

LES POLITIQUES ET RÉGULATIONS DE L'AUDIOVISUEL EN AFRIQUE

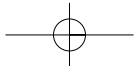
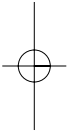
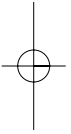
Publié pour la première fois par ARTICLE 19 en 2003
Traduit de l'Anglais

© ARTICLE 19
ISBN 1- 902 598-54-7

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être photocopée, enregistrée ou alors reproduite, conservée dans un système de récupération ou transmise sous n'importe quelle forme, par des moyens électroniques ou techniques, sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur et de l'éditeur.

TABLE DES MATIERES

Remerciements	iii
Notes Biographiques des Auteurs	v
INTRODUCTION	1
Chapitre 1: ATTRIBUTION EQUITABLE DE FRÉQUENCES	8
Chapitre 2: MODÈLES DE RÉGULATION DE L'AUDIOVISUEL EN	39
Chapitre 3: LA RÉGLEMENTATION DE LA RADIODIFFUSION PAR SATELLITE EN AFRIQUE À L'HEURE DE LA CONVERGENCE DES TICS	81
Chapitre 4: PLURALISME ET DIVERSITÉ MÉDIATIQUE: Examen Critique des Modèles Concurrents	129
Chapitre 5: VIABILITÉ ET DURABILITÉ DU SERVICE PUBLIC L'AUDIOVISUEL	156
Chapitre 6: PROBLÈMES INHÉRENTS AU CONTENU LOCAL DES MÉDIAS AUDIOVISUELS	185
Annexe 1: L'ACCES AUX ONDES Les principes de la liberté d'expression et la réglementation de l'audiovisuel	208
Annexe 2: CHARTE AFRICAINE SUR LA RADIOTÉLÉDIFFUSION, 2001	230
Annexe 3: COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE 'HOMME & DES PEUPLES: Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression en Afrique	235
BIBLIOGRAPHIE	244

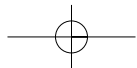
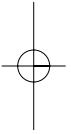


REMERCIEMENTS

Notre plus profonde reconnaissance aux auteurs de cette publication mentionnés dans la note biographique. Nous remercions les nombreuses personnes et organisations dont la liste est trop longue pour leurs conseils avisés et les informations de qualité qu'elles nous ont fournies pour la réalisation de cette publication.

Cette publication a été dirigée par Tawana Kupe. John Baker, Directeur du Programme Afrique, Fatou Jagne, Chargée du Programme Afrique, Celestine Nkulu Chargée de Projet de ARTICLE 19 et Wallace Chuma Doctorant en Sciences des Média à l'Université de Witwatersrand ont participé à son édition.

ARTICLE 19 exprime toute sa gratitude à l'Agence Suédoise pour le Développement International (SIDA) pour avoir financé cette publication. Les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de SIDA.



NOTES BIOGRAPHIQUES SUR LES AUTEURS

Katrin Nyman-Metcalf (Dr.), Maître de Conférences à la Faculté de Droit de Riga, (Lettonie), Professeur Associé aux Universités d'Estonie et de Suède. Consultant International auprès de l'Autorité de Régulation des Communications en Bosnie-Herzégovine et en Droit des Télécommunications.

Jill Hills est Professeur de Télécommunications et de Gestion des Media, à l'Ecole de Communications, de Design et de Media de l'Université Westminster du Royaume Uni.

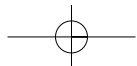
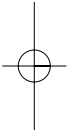
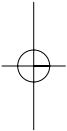
Russel Honeyman est Rédacteur en Chef du journal et de l'annuaire africains du Film & TV depuis 1993.

Adolf Mbaine est Maître Assistant au Département de Communications de masse, de l'Université Makerere de l'Ouganda.

Francis B. Nyamnjoh (Dr.) est Maître de Conférences au Département de Sociologie de l'Université du *Botswana*.

Nixon Kariithi est titulaire de la Chaire Pearson de Journalisme Economique, Département de Journalisme et d'Etudes de Médias, de l'Université de Rhodes, Afrique du Sud.

Tawana Kupe (Dr.) est Maître Assistant en Etudes des Médias, département des Etudes de Littérature et de Langues, Université Witwatersrand, Afrique du Sud.



INTRODUCTION

Historique et Contexte

L'audiovisuel est très important en Afrique. La majorité des Africains s'informent, s'éduquent et se distraient surtout en écoutant la radio, et dans une moindre mesure en regardant la télévision. La presse écrite a un penchant pour les citadins et s'adresse surtout aux personnes éduquées. La radio au contraire, utilise davantage les langues locales que la télévision et de ce fait est plus accessible. Néanmoins, l'influence et le rôle de la télévision prennent de plus en plus d'importance parmi les citadins en Afrique. La télévision jouit d'un faible taux d'écoute dû au coût prohibitif des postes, à l'absence d'électricité et au faible niveau de couverture.

Dans l'immense majorité des pays africains, les médias audiovisuels ont toujours été les canaux de communication les plus contrôlés pour des raisons à la fois techniques et politiques. Les limitations technologiques du spectre des fréquences et leur affectation au niveau national et international signifient qu'à la différence de la presse écrite, les médias audiovisuels ne sont pas accessibles à tous. La capacité de ces médias à atteindre la majorité des citoyens d'un pays a forcément des implications politiques. Les administrations coloniales qui introduisirent la radio et la télévision en Afrique les ont contrôlées et s'en sont servies comme d'importants instruments de propagande politique. Les gouvernements africains post-coloniaux qui prirent la relève pratiquèrent également une politique de contrôle des médias essentiellement pour des raisons politiques. Entre 1960 et 1980 lorsque les coups d'états constituaient la méthode de changement de gouvernement la plus prisée en Afrique de l'Ouest et du Centre, les stations de radios et de télévision étaient souvent les premières institutions à être occupées par les putschistes.

A cours des récents processus de démocratisation des années 1990, les stations de radio FM privées, dans les pays où elles sont autorisées, ont été identifiées comme facteur important en ce sens qu'elles offraient une plate-forme à l'opposition lors des élections et servaient de garde-fou pour une organisation d'élections libres et transparentes. En Ouganda, au Mali et au Ghana des débats télévisés ont donné lieu à des discussions politiques fort intéressantes. De la même manière, le contrôle de la radiodiffusion et de la télévision a été cité comme un obstacle à la

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

démocratisation et à la politique pluraliste. Il a été également observé que les stations de radio FM ont tendance à diffuser plus de musique pop occidentale que de musique locale ou des programmes en langues locales.

Dans presque tous les pays d'Afrique, la radio et la télévision sont, depuis leur indépendance, un monopole d'Etat et cela s'est justifié par le fait qu'il s'agissait d'un service public déterminant pour le développement, la promotion de l'unité ainsi que pour la culture et l'identité nationales. Pour atteindre ces objectifs, la radiodiffusion et télévision ont presque toujours été mises sous la tutelle des ministères de l'information ou de la radiodiffusion et l'opérateur d'Etat devait rendre compte au Ministre ou au Président de la République. Un tel dispositif permettait au Ministre ou au Président de la République de jouer un rôle déterminant dans les nominations au sein des instances dirigeantes, dans les questions de gestion et de contenu des programmes afin de préserver l'intérêt national'. L'intérêt national était compris pour la plupart comme étant l'adhésion à la politique et aux orientations du parti au pouvoir. Il était fait rarement référence à 'l'intérêt public' qui lui, était plus pluraliste et inclusif. La plupart du temps, ces dispositions institutionnelles violaient la ligne éditoriale et l'indépendance en matière de programmation de ces médias publics et les transformaient en médias d'Etat.

On pourrait affirmer que les politiques en matière d'informations et la régulation des médias d'état étaient simplistes. Simple en ce sens qu'il va de soi qu'à l'instar de tout autre service public, l'audiovisuel devrait être gérée par l'Etat. En effet, dans la période ayant immédiatement suivi les indépendances, les missions de construction et de développement national étaient des priorités claires et les gouvernements ayant amené leurs pays à l'indépendance étaient dirigés par des leaders incontestés. Par conséquent, les médias privés n'étaient pas autorisés et la radiodiffusion apparaissait la courroie de transmission appropriée.

Libéralisation des Ondes Hertziennes

Les années 1990 ont marqué le début des changements dans le secteur de l'audiovisuel en Afrique, ce qui a été décrit comme 'la libéralisation des ondes'. Le terme 'libéralisation des ondes' fait référence à un processus qui a conduit à l'émergence d'organes privés et dans une moindre mesure, dans quelques pays, à l'émergence de radios communautaires. Il convient de signaler également l'émergence et l'augmentation des services et

Introduction

chaînes satellitaires payants. En 2002, la TV par satellite à domicile était disponible dans 41 pays en Afrique.

La libéralisation des médias survient dans un contexte marqué par un passage politique de gouvernements militaires et de partis uniques des périodes post indépendance vers des gouvernements multipartites. Ces changements ont été appelés démocratisation et sont le résultat d'importants changements politiques survenus au niveau international, qui ont vu les anciens gouvernements socialistes et communistes de l'Europe de l'Est et Centrale et de l'ancienne Union Soviétique s'effondrer et la démocratie libérale à l'occidentale gagner du terrain. Ces changements dans les médias ont été utiles dans la mesure où la politique pluraliste est à présent liée à l'existence des systèmes de médias divers et pluralistes par opposition aux monopoles gouvernementaux et étatiques. La liberté d'expression et de la presse, surtout dans le domaine de l'indépendance éditoriale et de la programmation, est devenue une question fondamentale quant aux sources d'information alternatives. Un nouveau paradigme incluant des mots comme dérégulation, commercialisation et privatisation de l'audiovisuel et des télécommunications est devenu à la mode et, dans l'esprit de certains, des choix politiques immédiats donneraient naissance à un nouveau paysage audiovisuel.

Les réformes démocratiques exigent que les médias d'Etat se transforment en services publics dotés d'une ligne éditoriale et d'une programmation propres et indépendantes; que les licences soient octroyées à des opérateurs privés pour leur permettre d'exercer en tant que tels et en tant que médias alternatifs ou concurrents des média publics.

Sur le plan technologique, les années 1990 ont vu un développement rapide de la diffusion par satellite. Le rapprochement entre radiodiffusion et télécommunications a eu pour finalité l'apparition dans les systèmes nationaux de radiodiffusion de diffuseurs étrangers non nécessairement soumis à la régulation locale. Le développement rapide des technologies digitales a permis la création d'un plus grand nombre de canaux de diffusion; ce qui en termes techniques signifiait la fin des restrictions de couverture.

Il est important de noter que les promoteurs de la libéralisation des ondes n'ont pas toujours pensé à toutes ces implications. Beaucoup, sinon tous, avaient pensé que l'entrée de diffuseurs privés sur le marché favoriseraient suffisamment la concurrence, l'indépendance éditoriale et de programmation, et donnerait davantage de choix au public. Et que la

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

propriété privée équivaldrait à l'indépendance éditoriale et de programmation. La multiplicité de stations équivaldrait à une diversité de programmes offerts au public. Bien que l'on comprenne ces équations à la lumière de l'histoire des médias sous contrôle étatique-qui d'ailleurs est contraire à l'indépendance de la ligne éditoriale et de la programmation propres, ainsi que la possibilité offerte au public de choisir-les choses ne sont pas aussi simples dans la pratique. L'existence de plusieurs opérateurs ne signifie pas forcément un plus grand nombre de programmes pour le public. Le contrôle par des opérateurs privés n'exclut pas systématiquement le contrôle de La ligne éditoriale pour des motifs politiques et commerciaux. Souvent, les opérateurs privés ont fait leur entrée dans le secteur des médias pour des motifs commerciaux légitimes et pour faire de l'argent facilement en fait, il sont enclins à diffuser de la musique pop ou proposer n'importe quelles images de l'étranger sans aucun ou peu de souci de donner des informations ou de diffuser des programmes locaux.

En l'absence de mécanismes de régulation transparents, les licences pourraient être aisément octroyées soit aux plus riches ou aux plus puissants, aux personnes ayant des ambitions politiques ou encore à des politiciens et/ou hommes d'affaires privés. Enfin, la construction de sociétés démocratiques caractérisées par le pluralisme politique et le respect des droits de l'homme, y compris la liberté d'expression, exige non seulement un système de médias pluraliste, mais également une diversité médiatique. Parvenir au pluralisme médiatique (plusieurs propriétaires et opérateurs y compris ceux des médias des services publics) et à la diversité (différents propriétaires et opérateurs de médias offrant la plus vaste gamme possible de contenus conformes aux besoins et désirs du public en tant que citoyens dans un régime démocratique) relève d'une volonté politique.

Les politiques et régulation des médias ne seront plus aussi simples. Ce qu'il faut en réalité c'est un ensemble de mesures de régulation politiques, différentes de ce qui a existé pendant la période ayant immédiatement suivi les indépendances des années 1960 jusqu'aux années 1980. La libéralisation requiert des politiques médiatiques qui encouragent la diversité et le pluralisme. Le gouvernement ne peut plus définir le rôle des médias comme celui de l'instauration de la nation et du développement. En vertu des changements politiques, les médias ont aussi leur rôle à jouer. Les principes démocratiques s'accompagnent impérativement du respect et de la

Introduction

préservation de la liberté d'expression et de la libre circulation des informations et des idées. Le contrôle gouvernemental doit faire place à une régulation indépendante. La régulation indépendante exige de nouveaux dispositifs ouverts et transparents.

Il est important de noter que l'économie des médias est aujourd'hui plus visible qu'elle ne l'était au cours des décennies précédentes. Les organes de diffusion ne sont plus seulement des institutions politiques et culturelles, mais également des institutions économiques. A cet égard, le défi de la détermination des politiques et régulation consiste à s'assurer que ces organes ne deviennent pas uniquement des institutions purement économiques et ne négligent pas leur rôle socioculturel.

En conséquence, les cadres politiques et réglementaires doivent couvrir toute une gamme de sujets.

Nouvelles Orientations des Cadres Politiques et Réglementaires

Au préalable, il s'agit de savoir créer un paysage médiatique pluraliste et diversifié caractérisé par différentes (mais complémentaires) formes de radiodiffusion c'est-à-dire publique, commerciale/privée et communautaire. Ceci suppose d'abord: de déterminer un certain nombre d'opérateurs dans l'ensemble du secteur et à chaque niveau, dans la mesure où la gamme des bandes d'émission n'est pas illimitée. Toutefois, en raison des récents développements technologiques surtout dans le domaine du numérique, la disponibilité de canaux a augmenté de façon extraordinaire. A cet égard, les développements technologiques devraient être exploités de manière proactive non seulement pour accroître le nombre d'opérateurs, mais aussi pour diversifier les usages et le contenu. En suite, il convient de développer des mécanismes de financements pour l'ensemble du système, en particulier pour les médias du service public, puisque le financement est crucial pour la survie et la qualité des programmes offerts au public. En troisième lieu, il faut s'assurer de la mise en place d'organismes régulateurs indépendants, crédibles, convenablement financés et viables qui veillent à la concrétisation des objectifs assignés aux médias et à la viabilité des programmes diffusés. Les membres de ces organismes devraient exercer leurs fonctions d'attribution des fréquences, d'octroi des licences et de supervision du

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

respect des conditions d'agrément, y compris les questions de contenus et de concurrence ainsi que la protection et le respect d'une ligne éditoriale et de programmation indépendantes.

