

Good Media Governance:

A Solid Foundation for Democratic Development

BY IAN ALEXANDER

More than two centuries ago, Thomas Jefferson said that, if forced to choose between a government without newspapers or newspapers without a government, he would not hesitate to prefer the latter.¹ Today, the link between strong, independent media and democratic development is universally acknowledged: “[D]emocracy and journalistic excellence rise or fall together.”² This requires not only a critical mass of well-trained, well-equipped journalists but also an environment where the underlying structures and processes of the media sector are principled, robust and stable – in other words, good media governance.

Media governance has been described as “a barometer of the quality of democracy.”³ It has also been linked to economic development, as well as to such crucial indicators as the rule of law, per capita income, and lower infant mortality rates.⁴ The World Bank Institute and the Millennium Challenge Corporation include media governance among their criteria for allocating economic assistance to developing countries.

For our purposes, media governance can be understood as the network of institutions and systems by which the media and communications element of society is organized and managed.⁵ This includes the framework of policy, legislation, regulation and other forms of governmental oversight. It also encompasses the way the industry itself governs its own affairs. Increasingly, media governance is seen as involving a third, equally important component; namely, the considerable and growing interest and engagement of

civil society and the population at large in media issues, especially with regard to transparency, accountability and responsiveness (see diagram on page 28).⁶

The twin goals of good media governance are media freedom and media responsibility. There are those who insist on media freedom as an absolute and unfettered right, but even the Chapultepec Declaration, that touchstone of international commitment to freedom of the press, champions “a press that is responsible and involved, a press aware of the obligations that the practice of freedom entails.”⁷ Many commentators (including myself) would argue that it is government’s job to protect media freedom, and the industry’s role to ensure media responsibility (rather than vice versa), with the public serving as vigilant defenders of both principles, watchdogs keeping the other players honest.

What, then, are some of the principal ingredients of a comprehensive media

governance framework “on the ground”? At the constitutional and legislative level, laws governing such matters as freedom of information, copyright and libel should give priority to the people’s right to know, while providing appropriate protection for the rights of individuals (e.g., privacy, property and reputation). Legislation governing the media sector itself should be restricted to broad matters of policy, rather than the minutiae of content.

Regulatory and administrative mechanisms that flow from legislation – e.g., access to information offices, broadcast licensing authorities, etc. – ought to be designed for maximum credibility and effectiveness. Appointments to these bodies must be above reproach and beyond politics, and the processes by which they operate must be open and transparent (e.g., public hearings, right of appeal, etc.). Above all, they must function independently, at arm’s length from the government of the day, and report directly to the legislature. The same criteria apply to any state media organs, such as public broadcasters.

In general, I would argue that government’s role in media governance is to establish the ground rules, and then get out of the way. It is to the media industry itself that we should look for meaningful standards of practice, through a proactive system of industry self-regulation, utilizing all appropriate tools and techniques, such as codes of conduct, monitoring mechanisms, user-friendly complaints processes, ombudspersons, press councils, the obligation to issue corrections and retractions, and the right of reply, among others. These are not limits on freedom of speech, but, rather, guarantors of it.

In a number of jurisdictions, government has effectively “subcontracted” some or much of the enforcement of standards to the industry, retaining the right to deal only with egregious exceptions. This approach is generally referred to as “co-regulation” – i.e., a blend of state regulation and industry self-regulation.⁸ It has several potential benefits – notably,

Continued on page 28

La bonne gouvernance des médias :

une assise solide pour le développement démocratique

IAN ALEXANDER

Il y a plus de deux siècles, Thomas Jefferson affirmait que, si on le forçait à choisir entre le gouvernement sans le pouvoir de la presse et le pouvoir de la presse sans le gouvernement, il n'hésiterait pas à choisir la deuxième hypothèse.¹ Aujourd'hui, le lien entre des médias puissants et indépendants et le développement démocratique est universellement connu : «La démocratie et l'excellence en journalisme progressent ou régressent ensemble.»² Ce lien nécessite non seulement une masse critique de journalistes bien formés et bien outillés, mais aussi un contexte où les structures sous-jacentes au secteur des médias reposent sur des principes élevés, solides et stables, en d'autres termes, sur une bonne gouvernance.

