.
2. Etablissement d'un cadre institutionnel crédible, indépendant, flexible pour la mise en œuvre et la gestion de la politique. Cela devrait inclure à la fois un organe au niveau politique et à un secrétariat technique d'experts qualifiés.
3. Identification et allocation des ressources humaines et financières pour le mécanisme national de coordination.
4. Promotion de la politique nationale de communication pour le développement pour obtenir des soutiens des partenaires au développement et acteurs nationaux, y compris les communautés de base.
5. Organisation d'une table-ronde des donateurs et d'autres actions de mobilisation des ressources.
6. Suivi et évaluation de la politique nationale de communication pour le développement.

Ces étapes n'ont pas à être suivies mécaniquement, mais elles doivent toutefois être examinées à fond dans chaque exercice national, pour assurer que le meilleur processus de conception et de mise en œuvre a été suivi, afin que la politique qui en découle et son application apportent une valeur ajoutée au développement national.

BIBLIOGRAPHIE

- Adesida, O.**, 2001. *Health futures*, OMS, région africaine, Harare.
- Hancock, A.** 1981. *Communication Planning for Development: An Operational Framework*, Paris, UNESCO.
- Hancock, A.** 1992. *Communication Planning Revisited*, A. Hancock, Paris, UNESCO.
- Ilboudo, J.-P.**, 2001. *Document de la politique nationale de la communication pour le développement au Burkina Faso*, Ministère de la Communication et FAO, Rome.
- Ilboudo, J.-P.** *Les politiques nationales de communication pour le développement à travers neuf années d'expérience de la FAO en Afrique francophone et lusophone: Méthodologie et leçons apprises*, FAO, Rome.
- Mwaura, P.** 1980. *Communication Policies in Kenya*, UNESCO,
- UNESCO.** 1996. *Technologies de l'information et de communication pour le développement: point de vue de l'UNESCO*.