Le développement de nouvelles politiques et de nouveaux cadres de régulation nécessite: une politique qualitativement différente de celle qui existait avant les années 1990. Celles-ci se caractérisaient par une affirmation rhétorique de la démocratie. La démocratisation ou la démocratie est souvent considérée comme l'exercice d'un pluralisme politique plus ou moins ouvert, s'exerçant souvent dans des conditions où la compétition politique pour l'exercice du pouvoir n'était pas juste en raison du fait que les institutions n'étaient pas suffisamment réformées pour jouer leur rôle de façon indépendante. Les médias, y compris les médias d'Etat et les nouveaux opérateurs privés n'ont pas été toujours impartiaux, surtout, lors des élections. La politique idéale est celle qui ouvrirait le processus politique à tous les acteurs et qui inculquerait la notion de régulation indépendante, transparente et crédible. Dans une large mesure, cet élément est essentiel pour l'exercice de la démocratie.

Une première étape est la séparation institutionnelle entre structures politiques et organisme de régulation. Une telle séparation signifie que le gouvernement ne peut, en sa qualité d'ultime décideur politique, revêtir la double casquette de régulateur tout comme les régulateurs ne sauraient s'ériger en décideurs politiques. La séparation ne signifie pas qu'il n'existe pas de principes ou de liens définis. Les régulateurs existent parce qu'une politique existe, et qu'ils appliquent cette politique et fonctionnent dans un environnement politique défini par les gouvernements. Avec les connaissances institutionnelles qu'ils acquièrent dans les processus de régulation, les régulateurs devraient pouvoir s'impliquer dans les processus de régulation y compris dans leur révision.

Une seconde étape liée à la réalisation d'une séparation entre structures politiques et organe de régulation consiste à créer des mécanismes institutionnels permettant aux régulateurs d'être indépendants. Ces mécanismes comprennent par exemple, l'installation des régulateurs hors des bâtiments des ministères gouvernementaux, l'octroi de garanties constitutionnelles d'indépendance, la mise en place de systèmes transparents de nominations aux postes de responsabilité qui transcendent la représentation des intérêts politiques et économiques, la dotation de ressources financières et humaines suffisante-gages d'une régulation crédible, effective et efficace. Les dispositions institutionnelles devraient également comprendre des critères de transparence et de

Introduction

responsabilité qui ne savent pas l'indépendance. Il existe différentes manières de parvenir à ces résultats et les autres contributions dans cet ouvrage font référence à certaines d'entre elles. L'exemple sud-africain est souvent cité comme un modèle qui mérite d'être suivi.

Il est important d'indiquer que cet ouvrage n'a pas pour intention de prescrire un modèle particulier, mais au contraire de suggérer différents modèles. Enfin, ce qui est important, ce n'est pas tant un modèle particulier, mais c'est d'avoir un modèle qui permet d'atteindre les objectifs d'un système de diffusion audiovisuelle pluraliste et diversifié, accessible, adéquatement financé, bien géré, viable et répondant aux besoins et aux désirs de tous les citoyens.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Chapitre 1

ATTRIBUTION ÉQUITABLE DE FRÉQUENCES

Dr. Katrin Nyman-Metcalf

Résumé

Les fréquences sont considérées comme une ressource mondiale, leur attribution se fait à deux niveaux, sur le plan international et sur le plan national. L'Union Internationale de Télécommunications (UIT) assure la première étape de l'attribution des fréquences à trois régions définies. Puis, chaque pays procède à la planification des fréquences au niveau national.

Dans le processus d'attribution de fréquences, les pays africains devraient prendre en compte:

- l'importance d'une approche transparente, ouverte et participative au processus de prise de décision;
- l'application du principe de l'utilisation juste et équitable;
- l'existence de régulateurs indépendants opérant dans un contexte politique transparent en vue de gérer l'attribution des fréquences;
- le partage équitable des fréquences entre les trois niveaux d'opérateurs audiovisuels tout en assurant que le service public de l'audiovisuel bénéficie des fréquences les plus efficaces pour lui permettre d'assurer une couverture nationale;
- l'existence de critères clairs, ouverts et transparents d'octroi de licence de fréquences conformes aux objectifs de promotion du pluralisme et de la diversité de la propriété et du contenu;
- l'attribution de fréquences pour une période raisonnable afin de permettre aux utilisateurs d'exercer leurs activités;
- la supervision active de l'utilisation des fréquences par les régulateurs en vue de s'assurer que l'usage réel est conforme aux conditions décrites dans la licence. Par exemple la fixation des

Attribution Equitable de Fréquences

prix du spectre des fréquences qui peut différer d'un pays à un autre étant donné ses implications sur l'attribution équitable au niveau national;

- l'utilisation de nouvelles technologies pour accroître la disponibilité des canaux là où le spectre est limité.

Introduction

Lorsqu'on scrute le ciel étoilé pendant une nuit, l'espace peut apparaître sans fin, mais le spectre des fréquences radio qui s'y trouve constitue une ressource naturelle limitée. C'est une ressource qui appartient à toute l'humanité et qui devrait être utilisée à son profit d'une manière équitable. Ces mots admirables reflètent non seulement un formidable principe mais constituent également la directive pour une activité très pratique et concrète: l'attribution de fréquences à différentes fins dans tous les pays de la Terre. Avec la technologie moderne il existe plus de moyens d'utilisation des fréquences et d'obtention de plus d'informations même avec des fréquences limitées, mais là encore, le spectre n'est pas sans limite dans le temps. La convergence des technologies peut signifier une utilisation plus efficace du spectre des fréquences mais également plus d'utilisateurs en quête d'espace dans le spectre. Par conséquent, il doit y avoir un moyen de distribution des fréquences juste et équitable qui permet à tout le monde de profiter de cette importante ressource. Cela s'avère crucial pour l'audiovisuel mais également pour le développement des autres moyens modernes de communication tels que la téléphonie mobile et l'Internet.

Etant donné qu'elles constituent une ressource mondiale ne connaissant pas de frontières nationales, les fréquences doivent être distribuées à un niveau mondial, avec une attribution équitable entre les Etats pour que l'utilisation équitable du spectre des fréquences au profit de toute l'humanité ait une valeur réelle, l'attribution doit également être équitable au niveau national – à l'intérieur des Etats. Les obligations du système international doivent être transposées au niveau national et appliquées d'une manière qui, favorise une utilisation juste et équitable et permet aussi une appropriation parmi les utilisateurs finaux des fréquences.

L'existence de différentes formes de radiodiffusion et de télécommunication a changé le monde et a rapproché les populations, plus

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

toutes autres formes de communication. L'utilisation du spectre des fréquences constitue la base technique des communications modernes; l'importance d'une utilisation juste et efficace des fréquences devient en conséquence évidente. L'augmentation du volume des communications est profitable à l'humanité à maints égards, mais exerce une plus forte pression sur l'utilisation de la ressource en question – le spectre des fréquences. Bien que l'utilisation puisse être plus efficace aujourd'hui avec les nouvelles technologies qui augmentent la capacité, la recherche de la ressource augmente également.

L'audiovisuel est un important outil en même temps qu'elle est une conséquence de la liberté d'expression. Son importance pour le développement, l'éducation et la culture, pour la sécurité des États entre autres mérite d'être soulignée. L'utilisation du spectre des fréquences est à son tour un outil nécessaire pour la gestion du secteur de l'audiovisuel. La question technique de la gestion du spectre dépasse le seul domaine pratique et technique des spécialistes pour devenir un sujet éminemment important pour toute personne impliquée dans l'audiovisuel ou toutes autres formes de communication.

Le présent document décrit le système d'attribution des fréquences au niveau international, surtout en ce qui concerne les fréquences de radiodiffusion, ainsi que les principes de gestion du spectre national dans la perspective africaine. Il propose des idées et fait certaines recommandations relatives à une utilisation plus équitable possible du spectre des fréquences.

Spectre des Fréquences Radio Pour l'Audiovisuel

Le spectre des fréquences radio ainsi que les positions orbitales des satellites ne sont pas des ressources naturelles limitées en ce sens qu'ils peuvent être 'pris' pour être consommés à l'infini – ils n'ont pas de masse physique et si une certaine manière de les utiliser aujourd'hui s'arrête, ils demeurent à jamais et peuvent être utilisés de nouveau. Mais la ressource est limitée en ce sens que plusieurs utilisateurs peuvent seulement en profiter à un moment donné. Cela n'est pas tant déterminé par la taille physique de la ressource que par ses caractéristiques telles que sa sensibilité à l'interférence. Pour les fins d'attribution des fréquences, le

Attribution Equitable de Fréquences

Le spectre des fréquences est divisé en sections appelées bandes. Les différentes bandes ont différentes caractéristiques qui les rendent utiles et adaptables à des utilisations spécifiques, comme la radio AM et FM, la télévision UHF et VHF, la météorologie, la navigation aérienne et maritime, le courrier électronique, le téléphone etc.ⁱ Différents utilisateurs et utilisations doivent coexister sur certaines bandes. Pour transmettre des informations, l'utilisateur doit avoir un accès exclusif à une fréquence dans une zone géographique qui est la taille du signal qui voyage depuis sa source vers des récepteurs désignés. S'il n'y avait pas une telle utilisation exclusive, le signal pourrait connaître de interférences et le message ne serait pas correctement transmis. C'est la raison pour laquelle le nombre d'utilisateurs pouvant être simultanément hébergés est limité et le nombre et la situation des utilisateurs pouvant coexister dépendent des caractéristiques de la bande. La gamme des fréquences attribuées par l'organe en charge, l'Union Internationale des Télécommunications (UIT) s'est agrandie depuis qu'elle a démarré ce travail au début du 20^{ème} siècle au fur et à mesure que les développements technologiques ont rendu possible une gamme plus diversifiée d'accès.ⁱⁱ L'UIT n'attribue pas directement les fréquences aux Etats ou utilisateurs spécifiques, mais gère un système d'enregistrements. Il appartient aux Etats d'informer l'UIT au cas où l'utilisation d'une fréquence spécifique peut causer une interférence sur le plan international ou avoir autrement un effet par delà leurs frontières. Etant donné la nature du spectre des fréquences radio, il est évident que des problèmes transfrontaliers naissent souvent – le spectre ne peut suivre la ligne de démarcation des frontières nationales, mais suit ses propres règles. Si l'organe compétent de l'UIT se rend compte que la fréquence est utilisée conformément aux plans de l'UIT, la fréquence est considérée comme devant être protégée et d'autres utilisateurs du spectre devraient s'interdire de provoquer des interférences.ⁱⁱⁱ

La règle de base de l'utilisation et de gestion des fréquences et du spectre internationale est énoncée un document qui fixe de nombreuses réglementations sur l'utilisation du spectre et qui lie les Etats membres de l'UIT. Les Réglementations de la Radio sont très détaillées et sont régulièrement mises à jour. C'est un pléthore de règles dont les régulateurs nationaux doivent disposer et dont ils doivent vérifier la mise à jour avec les derniers changements. Etant également la base d'attribution des fréquences au plan national, les Régulations de la Radio devraient être disponibles aux personnes intéressées. Vu le caractère volumineux et technique du document, les textes seront conservés physiquement dans

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

plusieurs pays dans les locaux des régulateurs plutôt que d'être publiés dans le journal officiel ou autres. Dans tous les cas, les règles doivent être disponibles sous une forme ou une autre étant donné qu'elles font également partie de la loi nationale, étant entendu qu'elles constituent un accord international liant l'Etat. Pour chaque bande du spectre, des plans sont établis à des intervalles réguliers pour les différentes régions géographiques. Des modifications de plans et des ajouts pourraient intervenir dans l'intervalle compris entre deux plans. L'intervalle de temps devant normalement couvrir entre 20 et 30 ans; or avec le rapide développement technologique, les plans courent le risque de traîner derrière le développement; cela est d'ailleurs dans la pratique assez courant. Les conditions d'utilisation des bandes sont énoncées dans les accords régionaux relatifs aux plans qui précisent davantage les conditions, les caractéristiques et l'utilisation des différentes bandes. Il pourrait exister également des éléments dans les Régulations de la Radio qui fixent des critères plus détaillés.

Le spectre radio total utilisable va de très basses fréquences de quelques Kilohertz (environ 3kHz) à des fréquences extrêmement élevées de quelques Gigahertz (3.000.000kHz). Les communications radio dépendent d'une combinaison des propriétés de la nature, de la terre et de l'atmosphère. La valeur des fréquences est différente et leur utilité varie en fonction du but de l'utilisation. Les bandes comprises entre 3 et 30MHz sont celles à l'intérieur desquelles fonctionnent les systèmes radio conventionnels; elles ont la possibilité de couvrir tout le monde entier étant donné que les ondes radio dans ces fréquences sont reflétées par l'ionosphère et la terre et peuvent voyager autour du globe. Dans les bandes à plus haute fréquence, la propagation des ondes radio suit les principes de la ligne de visée et sont affectées par la pluie, les obstacles matériels et généralement les lois optiques. Les très basses fréquences peuvent être utilisées seulement par des systèmes aériens extérieurs couvrant une zone limitée. Différents systèmes de transmission tels que les relais d'ondes d'hyperfréquence sont utilisés pour assurer la transmission terrestre sur longue distance. Les satellites fonctionnent sur la base du principe de la ligne de visée, en tenant compte du fait qu'à partir de certaines positions du genre orbite géostationnaire, un satellite peut couvrir une vaste zone du globe – pourvu qu'aucun autre satellite ne lui crée des interférences. Le nombre de satellites pouvant être lancés sur certaines orbites est ainsi plus limité que ne peut l'indiquer l'espace disponible elle-même.^{iv}

Attribution Equitable de Fréquences

Dans toutes les bandes, il est important de fixer les critères relatifs aux paramètres techniques tels que la séparation des canaux (largeur de bande, espacement, etc.) en vue de garantir une radiodiffusion sans interférence. Les hauteurs des antennes et les sorties des transmetteurs constituent des facteurs importants. C'est la raison pour laquelle une supervision permanente du régulateur est importante – si un radiodiffuseur ou un autre utilisateur du spectre change les paramètres, la situation du spectre change également et il peut en résulter des interférences. Un équipement défaillant et démodé pourrait également en être la cause tout autant qu'un déficit de connaissances techniques adéquates de la part des personnes chargées des transmissions.

Outre la question de l'utilisation du spectre, avec la libéralisation de l'audiovisuel et autres services de communication, les systèmes et infrastructures de transmission peuvent également être considérés comme un moyen permettant au maximum de personnes d'être touchées. Les infrastructures publiques de communication possèdent souvent des équipements de transmission (transmetteurs, pylônes et autres équipements) qui pourraient également être utilisés par d'autres utilisateurs. Etant donné la relation étroite entre utilisation des équipements de transmission et utilisation du spectre, faciliter une utilisation plus efficace des équipements de transmission ne peut qu'entraîner une utilisation efficiente du spectre. C'est un avantage non seulement pour les radiodiffuseurs (il est évidemment moins coûteux de construire ses propres installations) mais également pour toute la société de faire un plus grand usage des installations existantes plutôt que d'en construire davantage. Une méthode utilisée dans plusieurs pays de l'Europe Centrale et de l'Est est la création de compagnies séparées (privatisées ou toujours détenues par l'Etat) qui sont indépendantes des radio-diffuseurs ou des systèmes de télécommunications et qui louent leurs installations selon des modalités commerciales.