La bonne gouvernance des médias a été décrite comme étant «le baromètre de la qualité d'une démocratie».³ Elle est également liée au développement démocratique et à des indicateurs déterminants comme la primauté du droit, le revenu par habitant et le faible taux de mortalité infantile.⁴ L'Institut de la Banque mondiale et Millennium Challenge Corporation incluent la gouvernance des médias parmi les critères pour accorder une aide économique aux pays en développement.

Pour les besoins de notre exposé, nous définissons la gouvernance des médias comme le réseau d'institutions et de mécanismes en vertu duquel les médias et les communications dans une société sont organisés et gérés.⁵ Cette définition comprend le cadre politique, la législation, la réglementation et autres mécanismes publics de surveillance. Elle comprend aussi la façon dont le secteur de la presse régit ses propres activités. Un troisième facteur, tout aussi important, est de plus en plus associé à la bonne gouvernance des médias : l'intérêt croissant que la société civile et le grand public portent à l'endroit des médias, particulièrement en ce qui a trait à la transparence, la responsabilité et la capacité de réaction rapide (voir le diagramme).⁶

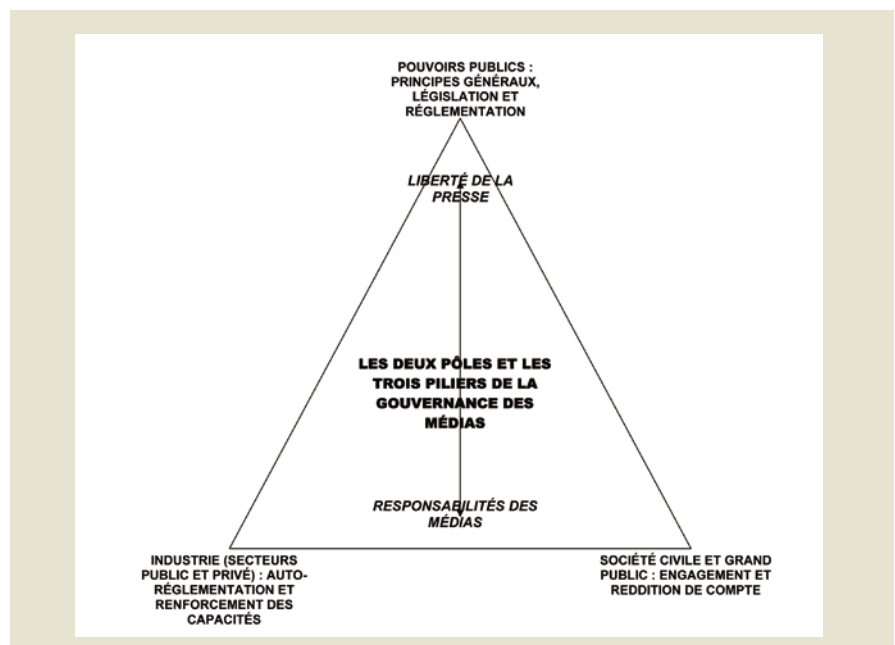
Les deux grands objectifs de la gouvernance des médias sont la liberté et la responsabilité de la presse. Pour d'autres, la liberté de la presse est un impératif absolu et un droit qui ne devrait être soumis à aucune restriction. Pourtant, même la Déclaration de Chapultepec, qui témoigne

de l'engagement international envers la liberté de la presse, plaide en faveur d'une presse responsable et engagée, consciente des obligations que comporte l'exercice de la liberté.⁷ De nombreux commentateurs (dont je fais partie) soutiennent qu'il appartient aux pouvoirs publics de défendre la liberté de presse, et que c'est le rôle de l'industrie de veiller à ce que les médias soient responsables (plutôt que l'inverse), le public se faisant le défenseur vigilant des deux principes et le chien de garde qui surveille l'intégrité des deux intervenants.