Vu le rôle spécial de l'audiovisuel public, il est normal de traiter le service public de l'audiovisuel différemment lorsqu'il s'agit de questions d'attribution de spectres et autres questions connexes. Parfois, certaines bandes peuvent être réservées à l'opérateur public afin de lui permettre d'obtenir la gamme dont il a besoin. Autrement dit, il est impératif d'octroyer à l'opérateur public le spectre dont il a besoin dans toute bande pour être en mesure d'atteindre toutes les régions et toutes les populations du pays. Les autres spectres seront attribués aux autres utilisateurs une fois que les besoins de service public auront été déterminés. Dans ce

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

contexte, il est important que l'opérateur public n'occupe pas (surtout dans les cas où était utilisé comme seul opérateur autorisé) des fréquences dont il n'a pas besoin ou n'utilise pas. Il se pourrait bien que l'opérateur public réserve un spectre juste pour les cas de force majeure puisque les exigences qui leur sont imposées d'apporter la preuve de leur besoin et usage réels pourraient être différentes et moins strictes que celles imposées aux autres radio-diffuseurs (encore faudrait-il qu'il y ait des exigences). Il est aussi possible que l'utilisation ait changé. Des alternatives à l'audiovisuel aérienne traditionnelle telles que le satellite et le câble peuvent parfois augmenter la gamme et l'accessibilité au services sans augmenter le besoin en spectre, elle peuvent également satisfaire un maximum d'utilisateurs. L'opérateur public en tant qu'organe de radiodiffusion dominant dans un pays devrait veiller à explorer ces possibilités. Il est également important de chercher à toucher toutes les couches de la population plutôt que de juste cibler des zones géographiques.

Il est important de noter les récents développements multiples et importants dans le domaine d'audiovisuel. L'utilisation du satellite n'est plus vraiment une nouveauté, mais elle continue d'évoluer et d'offrir de nouvelles opportunités. La numérisation de l'audiovisuel peut signifier un important changement technique et une percée capitale, offrant plus de choix aux téléspectateurs, une utilisation plus efficace du spectre, etc. Conformément aux règles de l'UIT, les Etats sont tenus de faire l'utilisation plus efficace possible du spectre en faisant appel aux technologies modernes. Cela n'est pourtant pas toujours facile au regard des coûts onéreux pour les gouvernements et les utilisateurs, et ne serait pas à la portée de certains pays et groupes de personnes.

Attribution de Fréquences sur le Plan International

Il est nécessaire d'avoir une réglementation pour partager une ressource limitée entre les utilisateurs. Même à l'ère de la déréglementation et de la libéralisation dans plusieurs domaines, le fait que nous traitons d'une chose qui n'existe pas en quantité illimitée montre qu'il doit y avoir une forme de réglementation, à moins de vouloir que tout revienne au plus fort. La nature mondiale de la ressource nous montre également que la

Attribution Equitable de Fréquences

réglementation et un système y relative doivent être élaborés et mis en œuvre à un niveau mondial. Cela nous mène au domaine du droit international public. Le droit international public – droit entre les Etats – diffère du droit national en ce sens qu'il n'y a aucun législateur ou des personnes chargées de son application au plan mondial. Même avec une multitude d'organisations internationales parmi lesquelles certaines disposent de pouvoirs considérables, il y a toujours au moins en théorie une possibilité pour les Etats de décider de faire partie du système juridique international. L'effet et l'impact du droit international dépendent ainsi fondamentalement de la volonté des Etats à suivre les règles. L'attribution de fréquences et le système mis en place à cet effet à travers l'UIT sont souvent cités comme une réussite du droit international. Les règles et décisions de l'UIT sont bien souvent respectées par les Etats membres, même si l'UIT à l'instar des toutes les organisations internationales ne dispose d'aucune force spéciale pour mettre en œuvre ses décisions.^v

L'UIT est la plus grande organisation internationale existante du monde (avec 189 Etats membres en 2002) et la plus ancienne toujours en activité. Elle a été créée en 1865 sous l'appellation Union Télégraphique Internationale et a fusionné en 1932 avec l'Union Radiotélégraphique Internationale (créée en 1906) lorsqu'elle a changé de nom pour devenir Union Internationale de Télécommunications. Bien que l'organisation reste toujours une organisation d'Etats (et depuis 1947 une organisation spécialisée des Nations Unies), elle a accueilli au cours des années récentes outre les Etats membres, des membres sectoriels, différents organes actifs dans le domaine de la communication. C'est là le reflet d'une grande implication du secteur privé des télécommunications. Le poids et l'âge de l'UIT en plus du fait qu'elle dispose d'un système efficace de résolution des problèmes qui font partie de ses attributions expliquent en partie la réussite de l'UIT dans le domaine de la gestion du spectre et des autres aspects du droit international de télécommunications ainsi que la forte reconnaissance dont elle jouit pour ses décisions. L'interdépendance des Etats lorsqu'il s'agit de l'organisation du fonctionnement des communications constitue une autre explication de la réussite. Lorsque les Etats ont un intérêt pratique et direct à travailler ensemble sur le plan international, cette coopération est très certainement désirée par tous. C'est lorsque l'intérêt commun est plus abstrait et idéologique que certains Etats ont tendance à vouloir ne pas s'engager dans une quelconque coopération internationale. Dans le domaine des

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

communications, dès la toute première émission radiodiffusée et les messages télégraphiques, il est apparu clairement qu'il y aurait beaucoup à gagner à collaborer avec d'autres pays.

L'attribution des fréquences signifie que l'UIT détermine les bandes du spectre à utiliser pour un service spécial (comme les communications par satellite de l'espace vers la Terre et de la Terre vers l'espace, ou par différents types de radio, etc.). Un plan de distribution est établi et les administrations nationales doivent adopter des caractéristiques conformes à ce plan lorsqu'elles attribuent des fréquences aux utilisateurs finaux. La distribution se fait de cette manière lorsqu'un Etat reçoit une part du spectre de fréquences. L'Etat accorde le droit d'utiliser ces fréquences pour différents buts à travers les attributions. L'attribution est faite par l'administration nationale, est notifiée à la l'UIT et si elle est conforme au plan et s'il n'y a aucune objection, elle est enregistrée et jouit ainsi d'une certaine protection.^{vi} Grâce aux procédures de notification et d'enregistrement, des interférences graves peuvent être évitées. Le bien fondé d'un système de plans établis à des intervalles réguliers, c'est que aucune priorité permanente n'est accordée aux pays ou aux utilisateurs d'une certaine proportion du spectre, mais seulement un droit d'utilisation pendant une période spécifique. La Terre a été divisée par l'UIT en trois régions pour des raisons de gestion du spectre. Les régions sont déterminées en fonction de la nature et des caractéristiques du spectre, ce qui a permis de faire de l'Europe et l'Afrique une région.

L'UIT a connu d'importantes réformes en 1992 (entrées en vigueur en 1994) avec de nouvelles structures créées pour satisfaire les nouvelles exigences que lui imposaient les nouvelles communications en pleine évolution. La nouvelle structure comprend un Secteur de Développement des Télécommunications, un Secteur de Normalisation des Télécommunications et un Secteur des Communications Radio. Le Secteur des Communications Radio (UIT-R) est chargé de l'attribution des fréquences surtout à travers son conseil de Régulation des Radios. Précédemment, les mêmes activités étaient exécutées par le Conseil International d'Enregistrement des Fréquences. Le travail de l'UIT dans son ensemble et dans les Secteurs est effectué grâce à des conférences qui, à différents niveaux, rassemblent les pays au plan mondial ou régional. L'UIT-R s'occupe dans une large mesure des questions routinières quoique importantes d'attribution de fréquences, d'enregistrement des fréquences et des positions orbitales, de vérification de la compatibilité

Attribution Equitable de Fréquences

des attributions et systèmes des Etats membres avec les règles de l'UIT ainsi que de la supervision d'une véritable coordination.^{vii}

L'UIT-R est chargée de l'attribution aux différents utilisateurs des bandes du spectre de fréquence, la distribution des fréquences et l'enregistrement des distributions de fréquences radio et des positions orbitales qui y sont associées, en vue d'éviter des interférences graves. L'UIT-R coordonne également les efforts visant à éliminer les graves interférences et à améliorer l'utilisation faite des fréquences radio. Les missions spécifiques de l'UIT-R sont énoncées dans un plan stratégique contenu dans la Résolution 71 de la Conférence des Plénipotentiaires de l'UIT de 1998. Une utilisation rationnelle, équitable, efficiente et économique du spectre par tous les services de communication radio constitue une des missions. La Résolution définit l'environnement dans lequel ces principes devraient être garantis, y compris la reconnaissance croissante de la valeur économique du spectre, un développement rapide induit par le marché et orienté vers l'utilisateur et une demande sans cesse croissante en spectre; un rôle croissant des organisations régionales et des activités du secteur privé; une convergence des technologies, des techniques numériques et un intérêt plus accru des pays en développement.^{viii}

Le Conseil de Réglementation des Radios est un organe important de l'UIT-R. Les membres du Conseil de Réglementation Radio ne représentent, conformément aux Statuts de l'UIT, aucun pays ou région mais servent de 'garants d'une confiance publique internationale' (Statut de l'UIT, article 14.3.1). Les mêmes termes ont été utilisés pour qualifier les membres de l'organe précédent et l'idée de base était de permettre l'élection des membres uniquement sur la base de leur compétence. Toutefois, conformément à la pratique récurrente au sein du système des Nations Unies ainsi que d'autres agences de coopération internationale d'autres considérations entrent également en jeu. Différentes régions ont le sentiment qu'elles doivent être représentées, et des questions n'ayant nécessairement aucun rapport avec les sujets traités (relations politiques entre les Etats) influencent le type de soutien dont peuvent bénéficier les différents candidats, etc. Même si le Conseil de Réglementations Radio semblait mieux placé pour que ses membres soient élus uniquement sur la base de leurs mérites techniques, tel n'est pas le cas dans la pratique mais des considérations liées à la représentation géographiques entrent également en jeu. Les Statuts de l'UIT sont clairs et stipulent que les connaissances du sujet doivent être doublées d'un bon équilibre

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

géographique. L'importance d'une bonne maîtrise du domaine de la communication radio est également mise en exergue dans l'article 14.1 des Statuts. Il souligne par ailleurs que les membres du Conseil ne peuvent recevoir d'instructions de qui que ce soit.^{ix}

Le Conseil de Réglementation de la Radio se réunit plusieurs fois par an et peut siéger en ayant recours à des technologies modernes. Idéalement, l'unanimité est recherchée mais il est possible de prendre des décisions par vote. Etant donné qu'il existe un système de procédures d'attribution de fréquences avec un Fichier Maître International de Fréquences, il a été suggéré à différents moments qu'il suffirait qu'un seul membre du personnel de l'UIT s'occupe de l'attribution des fréquences en lieu et place d'un Conseil international. Toutefois, le Conseil a été maintenu étant donné qu'il offre une plus grande visibilité et peut-être inspire une plus grande confiance dans le travail. Le Conseil aide également dans le règlement des litiges, en proposant des domaines d'action et en faisant autrement la promotion des questions.^x

Dans le cadre de la mission spécifique assignée à l'UIT-R, outre la gestion traditionnelle des questions de spectre et de mise en œuvre des Réglementations Radio, il convient de noter le développement des critères de partage des fréquences et la coordination des systèmes nouveaux et existants dans l'environnement spatial et terrestre en vue d'accroître l'efficacité et favoriser des méthodes souples de travail de l'UIT-R. UIT-R devrait également, en collaboration avec les sections de l'UIT directement chargées du développement, assister les pays en développement dans la gestion du spectre. Non seulement les Etats les moins développés, mais tous les Etats membres devraient être assistés avec des directives sur la mise en œuvre opportune et économique des systèmes de communication radio.

La Conférence Mondiale sur les Communications Radio (CMC) de l'UIT est le décideur clé en matière de gestion des fréquences. Elle est chargée de réviser les Réglementations Radio, de donner des instructions au Conseil de Réglementations des Radio et de traiter toutes autres questions d'envergure mondiale. La CMC se tient normalement chaque deux ans. Au cours de la CMC, les attributions futures de fréquences sont normalement discutées de même que la manière dont elles affectent le potentiel des télécommunications futures. Toutes nouvelles utilisations ou applications doivent être prises en compte, raison pour laquelle il est utile de procéder constamment à des révisions. Des groupes d'étude ainsi que des Assemblées sur les Communications Radio préparent les discussions

Attribution Équitable de Fréquences

relatives aux nouvelles technologies et tous autres sujets devant être examinés par la CMC. La Conférence des Plénipotentiaires qui se tient chaque quatre ans est l'organe suprême de décision de l'UIT. La dernière a eu lieu en octobre 2002 à Marrakech, Maroc. L'UIT dispose d'un secrétariat basé à Genève qui fait office d'organe exécutif permanent et de certains bureaux de terrain commis à différentes tâches.

L'UIT a élaboré et peaufine toujours différents processus destinés à prendre en compte le risque de saturation et à assurer seulement une utilisation réelle et pertinente du spectre. Une telle démarche est particulièrement importante pour les positions des satellites et également dans d'autres contextes relatifs à l'espace. Ce qui est appelé système de diligence administrative raisonnable constitue l'un de ces éléments – rechercher avec soin l'information auprès de l'utilisateur potentiel, et s'assurer que l'usage envisagé est réel et réalisable et établir le sérieux et l'utilité du demandeur. Les systèmes introduits au cours des années récentes font l'objet d'une évaluation destinée à déterminer les perspectives d'avenir les plus réalisables.

L'UIT prend en charge les nouveaux problèmes dès leur survenue afin qu'un meilleur secteur des communications plus équitable soit instauré. Les problèmes traités peuvent varier énormément. Une question d'actualité pour le moment (deuxième moitié de 2002) est la détermination du prix du spectre. D'un pays à un autre, de grandes différences prévalent dans la manière dont les prix du spectre sont fixés. Cette question relève de la compétence des Etats eux-mêmes, mais l'UIT est en train d'en discuter afin de produire des questionnaires à l'intention des Etats; ceux-ci seront invités à proposer une recommandation sur la manière d'harmoniser les systèmes de fixation de prix. Même si l'UIT ne peut pas imposer des règles en la matière, elle peut avoir un important rôle à jouer dans l'harmonisation.

UIT et Attribution Équitable de Fréquences

L'article 44 des Statuts de l'UIT de 1992 entré en vigueur en 1994 sur les conditions d'Utilisation du Spectre de Fréquence Radio et de l'Orbite Satellite-Géostationnaire dispose que.

Les membres s'efforcent de limiter autant que possible le nombre de fréquences et de spectre utilisé

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

afin d'assurer d'une manière satisfaisante les services nécessaires. A cet effet, ils s'efforcent d'appliquer le plus tôt possible toutes les récentes percées techniques.