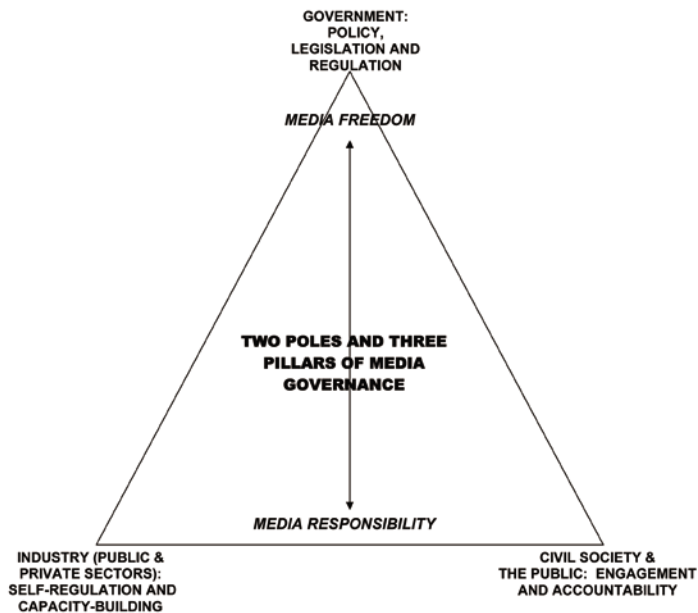
Quels sont alors les principaux facteurs favorisant un cadre de gouvernance des médias «sur le terrain»? Sur les plans constitutionnel et législatif, les lois régissant les domaines comme la liberté de la presse, le droit d'auteur et la diffamation devraient donner la priorité au droit à l'information, tout en protégeant adéquatement les droits individuels (p. ex., à la vie privée, à la propriété et à la réputation). Les lois régissant le secteur des médias devraient quant à elles se limiter aux grands

Suite à la page 29

Modèle simplifié de gouvernance des médias



Simplified Media Governance Model



Continued from page 26

for our purposes, reducing the chance of political interference in the content of what is published and broadcast. It also has several risks – including the possibility that the public interest will be sacrificed to commercial imperatives. As always, the optimum solution is likely to vary depending on circumstances.

In my own view, the best, if not the only, way to achieve good media governance in the long term is through the active engagement of civil society and citizens/audience members in general. They have the right to expect – and the duty to demand – non-interference by politicians in media activities; independence and transparency of the institutions that regulate media affairs; and accessibility, accountability and responsiveness from media proprietors and the journalists who work for them.

The current DDD project to assist with strengthening media governance in Guyana is still a work in progress, but some early lessons are emerging. First, media governance is much more than a sector-specific “technical” matter; it embraces broad political, economic and social issues and trends. Inevitably, these

larger currents will both influence, and be influenced by, the evolution of the media landscape, and must be taken into account when planning and implementing the intervention. Second, good media governance cannot be delivered solely top-down, by government fiat, nor solely bottom-up, from within the media community itself. It requires a joint effort by all stakeholders, which may have to start with a painstaking process of building trust and consensus, long before contentious substantive issues can be addressed. Finally, it goes without saying that to be successful and sustainable, any media governance initiative must be driven by individuals and institutions from within the country – though outsiders may make valuable contributions as technical experts and/or honest brokers.

There are many nations, in many different parts of the world, where sound media governance principles are not yet being practiced. There is a growing body of evidence that this is a challenge that needs to be addressed, and an expanding pool of knowledge about how best to do so. Those with a stake in the future of global democratic development would be well

advised to treat this issue as a priority for increased attention and resources.