En ce qui concerne l'utilisation des bandes de fréquence pour les services radio, les Membres doivent se rappeler que les fréquences radio et l'orbite satellite géostationnaire sont des ressources naturelles limitées et qu'elles doivent être utilisées rationnellement, efficacement et économiquement, conformément aux dispositions des Réglementations Radio, de sorte que les pays ou groupes de pays puissent avoir un accès équitable aux deux, en prenant en compte les besoins particuliers des pays en développement et la situation géographique de certains pays en particulier.

L'attribution des fréquences doit permettre un accès équitable. L'utilisation du mot 'équitable', démontre que différents aspects doivent être pris en compte de sorte que le résultat final soit le plus adéquat possible selon l'opinion d'un grand nombre possible d'intérêts. Les textes juridiques de l'UIT ne prévoient aucune définition du terme 'équitable'. Dans le Black's Law Dictionary (Dictionnaire Juridique) bien connu, le terme 'équitable' est défini comme juste, loyal et correct en regard des faits et circonstances du cas individuel. Ainsi il est clair que l'appréciation se fait au cas par cas. Dans le contexte de l'attribution des fréquences et de l'attribution des positions orbitales, des discussions ont commencé depuis au moins les années 70 sur la façon d'apprécier les besoins des pays en développement vis-à-vis des besoins des Etats développés. Ces derniers ont actuellement besoin de plus de fréquences mais ils peuvent potentiellement entraver l'utilisation des fréquences des Etats en développement une fois qu'ils auront eux, réuni les conditions techniques et économiques les obligeant à nécessiter plus de fréquences. Une discussion s'est engagée sur le fait de savoir s'il ne serait pas plus équitable de réserver des parties du spectre et des orbites ou si en fait il ne valait pas mieux permettre à ceux qui en ont besoin actuellement d'avoir le droit d'en jouir. Le système de l'UIT tente d'instaurer un équilibre entre les intérêts, ce qui se reflète dans l'utilisation du mot 'équitable' en lieu et place de 'égal'. Les textes juridiques parlent par ailleurs d'utilisation

Attribution Equitable de Fréquences

efficente et indique en d'autres termes qu'il ne s'agit pas tout simplement une question de distribution égale, mais que l'utilisation du spectre reste ce qui compte fondamentalement. Cela dit, les écarts entre les différents pays devraient être pris en compte pour donner un certain sens à l'équité. Si l'on ignore que non seulement les besoins actuels mais également les possibilités de faire l'utilisation la plus efficiente varient selon les Etats, alors la distribution ne sera en aucune manière mondialement équitable mais confirmera tout simplement l'avantage de certains Etats.^{xi}

Bien que le système d'attribution des fréquences et des positions orbitales des satellites par l'UIT soit fondée sur la base d'une distribution équitable et la prise en compte des plusieurs une éléments, il ne garantit toujours pas que les Etats les plus développés ne viendront pas dominer au plan mondial tous ceux qui ont moins de ressources techniques. Cela pourrait concerner l'utilisation des fréquences mais pourrait peut-être concerner davantage les positions orbitales, où la connexion avec certains territoires de la Terre est moins directe. Ces préoccupations retardent les différentes initiatives des Etats en développement qui souhaitent obtenir une garantie pour des attributions futures – une initiative mal accueillie par les Etats développés et les autres acteurs du marché, qui soulignent la nécessité d'une utilisation efficiente du spectre et des orbites. Ce conflit d'intérêt risque de perdurer, bien que la technologie se développe si rapidement que certaines questions se résolvent d'elles-mêmes d'une manière ou d'une autre.^{xii} Le fait que l'UIT d'une manière générale fonctionne bien et est respectée, offre en soi une certaine garantie que les questions sont traitées dans un forum approprié au lieu d'un forum qui sert tout au plus à compliquer les relations entre les Etats.

Même si son niveau de réussite peut être discuté, le système international de l'UIT tente d'assurer l'équité au niveau international. Ce système présuppose également que les Etats membres continuent de rechercher l'équité au niveau national. Le système de l'UIT est un système étatique, ce qui signifie que même si les acteurs du secteur de la communication – ceux qui utilisent réellement la fréquence ou la position orbitale – sont de plus en plus des acteurs privés, l'Etat reste responsables de leurs actions dans le contexte international. Pour contrôler ce qui se passe sur son territoire, l'Etat dispose d'un système d'octroi de licences et une réglementation nationale – et à ce niveau, il convient d'inclure le principe d'attribution équitable.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Attribution de Fréquences sur le Plan National.

Le droit international s'applique aux relations entre Etats. Pour en assurer l'effectivité, les Etats doivent veiller à ce que les règles auxquelles ils ont adhéré sur les plans multilatéral et bilatéral soient également mises en œuvre à l'intérieur de chaque Etat. L'Etat et ses organes sont responsables des actes de leurs citoyens et doivent s'assurer qu'ils respectent le droit international. L'Etat décide souverainement des organes de mise en œuvre du droit international et de leur composition, l'essentiel est qu'ils soient efficaces et efficaces. Lorsque le système international est ignoré au niveau national, il peut échouer totalement ou alors devenir si inefficace que tout ce qui est accepté au plan international reste sans effet au niveau des sujets individuels de droit. En ce qui concerne les fréquences, le système doit par exemple être en mesure de résoudre les problèmes d'interférence entre les pays. Le système d'attribution des fréquences et les organes qui en sont chargés doivent être clairement désignés, connus des personnes concernées et le processus doit être connu et être accessible. L'article 44 des Statuts de l'UIT prévoit également comme exigence le recours aux dernières technologies pour permettre une utilisation la plus efficace possible du spectre. Les régulateurs sont des organes de mise en œuvre des règles internationales au plan national et ils doivent s'assurer que les résultats définis par le système international soient correctement mis en œuvre au niveau national. L'inexistence d'un système de mise en œuvre des règles au niveau des radio-diffuseurs individuels et des autres utilisateurs du spectre aurait conduit à une anarchie. Les radio-diffuseurs pourraient occasionner des interférences, pourraient estimer que leur fréquence est absorbée mais seraient incapables de faire de la planification, ce qui serait source d'insécurité pour l'audience ou les clients.

La responsabilité souveraine des Etats à réguler le spectre de fréquence est conforme aux instruments de l'UIT. Cela signifie que c'est non seulement un droit mais également une responsabilité de l'Etat. Les Etats membres de l'UIT doivent déterminer la quantité minimum de spectre et de positions orbitales dont ils ont besoin; ils doivent autoriser les fréquences spécifiques de spectres et positions orbitales; ils doivent appliquer les procédures de coordination internationale et assumer la responsabilité de ce qui est autorisé.^{xiii} Comme il a été démontré, l'UIT attribue les bandes de fréquence pour un certain usage mais il appartient aux Etats membres de déterminer la manière dont les fréquences contenues dans ces bandes sont spécifiquement utilisées. L'Etat attribue

Attribution Equitable de Fréquences

des fréquences précises à des utilisateurs précis, ce qui veut dire que l'Etat a la possibilité d'influencer les utilisateurs qui ont accès au cadre d'utilisation fixé par l'UIT. L'UIT ou tout autre organe international ne peut déterminer la composition exacte des utilisateurs de fréquence, même si c'est l'UIT qui détermine en réalité la nature des usages des fréquences.^{xiv}

Etant donné que le spectre de fréquence radio est une ressource limitée – limitée en raison de l'utilisation qui en est faite à un moment précis – il doit être attribué à tout utilisateur en fonction du besoin qu'il a pour une fréquence donnée à un endroit et à un moment précis. Les régulateurs doivent pouvoir déterminer de la manière la plus claire possible ces besoins et utilisations. Les régulateurs devraient disposer de plans d'attribution de fréquences qui, non seulement garantissent que l'utilisation est conforme aux règles de l'UIT, c'est-à-dire à l'usage fixé par l'UIT pour une bande précise, mais également assurer une utilisation très efficace pour le pays. Etant donné que l'utilisation du spectre continue encore de faire l'objet d'études, non seulement les utilisations actuelles mais également les utilisations potentielles, les nouvelles technologies et autres développements doivent être pris en compte et incorporés de manière appropriée. Pour ce faire, il faut de la flexibilité, mais en même temps une certaine stabilité afin que les radio-diffuseurs et l'audience sachent se retrouver dans le spectre et faire une planification conséquente. Les licences ne devraient pas être accordées pour des périodes très courtes mais en même temps, les régulateurs devraient avoir la possibilité d'opérer des révisions sur les licences – conformément aux procédures établies de manière à ne pas transiger sur la certitude juridique.

Il est important que l'octroi des fréquences soit suivi d'une inspection des utilisateurs des spectres; cela permet de s'assurer du respect des paramètres énoncés, de l'utilisation réelle de la fréquence attribuée et de la réalisation de l'objectif pour lequel elle a été attribuée. Cette tâche doit être exécutée par les régulateurs, les données qui en sont issues doivent être collectées et transmises à des intervalles réguliers à l'UIT. Lors de la création d'un système d'octroi de licence, cet important élément ne doit pas être négligé, car il constitue un élément clé de la sécurité et de la stabilité du système.

Le régulateur étant appelé à exécuter toutes ces importantes tâches, il est crucial qu'il jouisse de la confiance des personnes affectées par ses décisions. La transparence ainsi qu'une base juridique solide du travail du régulateur constituent des éléments importants de promotion d'une telle

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

confiance. S'il apparaît que le régulateur prend en compte les faits objectifs, les critères clairs de performance et l'intérêt du public et du pays, ses décisions seront facilement acceptées même par les personnes frappées par une décision négative. Etant donné qu'il est impossible d'avoir une garantie infaillible contre les utilisations illégales du spectre, il est important d'avoir un environnement dans lequel la plupart des utilisateurs respectent les règles, de sorte que la surveillance des utilisations illégales ne devienne pas un fardeau qui d'engloutit les ressources qui devraient être affectées au travail normal de réglementation.

Un nouvel élément à prendre en compte lors de l'attribution des fréquences est la nécessité d'harmoniser la réglementation des télécommunications et celle de l'audiovisuel. Il existe une convergence grandissante entre ces deux secteurs; une utilisation accrue des fréquences a un impact sur l'utilisation des autres services, ce qui confère une grande importance à la cohérence et la coordination. La convergence dans le sens du même régime juridique de la régulation, la fusion des régulateurs et des systèmes de régulation a commencé très récemment et n'est même pas encore achevée, elle n'a pas fait d'avancées remarquables dans le monde. En Europe, une plus grande attention est accordée à la convergence et il existe certains régulateurs ou des structures établies pour une réglementation unique. Telle est également la situation qui prévaut en Amérique du Nord. Dans certaine partie du monde, y compris l'Afrique, l'harmonisation n'a pas fait beaucoup de progrès. Il est souhaitable et important qu'une harmonisation des régulations s'opère. La convergence peut signifier l'ouverture de nouvelles possibilités en vue d'une utilisation plus efficiente du spectre ainsi que des infrastructures relatives à l'utilisation du spectre. Un exemple simple est que le même mât peut être utilisé pour l'audiovisuel et la téléphonie mobile. Puisque les régulateurs doivent faire des requêtes pour les installations techniques utilisées, les régulateurs peuvent influencer un développement positif de l'utilisation des fréquences et des infrastructures. La construction actuelle des systèmes en Afrique offre par exemple la possibilité de prendre des pouvant être même plus importantes et plus efficaces que dans les pays ayant des infrastructures plus anciennes et mieux établies.

Quel que soit le système utilisé dans le processus d'octroi des licences, l'autorité de régulation devrait, avant d'accorder une licence à tout diffuseur potentiel collecter certaines informations et poser un certain nombre de questions. Les règles de procédure appliquées dans les

Attribution Equitable de Fréquences

processus d'octroi de licence varient d'un pays à un autre, même si elles sont toutes conçues pour les mêmes objectifs et dans le même cadre international. Toutefois, certaines questions et demandes de base tendent à être similaires. L'entité demandant une licence doit être dûment créée et jouir d'une certaine stabilité, remplir des conditions techniques et en règle générale, apporter la preuve qu'elle sera capable de répondre aux exigences fixées. Il est de plus en plus courant que ceux qui font une demande de licence n'en reçoivent une car le spectre est devenu rare. Certains demandeurs seront disqualifiés pour non satisfaction des exigences, mais de plus en plus les demandes sont supérieures en nombres à ce que le spectre disponible est capable d'héberger, même si les régulateurs font leur possible pour suggérer le partage des fréquences, des zones de couverture plus petites que ce que recherchent les demandeurs, etc. En élaborant les règles de sélection entre les candidats qui satisfont tous aux conditions de base les Etats doivent déterminer le système en fonction de leurs propres critères et besoins car les règles de l'UIT ne donnent pas suffisamment de directives.

L'attribution des fréquences n'est pas par ailleurs le seul élément du droit international dont s'occupent les organes de radio-diffusion. A côté de cette question technique, les questions de liberté d'expression entrent en jeu. La diversité et le pluralisme des émissions devraient être garanties, tout comme le respect d'autres lois et règlements – notamment la protection de la vie privée, et l'interdiction de l'incitation à la violence. Dans certains pays, le même organe traite des différents aspects liés à l'octroi de licence et de la supervision des émissions, alors que dans d'autres pays, différents organes sont appelés à travailler ensemble. Un radio-diffuseur auteur d'incitation à la violence ethnique pourrait être privé de sa fréquence dans le cas où son intention est détectée, de prime à bord, une telle personne ne devrait même pas en recevoir. Même si le contenu et les paramètres techniques sont des sujets totalement différents, ils doivent être traités de manière harmonieuse. Le grand impact des moyens de radio-diffusion rend nécessaires certaines réglementations. S'agissant de la réglementation du contenu des médias dans leur ensemble, le besoin de réglementation dépend de la capacité et de l'efficacité du système d'auto-régulation. L'existence d'une auto-régulation opérationnelle réduit la nécessité d'avoir une réglementation statutaire. Mais il est nécessaire après tout d'assurer une coordination avec la réglementation des fréquences.