Reference

1. Letter to Edward Carrington, 1787.
2. Jeffrey Scheuer, *The Big Picture: Why Democracies Need Journalistic Excellence*, New York: Routledge, p. xii.
3. Marc Raboy, et al., “Project on Media Governance,” Montréal: McGill University, 2006.
4. Daniel Kaufmann & Mark Nelson, “Media, Good Governance and the Economy: Transparency and Accountability for Development Impact,” World Bank Institute, presentation on World Press Freedom Day, May 2-3, 2003, Kingston, Jamaica.
5. There is a growing body of serious academic thinking and writing on the subject of media governance, which would require a much more sophisticated definition than this. Moreover, much of the theoretical work on the subject adopts a rigorously objective and descriptive approach, whereas my perspective is at once more practical or operational, and more normative or values-driven.
6. For some aspects of this analysis, I am indebted to Katja Schwer of the Institute for Communications Studies at Ludwig-Maximilian University in Munich, Germany. Her model of media governance is considerably more complex and nuanced than the simplified one I present here.
7. Adopted by the Hemisphere Conference on Free Speech, Mexico City, 1994.
8. See the special section on this subject entitled “Media Governance: New Ways to Regulate the Media,” in *The European Journal of Communication Research*, 32:3 (September 2007), pp. 323-362. **M**

Ian Alexander spent four decades in commercial and public broadcasting, the last 25 years with CBC/Radio-Canada. Through DDD, he is currently working with the Guyana Press Association on media governance. He can be reached at ianalexan@gmail.com. A longer version of this article may be found in DDD's online library at www.democraticdevelopment.ca.

Suite de la page 27

principes directeurs plutôt que de légiférer sur les menus détails de contenu.

Les mécanismes réglementaires et administratifs découlant de la législation (comme les bureaux d'accès à l'information ou les autorités accordant les droits de licence de radiodiffusion) doivent être conçus pour assurer le maximum de crédibilité et d'efficacité. Les nominations à ces organismes doivent être au-dessus de tout soupçon et exemptes de partisanerie politique, et le mode de fonctionnement des organismes doit être ouvert et transparent (p. ex. audiences publiques, droit d'appel, etc.). Surtout, ils doivent fonctionner en toute indépendance du gouvernement au pouvoir et rendre compte directement à l'assemblée législative. Les mêmes critères s'appliquent aux entreprises médiatiques d'État, comme les radiodiffuseurs publics.

En général, selon moi, le rôle de l'État dans la gouvernance des médias devrait se limiter à établir les règles de base. Il appartient à l'industrie des médias de définir ses normes de pratique par une auto-réglementation pro-active, en faisant appel à tous les outils et moyens pertinents, comme les codes de conduite, les mécanismes de surveillance, une procédure simple de règlement des plaintes, la nomination de protecteurs du citoyen, des conseils de presse, l'obligation de publier des correctifs et des rétractations, le droit de réplique, entre autres. Il ne s'agit pas là de limites à la liberté d'expression, mais bien de principes qui en garantissent l'exercice.

Dans plusieurs pays, les gouvernements ont effectivement donné l'application des normes «en sous-traitance» à l'industrie des médias, se réservant le droit d'intervenir uniquement dans des cas exceptionnels. Cette approche est généralement désignée sous le terme de «coréglementation», soit un amalgame de réglementation étatique et d'autoréglementation par l'industrie elle-même.⁸ La formule comporte des avantages, notamment un risque moins élevé d'interférence politique dans le contenu de ce qui est publié et diffusé. Elle comporte aussi des inconvénients potentiels, notamment le risque que l'intérêt public soit sacrifié aux impératifs commerciaux. Comme toujours, la solution optimale varie en fonction des circonstances.

À mon avis, la meilleure façon, sinon

la seule, d'assurer une gouvernance adéquate des médias à long terme passe par l'engagement actif de la société civile et des citoyens en général. Ils ont le droit de s'attendre à ce que les politiciens n'interviennent pas dans la vie des médias, et ils ont le devoir de l'exiger; à ce que les institutions qui réglementent les activités des entreprises médiatiques soient indépendantes et transparentes; à ce que les propriétaires de ces entreprises et les journalistes qui y travaillent soient accessibles, responsables et prompts à réagir.