Outre ces questions techniques, les réformes économiques et la libéralisation influencent également le processus d'attribution de licence.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

D'abord, les radio-diffuseurs privés commencent à peine à acquérir des licences parce que toute cette procédure en tant que telle est une nouveauté. Dans les pays où existent déjà depuis quelques temps des radio-diffuseurs et opérateurs privés de la communication, la part de ces derniers par rapport au secteur public devient de plus en plus importante. Les opérateurs privés des télécommunications influencent au regard de leur nombre tout le domaine de la gestion du spectre. La réforme des systèmes réglementaires peut avoir pour objectif d'attribuer aux forces du marché un plus grand pouvoir décisionnel dans gestion de l'utilisation du spectre. A titre d'exemple, il est assez courant que les fréquences soient vendues aux enchères à des périodes données entre les personnes qui respectent certaines conditions fondamentales. Plusieurs lois relatives à la radio-diffusion prévoient qu'une vente publique puisse permettre au radio-diffuseur qui propose le contenu le plus recherché de se voir attribuer le marché, sous réserve que tous les autres critères soient respectés. Le contenu le plus recherché peut être quelque chose qui n'existe pas encore ou simplement une quelque chose qui est orientée vers une plus grande demande publique. Il existe cependant des systèmes (comme ceux utilisés sous certaines formes par exemple au Royaume Uni et en Australie) en vertu duquel le spectre revient à celui qui paie le plus. La philosophie derrière cette approche du marché est qu'une utilisation efficiente optimum sera faite parce que, ceux qui paient ont probablement un grand intérêt dans le spectre et que aussi les organes étatiques ne doivent pas s'ingérer dans le contenu. Etant donné que cette approche va de pair avec l'existence de systèmes publics de radiodiffusion, elle offre toujours la possibilité d'une politique de radio-diffusion culturelle et pédagogique. Même dans ce cas, en optant pour cette approche, les régulateurs renoncent à une grande partie des possibilités de déterminer à quelle fin le spectre devrait être utilisé. Il est également difficile de garantir la diversité dans l'audiovisuel privée avec ce genre de processus d'attribution de licence. Il est également possible d'aller plus loin et de renoncer au pouvoir de réguler l'utilisation du spectre en attribuant les licences de spectre sans prescrire le service pour lequel le spectre doit être utilisé (que ce soit la radio-diffusion, les télécommunications ou autres utilisations). La convergence des technologies offre cette possibilité pratique, mais faudrait-il écarter les idées qui motivent l'attribution à des fins différentes juste parce que la technologie le permet aujourd'hui, là est la question. Ce qui est probablement inévitable, c'est que l'UIT doit veiller à ce que ses règles n'interdisent pas la libre utilisation des

Attribution Equitable de Fréquences

technologies, étant donné que le développement technologique est si rapide que le système de l'UIT pourrait risquer autrement de devenir obsolète. En droit international, d'une manière plus directe qu'en droit national, les règles considérées par les utilisateurs comme obsolètes et non conformes à la réalité ne sont pas respectées.

La Situation Africaine

Les plans d'attribution de fréquences pour l'Afrique actuellement comprennent :

- Radiodiffusion de Son en Onde Moyenne: Plan de Genève de 1975 pour l'Afrique, l'Europe et l'Asie entre 535,5 kHz et 1606,5 kHz
- Radiodiffusion de Son en VHF FM. Plan de Genève de 1984 pour l'Afrique et l'Europe entre 87,5 MHz et 108 MHz
- Télévision VHF et UHF: Plan de Genève de 1989 pour l'Afrique et les pays voisins entre 174 MHz à 254 MHz et 470 MHz à 854 MHz.

Il existe également un plan de service de radio-diffusion par satellite depuis 1997 avec des mises à jour ultérieures (à l'origine élaboré en 1977).^{xv}

La plupart des pays les moins développés du monde se trouvent en Afrique; il est essentiel de renforcer les capacités infrastructurelles et humaines dans les différents domaines relatifs à l'utilisation du spectre. Le travail de développement de l'UIT soutient cette nécessité, par exemple par le biais de ses bureaux locaux dans les différents Etats africains et les activités régionales destinées à réduire la dépendance vis-à-vis des entreprises étrangères surtout non africaines pour les différentes installations de communication. L'UIT a récemment apporté son appui à l'organisation d'un sommet des régulateurs africains à et l'élaboration de plans d'action régionaux. La convergence des technologies et l'importance croissante des différentes formes de télécommunications rendent plus pressant le besoin de renforcement des structures en relation avec l'utilisation du spectre.^{xvi}

Bien que les questions fondamentales d'attribution de fréquences soient les mêmes pour tous les pays, il existe d'importantes différences

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

pratiques qui sont fonction des niveaux de développement entre les pays et les régions. Le système de l'UIT en faisant référence à la notion d'attribution équitable est censé prendre en compte les intérêts de tous les pays et garantir que ses règles compensent dans une certaine mesure les différences qui autrement pourraient signifier que certains pays sont désavantagés parce qu'ils se développent à un rythme plus lent que les autres. Au même moment, les règles de l'UIT reconnaissent que l'utilisation des fréquences doit être efficiente vue dans une perspective mondiale; ainsi les systèmes d'attribution équitable qui ne prennent pas en compte les besoins ne seraient pas considérés plus appropriés que les systèmes qui prennent seulement en compte les besoins actuels. L'un ou l'autre système signifierait que les fréquences ne sont pas utilisées de la meilleure manière possible du point de vue de toutes les personnes appelées à utiliser une ressource rare. Equilibrer la satisfaction des besoins actuels, qui sont plus dominants dans la plupart des pays Etats développés utilisant des technologies modernes d'une manière intensive et le respect des besoins actuels et potentiels futurs des Etats ayant un rythme de développement plus lent est un dilemme pour L'UIT. L'organisation a été critiquée par les Etats africains pour ne pas avoir pris suffisamment en compte les besoins des pays les moins avancés, alors les Etats développés lui reproche d'avoir donné une attention excessive aux pays les moins avancés et à leurs besoins futurs et par conséquent une gestion inefficace du spectre des fréquences. en règle générale, le système est respecté des deux côtés, ce qui prouve que l'équilibre recherché n'est pas totalement inefficace.

Un aspect non négligeable est qu'avec le développement rapide de la technologie dans le domaine des communications, les pays qui parviennent beaucoup plus tard à un niveau très élevé de développement n'ont pas besoin de franchir les étapes que ceux y sont déjà parvenus, mais ils peuvent brûler plusieurs étapes et aller directement à la nouvelle technologie. L'utilisation du téléphone mobiles plutôt que le téléphone fixe dans les régions qui auparavant ne disposaient d'aucun système téléphonique en est un exemple; et l'utilisation de la transmission par satellite au lieu de la transmission terrestre et l'utilisation du numérique au lieu de l'analogie sont d'autres exemples. Plusieurs régions de l'Afrique offrent des possibilités pour ces types de développements rapides. Les régulateurs africains sont bien placés pour explorer de telles possibilités, étant donné qu'ils ont moins d'intérêts personnels innés à défendre.

Attribution Equitable de Fréquences

Sur le plan législatif et réglementaire, on constate que plusieurs pays africains ont adopté ces dernières années de nouvelles législations relatives à l'audiovisuel et aux télécommunications. Cela n'est pas seulement vrai pour l'Afrique – en réalité dans le monde tout entier, le secteur connaît en ce moment d'importants changements législatifs. De nouveaux organes de régulation sont mis en place et le cas échéant les anciens réformés. Des efforts ont pu être faits également en Afrique en raison de la libéralisation de l'audiovisuel et des autres moyens de communication qui ont eu lieu sur le continent depuis quelques années. Il est ainsi donc possible à l'heure actuelle d'influencer la conception des systèmes d'attribution des fréquences. Mais avec toutes ces réformes en cours et aussi certaines lacunes au niveau des législations, la situation pourrait être incertaine au détriment des utilisateurs du spectre. Même lorsque de nouveaux systèmes et règles sont adoptés, ils pourraient ne pas être totalement mis en œuvre dans plusieurs cas. Dans bon nombre de pays africains, la législation a suivi le développement. Le pluralisme des médias – y compris l'audiovisuel – est devenue une réalité même avant l'adoption de lois y relatives et qui imposaient davantage de liberté dans le secteur. Bien entendu, il existent encore d'exemples de nombreux pays en Afrique et sur d'autres continents où les médias ne sont pas encore totalement libres (ou pas du tout libres) mais la réalité, dans un certaine mesure, les développements techniques ainsi que vent de libéralisation générale dans le monde entraîneront forcément une plus grande liberté. Il n'y a aucune contradiction à accepter cette libéralisation et à prôner la réglementation – la réglementation des fréquences est indispensable pour éviter le chaos qui autrement pourrait voir le jour. Dans plusieurs pays africains, les régulateurs ne font preuve de transparence; dans ces conditions, il est difficile de comprendre les bases qui motivent les décisions. La transparence et une plus grande accessibilité aux activités des organes de régulation devraient être la priorité des nouvelles réglementations ou de leur mise en œuvre. Les nouvelles lois peuvent inclure quelques unes de ces garanties, mais leur mise en œuvre effective reste difficile.^{xvii}

On se plaint dans plusieurs pays africains que le système d'octroi de licence implique que le demandeur d'une licence doit obtenir des autorisations à différents endroits, chaque autorisation devant bien sûr être payée. Cette démarche est lourde et elle peut être source de découragement pour les radio-diffuseurs et les autres utilisateurs. L'on a

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

tout à gagner d'un système disposant d'un organe unique habilité à gérer les demandes de licences. Tel doit et devrait être le cas, même s'il faut plus qu'un organe pour la prise de décisions (des instances réellement distinctes: une pour la détermination des questions relatives au contenu et une pour l'attribution des fréquences). Le demandeur d'une licence devrait pouvoir s'adresser à un guichet unique. Mais il faut pour cela que les organes impliqués aient d'abord un système de coordination qui, dans tous les cas, est indispensable pour une gestion efficace du spectre.

Un autre problème qui se pose dans certains pays en Afrique (et ailleurs) est celui de la vente par les utilisateurs des fréquences qui leur sont attribuées. Les lois sur l'attribution des fréquences devraient – et normalement le font – interdire cette pratique, étant donné qu'il existe des procédures spéciales de transfert d'une fréquence à un autre utilisateur, normalement seulement après approbation du régulateur. Mais ces règles peuvent être enfreintes en cas de contrôle inadéquat. Évidemment, cette pratique aliène les objectifs de la réglementation des fréquences, tout comme ceux du contrôle que le régulateur peut avoir sur les moyens techniques et équipements appropriés utilisés. Autre effet négatif: une personne à qui la fréquence a été initialement attribuée et qui dès le début avait souhaité l'obtenir dans le seul but de pouvoir la revendre pour gagner de l'argent; il est fort probable que dans ces conditions, la fréquence reste inutilisée pendant un bon bout de temps. Le contrôle d'une utilisation réelle des fréquences attribuées doit également être instauré. Le fait de stocker des fréquences et de les conserver en vue d'une utilisation future potentielle constitue un problème dans les États africains où le contrôle n'est peut-être pas aussi développé. Une mesure de dissuasion contre le commerce des fréquences consisterait à exiger une documentation détaillée pour s'assurer autant que possible que le demandeur utilisera vraiment le spectre qui lui est attribué en lui faisant également payer des frais concomitants. Mais dans le même temps, ces exigences ne devraient pas être extrêmement fastidieuses car elles pourraient dissuader les demandeurs sérieux.^{xviii}

Face aux changements rapides et souvent profonds, plusieurs ONG et autres organisations travaillent activement en Afrique à la promotion de la liberté des médias. Ce travail inclut l'élaboration et la mise en œuvre de principes sur la liberté de l'audiovisuel ainsi que des principes généraux sur la liberté des médias. Différents documents publiés mettent l'accent sur l'importance de la liberté d'expression et d'autres sujets intéressants certains types de médias, de même qu'ils mettent en exergue des questions

Attribution Equitable de Fréquences

touchant à l'audiovisuel. L'absence d'un contrôle préalable du contenu est aussi importante pour l'audiovisuel qu'elle l'est critique pour les autres médias. Ces principes ne constituent pas le thème de ce chapitre, mais les fréquences sont tellement mentionnées dans les différents principes qu'il est impossible d'imaginer une liberté de l'audiovisuel sans des règles appropriées dans ce domaine. La promotion est faite de la nature ouverte et participative de la prise de décision, de la nécessité d'avoir des plans visant à assurer une utilisation optimale des fréquences et l'indépendance de l'organe chargé de la régulation ainsi que de la nécessité de garantir des fréquences à différents types de radio-diffuseurs. Ces dispositions sont prévues par différents documents dont notamment la Charte Africaine sur l'audiovisuel de 2001, adoptée au cours du processus de Windhoek + 10, soit dix ans après que la Déclaration de Windhoek sur la Promotion d'une Presse Africaine Indépendante et Pluraliste ait été adoptée sous les auspices de l'UNESCO.^{xix}

Comment Réussir Une Attribution de Fréquences Réellement Équitable: Suggestions

En conclusion et pour résumer les sujets discutés, certaines questions seront soulignées comme nécessitant une attention de la part des personnes qui travaillent à l'instauration d'un système équitable de radio-diffusion équitable en Afrique. L'élément clé de toute amélioration de la situation d'attribution de fréquences consiste à renforcer les régulateurs afin de garantir une utilisation équitable du spectre au profit de tous. Il ne s'agit pas de créer plus de règles et réglementations pour les radio-diffuseurs ou de créer des organes dotés de pouvoirs arbitraires qui en définitive ne serviraient pas les intérêts d'un marché de l'audiovisuel pluraliste et accessible. Il ne s'agit pas non plus de veiller à ce que l'organe chargé de la gestion du spectre soit en mesure d'exécuter sa tâche de la meilleure manière possible et que son travail soit respecté. Les régulateurs doivent faire preuve d'indépendance, de transparence, d'objectivité et de non-discrimination dans l'exercice de leurs activités. Les radio-diffuseurs, les autres utilisateurs du spectre ainsi que le public doivent pouvoir faire confiance aux régulateurs. Or peuvent-ils le faire si le régulateur n'est ni professionnel, ni compétent, ni transparent dans son travail? Le régulateur est chargé de mettre en œuvre des règles

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

internationales qui sont complexes, techniques, souvent évolutives et par conséquent difficile à suivre et à comprendre par les non-experts. Les utilisateurs du spectre devraient compter sur le professionnalisme et l'expertise du régulateur dans l'application des règles. Lorsqu'une fréquence est attribuée à un utilisateur, celui-ci doit avoir la certitude qu'il ne subira pas d'interférence ou même d'en créer à d'autres quelque utilisateurs et qu'il est peut continuer à utiliser la fréquence pour une certaine durée.

Toute personne qui souhaite investir dans l'audiovisuel, l'équipement nécessaire, le personnel, etc., ou au moins faire des plans y relatifs, doit disposer des informations sur les chances qu'elle a d'obtenir une fréquence et les critères qui s'y rapportent. Une fois encore, la transparence et des règles claires sont importantes non seulement pour les juristes mais également pour toute personne désireuse de connaître les dispositions applicables dans tel ou tel domaine, d'examiner les règles claires le cas échéant, d'avoir une idée des procédures et des motifs des décisions prises. En cas d'allégations de faute, de discrimination ou des tentatives de corruption et autres influences fautives, la possibilité pour toute personne concernée d'accéder aux décisions et aux motifs pour lesquels ces décisions sont prises rendent la corruption beaucoup plus difficile et en limitent la fréquence. Les lois sur l'audiovisuel ou les lois relatives à la gestion des fréquences (qui peuvent être énoncées dans le même texte ou des textes distincts) devraient énumérer les critères et définir la compétence du régulateur. Souvent, il est préférable que les conditions détaillées d'attribution de licence soient définies dans la réglementation par le régulateur plutôt que dans la loi (pour permettre plus de flexibilité), mais même dans ce cas, l'organe habilité doit être facilement accessible.

En matière de régulation des fréquences, il se pose entre autres questions importantes celle de la qualification des demandeurs de fréquences et celle de la procédure. La législation et le processus qui y afférent doivent être démystifiés et clarifiés. Le public concerné doit comprendre la raison pour laquelle une personne obtient une fréquence alors que d'autres en sont privées, les processus et les critères. Les décisions devraient être expliquées et une demande rejetée doit être susceptible de recours indépendant. Pour encourager le pluralisme dans l'audiovisuel, l'adjudication des fréquences au plus offrant n'est pas une bonne idée; une certaine forme de concours 'concours de beauté' entre les demandeurs qui remplissent certaines conditions de base permet

Attribution Equitable de Fréquences

d'avantage d'avoir un impact sur le contenu de la radiodiffusion. Ces règles et critères doivent être clairs, compréhensibles et s'appuyer sur des idées acceptées et décrites sous une certaine forme capable de garantir la stabilité. Il faudrait éviter une situation où le gouvernement en place à un moment donné décide d'octroyer des fréquences à ses partisans. L'indépendance et le mérite professionnels du régulateur devraient assurer une certaine garantie. En outre, il est acceptable que le régulateur impose des frais pour le fonctionnement administratif ainsi que des frais de traitement des demandes de fréquences qui pourraient servir d'instruments de dissuasion des demandeurs pas fondés. Mais des dispositions devraient être prises pour maintenir ces frais à des niveaux raisonnables pour ne pas décourager les demandeurs sérieux. Il peut y avoir des taux spéciaux ou des exonérations par exemple pour les radio-diffuseurs communautaires, les radio-diffuseurs officiels excepté les services public de l'audiovisuel nationaux et peut-être pour d'autres types de radio-diffuseurs souhaitables et non nécessairement viables sur le plan commercial. Mais il faudrait éviter d'accorder de façon ad hoc des exonérations de frais de licence ou de fixer des taux différents au cas par cas.

Les régulateurs devraient être indépendants. Ils ne devraient non seulement être indépendants des opérateurs (radio-diffuseurs et opérateurs des télécommunications) mais ils devraient également jouir d'un statut indépendant au sein des structures étatiques. Même si en fin de compte le gouvernement sera chargé des questions politiques et des relations du spectre avec l'UIT, le fonctionnement quotidien du régulateur ne devrait pas être influencé par le gouvernement ou les autres organes politiques. Cela peut être assuré en veillant à ce que les méthodes de travail permettent une prise de décision indépendante, que les membres des organes d'administration soient choisis sur la base du mérite et de manière à assurer une pluralité des intérêts. Les organisations de la société civile devraient pouvoir nommer des membres aux organes d'administration des régulateurs et/ou des cadres devraient être créés pour faciliter une collaboration étroite entre le régulateur et ces organes.

L'UIT doit, entres autres objectifs et stratégies, assister les pays les moins avancés dans les questions relatives au spectre et autres sujets connexes. Elle met également l'accent sur la nécessité de promouvoir une large participation des Etats membres, y compris les pays en développement, dans ses activités, notamment les questions relatives aux fréquences. L'opportunité d'influencer l'UIT existe et elle devrait être utilisée. Par ailleurs, une assistance pourrait être disponible pour mettre en

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

place le meilleur système possible d'enregistrement des fréquences et de mise en œuvre des Régulations Radio. Une telle assistance pourrait s'avérer très utile pour les Etats engagés actuellement dans un processus de création de systèmes de gestion des fréquences. Toutefois, comme c'est le cas avec l'aide internationale, il est important de s'assurer qu'elle est pertinente et utile, ciblée sur les vrais problèmes et bénéficiaires. Une fois encore, la transparence permet de veiller à ce que l'assistance internationale disponible soit en réalité utilisée au bénéfice du secteur.

Les radio-diffuseurs et autres opérateurs travaillant activement dans le domaine en Afrique, où la réglementation connaît des changements suite à la libéralisation du secteur des communications devraient faire campagne et essayer d'autres méthodes en vue de garantir le maximum possible d'indépendance, d'objectivité et de transparence des régulateurs ainsi qu'une possibilité de participer au travail des régulateurs. Aucun secret ne devrait entourer les principes d'attribution de fréquences. Certaines informations que les radio-diffuseurs doivent soumettre, telles que les informations financières, pourraient être sensibles et ne devraient pas être livrées au grand public, mais dans l'ensemble, les régulateurs devraient permettre un accès à la plupart des informations qu'ils détiennent et dans tous les cas, les décisions doivent être publiques. Les régulateurs ont un important rôle non seulement dans la préservation de la discipline dans le domaine de l'audiovisuel étant entendu qu'ils doivent protéger les fréquences et veiller à ce que les radio-diffuseurs disposent des accès dont ils ont besoin, sans compter qu'ils doivent également modeler le monde de la radio-diffusion. Un marché de radio-diffusion libéralisée est un marché où il n'existe pas de réglementation stricte, mais plutôt un marché où prévaut la liberté de radio-diffuser. Ce faisant, les régulateurs peuvent avoir un impact positif sur la libéralisation en s'assurant que les différents intérêts sont représentés. Il n'existe aucune incompatibilité pour un marché libéralisé d'avoir des règles définissant une programmation convenable pour différents groupes et indiquant que l'argent ne doit pas être le seul facteur qui détermine ce qui doit être radio-diffusé. Les radios du service public et les radiodiffusions communautaires sont très importantes surtout dans les milieux ruraux d'Afrique et les régulateurs doivent s'assurer que ces radiodiffuseurs aient des licences et les fréquences dont ils ont besoin. Si le système international d'attribution des fréquences désire assurer un accès équitable pour l'humanité dans son ensemble à une ressource qui est un patrimoine

Attribution Equitable de Fréquences

commun de l'humanité, alors l'idée doit être que l'humanité dans son ensemble profite de la ressource.

Les systèmes de radiodiffusion dans la plus grande partie du monde étaient jusqu'à une date récente dominée par les radio-diffuseurs d'état. La libéralisation du secteur s'est opérée à différents rythmes dans les différentes parties du monde. Dans plusieurs pays africains, elle est relativement récente mais elle se fait réellement à grande vitesse dans ces pays. L'attribution des fréquences est la clé de la réussite de la libéralisation puisque de toute évidence les radio-diffuseurs ne peuvent par opérer sans des fréquences et une meilleure attribution et une meilleure protection du spectre donne de meilleures chances d'obtenir une radiodiffusion de grande qualité. Les régulateurs doivent être disposés à travailler en faveur de cette attribution aux radio-diffuseurs privés, communautaires et tous autres acteurs qui contribue au paysage médiatique pluraliste. L'opérateur du service public de l'audiovisuel a une position et des besoins particuliers, étant donné qu'il a une responsabilité spéciale vis-à-vis du public. Pour qu'il mérite des règles particulières sur l'accès au spectre, il doit remplir des tâches spéciales: fournir par exemple une gamme plus vaste et une meilleure qualité de programmation au profit d'intérêts plus étroits que ce que les radio-diffuseurs privés ont tendance à faire. Le régulateur doit avoir la possibilité de savoir si l'opérateur du service public de l'audiovisuel remplit correctement sa tâche spécifique – peu importe que cela soit fait par le même régulateur comme dans le cas des autres radio-diffuseurs ou par un organe spécial (les deux méthodes coexistent dans différents pays). Le traitement préférentiel ne devrait pas avoir plus de portée qu'il n'est nécessaire. Les radio-diffuseurs privés et communautaires doivent avoir une possibilité réaliste d'obtenir le spectre dont ils ont besoin, ce qui dans la plupart des cas doit être possible dans un système d'attribution efficace. Il est important que les opérateurs de service public de l'audiovisuel ne soient pas autorisés à occuper trop de spectres. Au même moment, vu son importance, l'opérateur du service public de l'audiovisuel doit bénéficier d'une attribution adéquate des fréquences les plus utiles en vue d'être assurées d'une bonne couverture du pays. Toutefois, les opérateurs du service public de l'audiovisuel ne devraient pas être autorisés à occuper des fréquences par habitude même s'ils n'en ont pas besoin. Les alternatives à l'audiovisuel aérienne, telles que, le satellite et le câble peuvent parfois augmenter la gamme d'accessibilité sans augmenter le besoin en spectre. Les questions techniques telles que la technologie à utiliser pour atteindre le plus grand

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

nombre de personnes sont d'une plus grande importance que la question purement technique dans ce contexte.

Il existe plusieurs façons de promouvoir un marché pluraliste des médias sans introduire une réglementation trop répressive et inopportune. Les régulateurs et les radiodiffuseurs devraient travailler ensemble pour asseoir un domaine juste et équitable de radiodiffusion. Le régulateur ne devrait pas entraver les radio-diffuseurs et ceux-ci ne devraient pas considérer le régulateur comme un obstacle mais comme un facilitateur.

Notes

ⁱ Le spectre radio ou la gamme des rayons Hertiens va de 3 kHz à 3.000.000 MHz (3000 GHZ) et est divisé en neuf bandes numérotées officiellement bande 4 à 12, dont 4 à 11 sont des bandes de radiodiffusion avec la bande 12 à l'étude pour utilisation possible.

ⁱⁱ Déjà en 1903, une conférence des radios a discuté de l'interférence, même si cela ne constituant pas à l'époque un réel problème. L'UIT a délivré des bandes de fréquence depuis 1927. Voir Lyall *Droit et Télécommunications Spaciales* (Dartmouth 1989) et Nyman-Metcalf *Activités dans l'Espace – Appropriation ou Utilisation?* (Iustus 1999).

ⁱⁱⁱ Consulter pour une discussion sur ce problème (surtout sur les communications spatiales) Soroos 'Le Peuple Mondial, Télécommunications Politique International de l'Espace', Chapitre 8 dans Papp & MacIntyre (eds.) *Politique International de l'Espace* (Quorum Books, 1987).

^{iv} 'Gestion du spectre rare de fréquences radio et des Positions Orbitales', pp 344-355 dans *Communications Mondiales*, Publications du Le Monde Economique International (avec UIT), 1995.

^v Discussion des auteurs sur la force du droit international et la manière dont les télécommunications et d'autres questions 'pratiques' constituent des domaines dans lesquels le droit international fonctionne bien, y compris les classiques de Bruyère *Le Droit des Nations* (Clarendon Press 1963), également Harris *Cas et Matériels du Droit International* (Sweet & Maxwell, plusieurs éditions) est source citée là, 'Zacher 'Organisations Multilatérales et Institution du Multilatéralisme' dans Ruggie (ed) *Questions du Multilatéralisme* (Columbia University Press 1993).

Attribution Equitable de Fréquences

vi Noter la terminologie de l'UIT: Attribution – Affectation. Ce sont différentes étapes de l'acte le plus général et entourant l'acte final d'attribution de spectre à l'utilisateur.

vii S'agissant de l'UIT, voir par exemple Lyall, *op. cit.* n 2. Les derniers changements sont traités pas le même auteur par exemple les Cours d'Eté au Centre Européen du Droit de l'Espace sur le Droit de l'Espace et Politique, Matériels de base de 1993 dans 'La Reconstruction de l'Union Internationale des Télécommunications' et dans 'Le Rôle de l'Union Internationale des Télécommunication' dans Lafferranderie/Crowther (eds) *Point de Vue sur le Droit de l'Espace au cours des 30 Prochaines Années* (Kluwer 1997). Voir également Noll 'rôle du Droit de l'Espace, activités et contributions de l'UIT au cours de la dernière décennie du 20^{ème} siècle' dans les *Organisations Internationales et Droit de l'Espace, Travaux du Troisième Colloque de ECSL* (ESA, 1999) et par le même auteur 'L'Union es Internationale des Télécommunications' dans *Multimédia und Recht*, (8/1999 M, nchen).

viii Les informations proviennent du site web de l'UIT, consulté en septembre 2002.

ix Ces critères géographiques et autres non techniques constituent de plus en plus un facteur déterminant pour l'adhésion aux différents organes dans le système des Nations Unies et autres organisations internationales et sont discutés par plusieurs auteurs du droit international. Qu'ils soient considérés comme négatifs ou non, ils constituent de toute façon une illustration de la manière dont les questions pratiques en l'espèce, ne peuvent constituer les facteurs prédominants dans la création de systèmes internationaux dans le contexte international d'aujourd'hui: les frontières nationales et prise de décision au plan national restent encore toujours trop présents. Même dans l'UE, l'exemple de la coopération internationale la plus poussée dans le monde, il n'a pas été possible de supprimer ces critères de nationalité. Pour le secteur des télécommunications et l'UIT, ce phénomène est discuté par Lyall, *op.cit.* n. 2 et 7, et Smith *Réglementation Internationale des Communications par Satellite*, surtout le Chapitre 5.(Martinus Nijhoff 1990).

x Lyall et Noll discutent du besoin d'un Organe et son prédécesseur, voir n 7.

xi Voir par exemple Smith *op.cit.* n. 9.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

^{xii} La nouvelle utilisation des orbites satellitaires constitue un exemple.

^{xiii} Communications dans le monde, *op. cit.* n 4, surtout à la page 350.

^{xiv} Dans le domaine des télécommunications plutôt que la radiodiffusion, cela a entraîné des craintes occasionnelles que les Etats favorisent les opérateurs nationaux et entravent l'expansion des entreprises internationales en traitant les derniers défavorablement lors de l'attribution des fréquences. Les systèmes satellitaires mobiles mondiaux des Etats-Unis ont exprimé ces craintes dans ce contexte avec les négociations de l'OMC sur les télécommunications. A la fin, en raison du développement moins favorable dans ces systèmes, la question n'a pas encore eu de conséquences pratiques majeures. Voir par exemple Lessard 'Commerce International dans les Services de Télécommunications' dans *Annales du Droit sur les Ondes et l'Espace* Vol. XXII-I 1997 pp 403-411 à la p 408.

^{xv} Les informations détaillées sur les plans sont basées sur les documents de l'UIT. Toutefois, la plupart ne sont pas gratuitement disponibles électroniquement. Les plans africains sont également décrits sur le site web du régulateur sud africain.

^{xvi} La page web de l'UIT donne de plus amples informations sur les activités de développement.

^{xvii} Ces questions ont été discutées par des experts de différents pays au cours d'une conférence sur la politique et la législation de l'audiovisuel tenue à Nairobi en octobre 2001, organisée par ARTICLE 19 et le Réseau Kenyan de Media Communautaire (KCOMNET).

^{xviii} Des exemples de cela ont été donnés au cours de la conférence de Nairobi (voir fn. 17) concernant par exemple le Kenya mais également d'autres pays. L'expérience ghanéenne a été présentée au Forum sur la Réglementation des Télécommunications en Afrique et dans les Etats Arabes tenu en septembre 2001 dans une communication de Kanor 'Gestion des Fréquences – l'Expérience du Ghana', disponible sur Internet à la page web de l'UIT sous le titre du Forum susmentionné.

^{xix} Instructions sur la Loi de l'Afrique Australe relative aux Médias, Vol. 6, No. 2, août 2001

Modèles de Régulation de L'Audiovisuel en Afrique

Chapitre 2

MODÈLES DE RÉGULATION DE L'AUDIOVISUEL EN AFRIQUE

Jill Hills

Résumé

Il est nécessaire de réguler l'audiovisuel et cette régulation doit s'opérer dans un contexte politique ayant défini les objectifs inhérents à la structure du système de l'audiovisuel. Dans le contexte actuel, aussi bien aux niveaux mondial que africain, le débat sur les politiques de l'audiovisuel tournent autour du pluralisme et de la diversité de l'appropriation et du contenu.

Les principes qui sous-tendent les différents modes de régulation sont certainement l'indépendance de la ligne éditoriale et de la programmation et le pluralisme et diversifié dans secteur tenant compte des trois catégories: le public, le commercial et le communautaire.