L'actuelle initiative DDD qui vise à assurer une saine gestion du secteur des médias en Guyane suit son cours, mais on peut déjà tirer quelques leçons. D'abord, la gouvernance des médias n'est pas qu'une question d'ordre technique propre au secteur des médias; la question embrasse de vastes enjeux et tendances d'ordre politique, économique et social. Ces courants influencent inévitablement le contexte dans lequel évoluent les médias, tout comme, en retour, ils sont influencés par les médias. On doit en tenir compte lorsqu'on planifie et qu'on intervient. Ensuite, une saine régie du secteur des médias ne s'applique pas que du haut vers le bas, à coup de décrets gouvernementaux, ni seulement du bas vers le haut, à partir de la communauté des médias elle-même. Une bonne gouvernance nécessite des efforts concertés de la part de tous les intervenants; il se peut que cette collaboration doive commencer par l'établissement d'un consensus et d'un lien de confiance, bien avant qu'on puisse s'attaquer aux questions controversées et aux différends importants. Enfin, pour qu'elle soit viable et couronnée de succès, toute initiative portant sur la gouvernance des médias doit être pilotée par des responsables et des institutions du pays concerné, même si des observateurs de l'extérieur (experts techniques ou honnêtes médiateurs) peuvent apporter d'incalculables contributions.

Il existe beaucoup de pays, d'un bout à l'autre de la planète, dans lesquels les principes de saine gestion du secteur des médias ne sont pas appliqués. Ce défi doit être relevé, et nous avons les connaissances pour ce faire. Ceux qui s'intéressent à l'avenir du développement démocratique dans le monde feraient bien de donner la priorité à cette question et de lui accorder l'attention et les ressources nécessaires.

Référence

1. Lettre à Edward Carrington, 1787.
2. Jeffrey Scheuer, *The Big Picture: Why Democracies Need Journalistic Excellence*, New York, Routledge, p. xii.
3. Marc Raboy, et al., «Project on Media Governance», Montréal, McGill University, 2006.
4. Daniel Kaufmann et Mark Nelson, «Media, Good Governance and the Economy: Transparency and Accountability for Development Impact», Institut de la Banque mondiale, présentation à l'occasion de la Journée mondiale de la liberté de la presse, 2 et 3 mai 2003, Kingston, Jamaïque.
5. Un nombre croissant de théoriciens et d'universitaires réfléchissent à la gouvernance des médias et écrivent sur le sujet (qui nécessiterait une définition plus élaborée que celle que nous avons donnée). En outre, la plupart des études sur ce sujet adoptent une approche objective et descriptive rigoureuse, tandis que mon point de vue est plus pratique et opérationnel, plus normatif et axé sur les valeurs.
6. Pour certains aspects de la présente analyse, je suis redevable à Katja Schwer de l'Institut des études en communications de l'université Ludwig-Maximilian à Munich, en Allemagne. Sa conception de la gouvernance des médias est beaucoup plus complexe et nuancée que la version simplifiée que je présente ici.
7. Déclaration adoptée par la Hemisphere Conference on Free Speech, Mexico, 1994.
8. Voir la section portant spécialement sur ce sujet intitulée «Media Governance: New Ways to Regulate the Media», dans *The European Journal of Communication Research*, 32:3 (septembre 2007), pp. 323-362. **M**

Ian Alexander a passé 40 ans dans le secteur de la radiodiffusion privée et publique et les 25 dernières années à Radio-Canada/CBC. Dans le cadre du Mécanisme de DDD, il collabore actuellement avec la Guyana Press Association à la gouvernance des médias. On peut communiquer avec lui à l'adresse ianalexan@gmail.com. On peut trouver une version plus détaillée du présent article dans la bibliothèque en ligne de DDD à l'adresse www.democraticdevelopment.ca.