La régulation doit traiter de tous les aspects structurels et comportementaux. La régulation structurelle a trait au système de radiodiffusion et de dispositions institutionnelles, alors que la régulation comportementale se rapporte aux questions de programmation et de contenus.

Les politiques gouvernementales relatives à l'audiovisuel sont cruciales pour la forme et l'importance du système et elles doivent traiter des questions de propriété et de financement du système tout entier. Réguler la compétition entre acteurs fait également partie de la régulation structurelle.

La régulation du contenu local est importante tout comme l'est la régulation des programmations spécifiques ou alors ce que l'on pourrait appeler 'must carry rules' comme moyen de promotion du pluralisme et de la diversité du le contenu.

Les modèles suggérés mettent l'accent sur l'indépendance de la régulation et des organes de régulation, indépendance obtenue grâce aux processus de nomination ouverts et transparents, participatifs et indépendants de tous intérêts politiques et économiques.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Une question cruciale reste la viabilité et la pertinence des agences de régulation dans le contexte africain, où les ressources financières et humaines constituent des contraintes. Une régulation inefficace étouffe la croissance du secteur de l'audiovisuel et sape les objectifs de la régulation.

Introduction: Changement de l'Environnement International

Au plan traditionnel, l'audiovisuel a toujours été un marché national souvent avec un radiodiffuseur national étatique. Par conséquent en 1985, il n'y avait en Afrique que dix radiodiffuseurs commerciaux. Et en règle générale, sur les 50 dernières années d'indépendance, les gouvernements de libération ont manifesté peu d'empressement à abandonner leur contrôle sur le contenu des médias nationaux. Dans une très grande mesure, les radiodiffuseurs d'Etat ont été des instruments de propagande des gouvernements. En Afrique l'apport de ces radiodiffuseurs d'Etat a été complété par les radiodiffuseurs étrangers. Les pays industrialisés et – certains pays non industrialisés – ont maintenu des radiodiffuseurs étrangers comme le Service Mondial de la BBC et la Deutsche Welle, comme relais de leurs objectifs de politiques étrangères. L'exemple de ces dernières années est la visite du Président Clinton en 1998 dans six pays africains, visite au cours de laquelle la promesse a été faite d'installer dorénavant le radiodiffuseur externe la Voix de l'Amérique en Afrique. Toutefois, ces marchés nationaux traditionnels très peu pénétrés par les marchés étrangers ont changé depuis les années 1990. La libéralisation des télécommunications dans les pays industrialisés au cours des années 80 et ses conséquences dans les autres parties du monde en développement par le truchement de l'accord de l'Organisation Mondiale pour le Commerce de 1997 a permis l'ouverture des télécommunications aux sociétés privées de plusieurs pays africains. A son tour, cette ouverture du marché s'est manifestée dans le secteur de l'audiovisuel. Parallèlement, la réduction de l'aide et l'accent mis sur la gouvernance par les bailleurs de fonds occidentaux a aligné la libre circulation de l'information sur l'agenda des sociétés occidentales privées et des groupes de pression nationaux recherchant de nouveaux marchés à exploiter.

Modèles de Régulation de L'Audiovisuel en Afrique

Aujourd'hui, l'audiovisuel par satellite a pénétré l'Europe depuis les USA mais surtout depuis les USA, l'Europe et l'Afrique du Sud vers le reste de l'Afrique. Le lancement par PanAmSat d'un satellite en 1995 a permis d'initier des services payés de TV par satellite. En 2002 la TV par satellite directement accessible à domicile a atteint 41 pays africains. De nouvelles sociétés ont vu le jour et tirent profit de ces nouvelles technologies par satellite ou distribution par réseaux hertziens.

Aujourd'hui, les conditions économiques extrêmement difficiles obligent les radiodiffuseurs existants à mettre en commun leurs ressources et à conclure de nouveaux partenariats commerciaux. Par exemple, le Réseau Africain de l'audiovisuel a été créé en 2001 pour relier les sociétés de radiodiffusion publiques du Ghana, du Nigeria, du Kenya, de la Zambie et du Zimbabwe avec un radiodiffuseur britannique afin de réduire les coûts de fourniture des mêmes programmes quotidiens. Et à partir de 2002, la branche commerciale de la South African Broadcasting Corporation, radiodiffuseur public sud africain a commencé à concurrencer les chaînes comme CNN et la BBC par le biais des informations télévisées diffusées autres pays d'Afrique par satellite. Les pays africains se dirigent vers la libéralisation du secteur de l'audiovisuel et la privatisation de la TV et radio.

En général, en Afrique, c'est l'audiovisuel par satellite qui favorise l'émergence des marchés TV dans les ménages. L'utilisation de la technologie numérique peut permettre à ces radiodiffuseurs de condenser d'importantes quantités de canaux TV dans une petite gamme de spectre. Alors les marchés de la TV continuent dans une grande mesure de se confiner aux élites urbaines, la radio quant à elle est plus universelle. Auparavant, le radiodiffuseur d'Etat avait le monopole de l'audiovisuel mais aujourd'hui, il existe des stations commerciales dans beaucoup de pays africains. D'une certaine façon, l'ouverture des ondes est perçue comme un indicateur et un complément de la démocratie. Par exemple en Ouganda où les radios commerciales ont commencé à opérer en 1994, déjà en l'an 2000 il existait entre 15 et 20 Stations FM. En Afrique du Sud en 2002, il y avait 180 stations radio FM et AM. Et pourtant comme l'a indiqué Mandla Langa, Président de l'Autorité Indépendante de la Communication en Afrique du Sud (ICASA), alors qu'une absence de démocratie met en évidence une absence correspondante de diversité des médias, une pluralité des médias ne bâtit pas forcément une démocratie. La plupart des radiodiffuseurs qui transmettent le même régime de programmes sans aucun égard à la diversité ou aux préoccupations des

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

populations locales, ou alors qui ne transmettent aucun programme de nouvelles ou d'informations ne contribue pas à créer la diversité. D'un autre côté, la diversité sous-tend une codification des implications de la langue façonnées d'une manière qui responsabilise au lieu de déconcerter. Il s'agit de comprendre que le public sera le premier à écouter l'éloquence du silence des radiodiffuseurs, lorsque par exemple, le public s'emploie à suivre ce qui n'est pas diffusé et dans quelle mesure ce que les radiodiffuseurs affirment (ou n'affirment pas) a une quelconque pertinence sur leurs vies. Dans une telle situation de changements vers des marchés nationaux de radiodiffusion et de commercialisation et de concurrence accrues, il est urgent que les gouvernements adoptent des mesures de régulation.

Certains affirment que le marché de l'audiovisuel n'est guère différent des autres marchés et que la concurrence à l'intérieur d'un marché peut prendre en compte les besoins des consommateurs. Dans les années 80, le Président de la Commission Fédérale de la Communication des USA, Mark Fowler avait affirmé que 'l'intérêt du public définit l'intérêt du public' il avait tenté de réduire le rôle de la régulation dans le secteur.ⁱ Son argumentation était qu'il n'existait aucun intérêt national prépondérant qui exigeait la régulation de l'audiovisuel. La dérégulation de l'audiovisuel, particulièrement en termes de concentration a pris de l'importance avec le nouveau Président de la FCC nommé par Bush, Michael Powell et a des chances de faire une percée dans les pays en développement en parallèle avec l'USAID.ⁱⁱ

Mais l'économie de l'information est différente de celle des autres marchés. Les coûts principaux sont générés lors de la création de l'information. La reproduction et la distribution coûtent beaucoup moins chères. Ainsi l'achat des programmes créés par les autres présente beaucoup plus d'avantage financiers que leur création, cela permet d'étaler les frais de création en distribuant l'information dans le plus grand nombre de formats possibles. Il y a en conséquence une incitation économique à contrôler le contenu et les systèmes de livraison, une incitation qui a conduit à la concentration des sociétés de médias et de transmission au niveau international, par exemple entre AOL et Time Warner.

En plus, il y a de l'incitation économique à diffuser vers le plus grand nombre possible de récepteurs. Ces radiodiffuseurs ayant un marché domestique vaste ont par conséquent un avantage en ce sens qu'ils peuvent couvrir leurs frais de création dans leurs marchés nationaux et

Modèles de Régulation de L'Audiovisuel en Afrique

exporter des programmes à faible coût. C'est pour cette raison les programmes américains coûtent moins chers. Par ailleurs, l'incitation à couvrir un plus vaste marché possible entraîne la concentration. Sans la régulation, le marché serait dominé par une seule société commerciale qui répèterait les programmes et achèterait les programmes aux prix les plus bas possible.

Un marché de l'audiovisuel non réglementé ne ferait que favoriser l'exportateur de programmes d'un pays industrialisé et surtout ceux des langues principales – Anglais, Français, Allemand et Espagnol. Les programmes en langues minoritaires qui ne peuvent pas être exportés ou ré-utilisés nulle part sont onéreux. En fait, ce n'est que tout récemment en 1998 que la Commission Européenne a proposé que les émissions en langues minoritaires soient arrêtées car seuls les programmes dans les langues majeures possédaient des marchés économiquement viables. (Hills, 1998). Mais puisqu'en Europe l'audiovisuel était une question culturelle, cette proposition a échoué.

Néanmoins, il est plus avantageux sur le plan économique et commercial pour tout radiodiffuseur d'utiliser seulement la langue majoritaire du pays dans lequel il transmet. Lorsque ceux qui utilisent les langues minoritaires sont pauvres, les exigences des annonceurs font accroître cette incitation commerciale. Par exemple, Mandla Langa s'est demandé pourquoi les stations radio privées en Afrique du Sud transmettent essentiellement en Anglais (avec un peu d'Afrikaans).ⁱⁱⁱ Sans programmes locaux en langues locales, l'audiovisuel ne peut se faire le reflet et les identités culturelles de la population. C'est seulement avec la régulation que les langues locales peuvent survivre. Sans la régulation en Afrique, il n'y aurait pas d'industries de programmes locaux et d'industries de musique locale, excepté les importations de produits occidentaux.

D'autres raisons imposent aux gouvernements de mettre en place des régulations. L'audiovisuel pourrait avoir des effets externes négatifs. Elle peut attiser des attitudes hostiles et de la violence. Ainsi par exemple au Rwanda, l'audiovisuel a joué un rôle dévastateur dans la perpétration du génocide de 1994. Bien qu'aux USA, la presse soit couverte par le Premier Amendement qui garantit la liberté de parole, les radiodiffuseurs américains soutiennent aujourd'hui que la régulation porte atteinte à leur liberté de parole, mais la plupart des pays contrôlent ce qui pourrait être l'objet de radiodiffusion. La régulation peut empêcher la diffusion de propos ou de programmes provocateurs ou offensants.^{iv}

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Laissés à eux-mêmes, les marchés de l'audiovisuel souffrent de 'l'échec du marché' lié aux 'externalités'. Le terme économique 'externalités' signifie que la décision d'une personne d'acheter affecte une autre personne bien que le marché seul ne puisse prendre en compte ce lien entre les décisions individuelles (Graham et Davies, 1997:17). C'est en raison de ces 'externalités' que la régulation est critique, sans cette régulation, le marché de l'audiovisuel n'offrirait que peu de choix aux consommateurs. Le problème est que les consommateurs de produits audiovisuels ne connaissent pas ce qu'ils consomment jusqu'à ce qu'ils l'aient consommé. Laissés à eux-mêmes, ils n'essaieront pas autre chose. Ce n'est pas parce que les consommateurs sont stupides; c'est seulement avec le recul que les avantages de ce genre d'investissements deviennent apparents (Graham & Davies, 1997:20). Si personne n'essaie des produits nouveaux, le résultat final de toutes ces décisions individuelles ramène le marché à un ensemble étroit de sujets ou de formats, réduisant ainsi le choix de chacun. Un tel résultat est un 'échec du marché selon les économistes'.

La commercialisation exacerbe la tendance vers l'uniformité car les annonceurs publicitaires désirent acquérir de plus grands publics et les radiodiffuseurs commerciaux recherchent également leur part d'audience afin de vendre leurs espaces publicitaires. L'incitation économique consiste à rechercher le plus faible dénominateur commun, déjà testé et éprouvé. Par exemple, le marché de l'audiovisuel aux Etats-Unis, qui s'apparente certainement le plus dans les pays industrialisés à un marché gratuit de radiodiffusion dispose et produit une forte proportion de jeux d'animation et de formats de distraction à faible coût ainsi qu'une faible proportion de nouvelles, d'actualités, de théâtres, de programmes éducatifs stimulants. Citons encore Mandla Langa: 'Les radiodiffuseurs ont-ils joué leur rôle dans la transformation de l'Afrique du Sud ou ont-ils pris la route plus sûre de l'utilisation de formats et de processus testés et éprouvés sous le régime de l'apartheid tout en avançant de arguments futiles que tout expérimentation affecterait leur résultat final'?^v Si la radiodiffusion se résume à balancer des programmes à faible dénominateur commun et à faible coût, alors une régulation du contenu s'impose.

La régulation impose des règles à respecter par le marché. Elle consiste en des mécanismes destinés à donner effet aux politiques du gouvernement. Elle fait partie du processus politique national de chaque pays. Elle définit l'intérêt public, en maintenant un équilibre des intérêts

Modèles de Régulation de L'Audiovisuel en Afrique

des lobbies commerciaux et des citoyens et elle peut procéder à une séparation des marchés (par exemple en séparant les télécommunications de la radiodiffusion) et ce faisant elle prévient la concentration de la possession de l'information et génère à la fois des gagnants et des perdants en fonction de ses objectifs globaux. Elle peut favoriser les citoyens /consommateurs ou les annonceurs publicitaires/grandes corporations ou les politiciens/élites ou les propriétaires locaux/l'investissement ou contenu local/importations ou programmeurs étrangers/ opérateurs, ou la langue majoritaire/ les langues locales dans le secteur de l'audiovisuel. Comment donc le secteur de l'audiovisuel devrait-il être régulé?

Les Politiques de l'Audiovisuels

Le rôle du gouvernement est de déterminer les politiques générales relatives à l'audiovisuel et la structure du marché national. Le gouvernement doit décider du nombre d'acteurs devant être présents dans chaque technologie et de leur lieu d'installation; ces politiques deviennent obligatoires par le biais de la législation. C'est dans ce cadre, fixant les objectifs des politiques et la structure du marché de l'audiovisuel que le régulateur travaille. Sans législation, le régulateur, qu'il soit Ministre ou agent nommé travaille sans structure, sans objectifs et sans transparence. Il est important que la législation détermine non seulement la forme de l'agence de régulation, mais également la manière dont les membres seront nommés, ses pouvoirs et l'autorité à qui elle devra rendre des comptes, et aussi les objectifs de cette politiques. Susciter la concurrence et accroître le nombre de radiodiffuseurs n'est pas une fin en soi. Une démocratie requiert plus que ceci. L'objectif doit être, pour chaque citoyen aussi pauvre soit-il d'avoir accès à l'information radiodiffusée à partir de laquelle il ou elle peut opérer des choix. Par ailleurs, cet objectif a des implications pour la structure du marché et le contenu. Mais notons que la communication va au delà de l'économie. Un Ministre Britannique ouvrant le débat parlementaire sur le projet de loi sur les Communications de 2002 déclarait :

Le projet de loi traite de la manière dont notre société se parle et de ce fait en reçoit l'écho. C'est le moyen par lequel nous parlons au monde. Il façonne notre culture, notre identité et nos valeurs. En conséquence pour le gouvernement, le projet de loi ne constitue pas simplement une formule pour réguler ou déréguler une industrie; il joue un rôle vital dans

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

chacune de nos aspirations plus vastes pour la Grande Bretagne. Il offrira des choix aux consommateurs – la variété qu'ils exigent et qu'ils méritent – et il apportera aux citoyens l'information dont ils ont besoin. Il libérera l'industrie des ingérences inutiles, lui donnera la liberté de se développer et de se diversifier, lui donnera l'opportunité de changer à mesure que le monde de la communication change et d'avoir accès à de nouvelles sources d'investissements ainsi qu'à des nouvelles idées et défis. Il nous prépare pour l'ère numérique.^{vi}

Ces propos peuvent être britanniques mais les objectifs sont universels. Ce qui est nécessaire aujourd'hui, c'est une ou plusieurs façons africaines de les mettre en œuvre.

Structure du Marché

La structure d'ensemble du marché de l'audiovisuel proposée dans la législation se réfère généralement aux licences dont les détenteurs seront autorisés à transmettre sur certaines fréquences radio. La législation devrait indiquer le nombre de licences devant être délivrées pour telle ou telle zone géographique et comment les radiodiffuseurs seront financés. Elle devrait également indiquer l'agence responsable de la délivrance des licences. Mais comme l'a soutenu John Barker, plusieurs gouvernements en Afrique n'ont pas adopté de telles législations.^{vii} Mais au contraire, dans les pays où de nouveaux opérateurs privés ont fait leur apparition, l'on a laissé le marché de l'audiovisuel se développer selon des priorités commerciales alors que le gouvernement a retenu le contrôle du radiodiffuseur d'Etat. Ce modèle produit le pire des deux mondes: les organisations commerciales dépendant des annonceurs publicitaires qui s'investissent davantage dans les domaines les plus lucratifs, et les radiodiffuseurs d'Etat dépendant du gouvernement avec très peu d'indépendance de la ligne éditoriale. La régulation doit soumettre tous les types de radiodiffuseurs à un cadre fixant leur rôle sur le marché et ce qu'il est attendu d'eux en échange de leurs licences. Ce cadre réglementaire doit spécifier la manière dont les radiodiffuseurs seront financés.

Le cadre réglementaire doit être divisé en deux aspects, qui comprennent une régulation structurelle et une régulation comportementale. La régulation structurelle détermine la qualité de radiodiffuseur potentiel, le nombre de radiodiffuseurs, les zones de

Modèles de Régulation de L'Audiovisuel en Afrique

couverture et les pouvoirs y afférent, la technologie utilisée et la gamme de fréquences, sans compter leur financement. La régulation comportementale énonce les principes généraux régissant leurs opérations. Analysons en premier lieu les aspects financiers de la régulation structurelle.

Régulation Structurelle: Financement

Les méthodes de financement ont des conséquences importantes sur la programmation. Alors que la stabilité des revenus tirés des frais de délivrance de licences ou de subventions a permis à l'organe d'Etat en Europe de développer des programmes à l'intention du public sans se préoccuper de ce que certains n'attiraient que des audiences minoritaires, le système commercial américain a exigé que les radiodiffuseurs trouvent des audiences aux annonceurs publicitaires. Les programmes faisaient partie d'un processus intégré qui attirait les audiences vers les annonceurs publicitaires qui ensuite vendaient des biens de consommation. La radio commerciale était donc un moyen de développement d'un marché de masse destiné à l'extension de la production industrielle. Puisque les sociétés de radio cherchaient des coûts faibles dans un marché compétitif, la radio est devenue collée à l'industrie émergente d'enregistrement musical. Pour combler les fossés entre publicité, enregistrement musical, les programmes à ligne ouverte ou les nouvelles à la une sont devenus le sujet principal des programmes des radios commerciales américaines.

Un marché idéal devrait disposer d'organes radio et TV appuyés par différentes formes de financement. Mais dans les nouveaux marchés africains, cette situation idéale n'a aucune chance d'exister. Au contraire avec la détérioration de la situation économique, les subventions accordées par l'Etat aux radiodiffuseurs ont été réduites, laissant de ce fait l'organe d'Etat dépendre de plus en plus de la publicité. A son tour, là où la diffusion TV par satellite vient de l'extérieur du pays, les plus grands annonceurs publicitaires comme les firmes automobiles ont tendance à se concentrer sur l'élite des marchés d'abonnés au satellite. Les organes d'Etat qui dépendent des autres publicités pourraient être écartés par les radiodiffuseurs commerciaux, particulièrement dans les pays où le revenu par tête d'habitant est faible et le marché de la publicité très réduit.

Dans le contexte africain où les frais de délivrance de licences payés par les potentiels radiodiffuseurs génèrent des revenus inespérés, le

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

gouvernement pourrait être tenté de permettre l'entrée sur le marché d'un nombre important de radiodiffuseurs commerciaux. Mais s'il n'existe aucun marché de publicité pour les soutenir, alors l'économie de l'information laisserait suggérer que ces organes utiliseront des stratagèmes pour réduire les coûts et acquérir des programmes à moindre coût. Ils pourraient choisir des programmes gratuits, peut-être offerts gracieusement par des radiodiffuseurs étrangers, les repasser à l'infini, ou se soustraire aux paiements de redevances sur les musiques qu'ils passent. Ils finiront par devenir très concentrés. Ainsi, faute de prendre position sur le nombre de radiodiffuseurs que le marché de la publicité peut supporter, les gouvernements peuvent entraver le développement de la radio commerciale et entraver également le développement de programmes locaux et de musique locale.

Le fait qu'un radiodiffuseur soit financé par la publicité et qu'il vise la rentabilité ne signifie pas qu'il ne doit pas être réglementé. Par exemple en Grand Bretagne il a existé un duopole de l'audiovisuel d'Etat et commerciale. Tous les radiodiffuseurs hors antenne y compris la BBC, propriété de l'Etat et les radiodiffuseurs commerciaux financés par la publicité ont été réglementés selon les mêmes critères généraux avec quelques différences dans le volume de publicité et de produits importés qu'ils peuvent diffuser. En d'autres termes, la forme de financement ne détermine pas nécessairement la régulation des radiodiffuseurs.

Le financement de la radio et de la TV par des annonceurs publicitaires peut revêtir différentes formes. Il peut inclure non seulement de la publicité directe mais également le sponsoring de programmes individuels et le placement de produits dans des programmes TV. Mais la publicité doit être contrôlée; autrement il n'y aurait que de la publicité et pas de programmes. Du point de vue du consommateur et pour évaluer l'information donnée, il faudrait une distinction entre la publicité et les programmes. Les radiodiffuseurs devraient expliquer clairement au public qu'il est en train de suivre de la publicité. Raison pour laquelle la législation doit contenir une définition de la publicité

L'économie de l'information et les incitations en faveur d'une concentration d'organes de radiodiffusion commercialement financés et étatiques ont favorisé une intégration verticale. Dans un système verticalement intégré, les radiodiffuseurs créent les programmes, les formatent sous forme de canaux et les transmettent ensuite. Un tel système laisse peu de place à la programmation locale. Aux USA, la Commission Fédérale des Communications a contrôlé cette intégration verticale en

Modèles de Régulation de L'Audiovisuel en Afrique

insistant que 30 minutes des quatre premières heures d'antenne soient consacrées à des programmes locaux ou tout au moins à des programmes hors réseau. Dans la Grande Bretagne des années 1980, pour mettre fin à une telle intégration verticale et réduire son pouvoir sur le marché, le radiodiffuseur d'Etat la BBC a été obligé de vendre son réseau de transmission et d'acquérir 25% de ses programmes auprès de producteurs indépendants. Dans un petit marché, il ne serait peut-être pas économiquement viable de permettre autre chose qu'une intégration verticale, mais cette intégration signifie qu'il existe même un plus grand besoin de réglementer les contenus. Il est possible alors pour la structure du marché de l'audiovisuel d'inclure des radiodiffuseurs et des réalisateurs de programmes financés à partir de plusieurs sources :

- TV payée: paiements effectués pour événements sportifs individuels ou films
- TV par satellite et radio numérique, TV câblée ou distribuée par systèmes d'ondes d'hyperfréquences par abonnement et/ou publicité
- Radiodiffuseurs hors antenne financés par la publicité
- Organes d'Etat financés par des subventions, des frais de licence et/ou la publicité.
- Radios locales/communautaires financées par des dons de charité ou des subventions ou de la publicité.
- Des sociétés indépendantes de production créant des œuvres locales

Cependant, ce n'est pas tant la méthode de financement qui détermine l'envergure de la régulation de l'audiovisuel que la technologie utilisée. Le simple fait que l'audiovisuel numérique fait son entrée en Afrique ne signifie pas que son utilisation devrait être réglementée différemment des vieilles technologies. Les technologies peuvent changer mais les objectifs des politiques de radiodiffusion restent les mêmes.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Régulation Structurelle: Fréquence Radio et Radiodiffuseur Public

La régulation nationale des fréquences radio est le seul élément de radiodiffusion qui soit soumis aux règles internationales de prévention des interférences. L'Union Internationale des Télécommunications basée à Genève décide de l'affectation des tableaux pour l'usage des fréquences radio. Pour ce faire, l'UIT divise le globe en trois zones régionales : les Amériques ; l'Europe (y compris l'ancienne Union Soviétique) incluant l'Afrique ; et l'Asie. A l'intérieur de chaque région, lors des Conférences Mondiales sur l'Administration des Radios, les membres de l'UIT s'accordent sur ceux des services qui devraient utiliser telle ou telle portion de fréquence. Un service spécifique se fait attribuer une bande de fréquences ou doit la partager avec d'autres services. Pour éviter des interférences entre services, les gouvernements nationaux doivent assurer la répartition en fonction de ces bandes internationalement spécifiées.

La régulation de l'audiovisuel trouve son origine dans la rareté des spectres des fréquences et dans la nécessité pratique d'empêcher les interférences entre stations. A partir de l'octroi initial de licences de spectres, même dans un système caractérisé par le commerce comme aux USA, il y a eu un système très détaillé de régulation. La licence de transmission était le tout premier instrument de régulation. Elle précisait le domaine dans lequel une station était habilitée à opérer, la technologie qu'elle pouvait utiliser et la zone dans laquelle elle pouvait diffuser ses signaux. Par contraste, les gouvernements européens ont résolu les problèmes d'interférence radio en octroyant la licence à un opérateur –l'organe de radiodiffusion de l'Etat- et en finançant cet opérateur par le truchement des subventions ou des frais de délivrance de licence versés par le consommateur.

Ces monopoles accordés aux radiodiffuseurs d'Etat ont survécu aux raisons originales ayant justifié leurs créations. Beaucoup de ces radiodiffuseurs d'Etat ont en conséquence servi les intérêts politiques des gouvernements européens au pouvoir. Par exemple en France, on se serait attendu à ce que le radiodiffuseur d'Etat, directement contrôlé par des personnes nommées par le gouvernement soit la 'voix de la France'. Par peur du pouvoir des radiodiffuseurs, la libéralisation du marché de l'audiovisuel n'a pas commencé avant les années 50 en Grande Bretagne et les années 80 en Europe continentale.

Modèles de Régulation de L'Audiovisuel en Afrique

Tout comme en Afrique aujourd'hui, dans les pays industrialisés, les agences privées de radiodiffusion commerciales se sont légèrement distancées du monopole excessif de l'organe de radiodiffusion d'Etat. Mais un autre modèle de radiodiffusion, positionné entre l'audiovisuel commercial d'un côté et l'audiovisuel d'Etat de l'autre s'est développé en Grande Bretagne. Grâce à la personnalité de John Reith, le premier Directeur de la BBC (British Broadcasting Corporation) – du sens très élevé qu'il avait de sa mission et son désir d'indépendance vis-à-vis du gouvernement – l'audiovisuel d'Etat en Grande Bretagne est devenue un service véritablement public'.

La BBC est devenue le premier modèle de radiodiffuseur à s'affranchir du gouvernement avec des objectifs de service public désireux 'd'informer, d'éduquer et de distraire.' En réaction à la mauvaise utilisation Nazi des organes d'Etat, ce modèle de service public est devenu très fort en Allemagne après la Seconde Guerre Mondiale.

Un modèle idéal de service public de radiodiffusion a pu voir le jour. Garnham en donne la définition suivante :

Un moyen d'offrir à tous les citoyens, quels que soient leur richesse et lieu de résidence, un accès égal à une vaste gamme de distractions de qualité, d'informations et d'éducation et s'assurer que le but du producteur de programme reste la satisfaction des goûts d'un grand public au lieu des programmes qui rapportent les plus gros profits (Garnham 1983 13-14).

Les caractéristiques les plus importantes de cette forme de radiodiffusion détenue par l'Etat sont donc:

- Accès universel
- Promotion de l'identité culturelle nationale
- Indépendance éditoriale
- Impartialité
- Diversification des Programmes
- Transparence et obligation de rendre compte

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Pour la suite, ces principes ont subi quelques modifications. Il est à présent généralement admis qu'il n'existe pas une identité culturelle nationale mais un nombre d'identités culturelles diffus dans le concept national d'identité; qu'il devrait y avoir un contenu qui représente la diversité ethnique et régionale. En Grande Bretagne et en Allemagne, ces principes sont maintenus par un Conseil d'administration qui régleme le radiodiffuseur. En Allemagne, la législation impose la représentation des groupes spécifiques de la société – tels que les syndicats – au sein de ces Conseils – alors qu'en Grande Bretagne en dépit des tentatives du gouvernement de Tony Blair d'ouvrir le processus, la nomination au sein du Conseil reste encore peu transparente. Le conseil d'administration joue également un autre rôle: celui de servir de tampon entre les politiciens et les radiodiffuseurs, en empêchant les ingérences politiques dans les décisions relatives à la ligne éditoriale. En fin de compte, les administrateurs de la BBC ont été ses régulateurs. Néanmoins en Grande Bretagne, le Ministre dispose d'un pouvoir ultime d'intervenir dans 'l'intérêt national' et quoique ce pouvoir soit rarement utilisé, à maintes reprises, les gouvernements sont intervenus pour influencer les contenus des programmes. Par ailleurs, le fait même que le Conseil de la BBC soit composé de personnes nommées par le gouvernement suscite des questions quant à son impartialité.

Ce modèle de radiodiffusion où un espace existe entre le radiodiffuseur et le gouvernement a été récemment adopté dans certains pays de l'Afrique Australe comme l'Afrique du Sud, le Malawi, la Namibie et le Botswana. Des pressions exercées par les organisations de la société civile comme l'Institut des Médias de l'Afrique Australe et ARTICLE 19 ont favorisé ces discussions.^{viii} Toutefois, en Afrique du Nord, l'adoption d'un tel modèle a encore du chemin à faire.^{ix} Toutefois, le modèle qui émerge en Afrique Australe constitue une 'voie africaine' caractérisée par un système transparent de nomination au sein du Conseil du radiodiffuseur public, avec une nomination ouverte opérée dans les rangs de diverses professions ou des nominations par un organe indépendant quasi judiciaire comme dans le cas du Botswana. Une telle transparence crée un espace complémentaire entre le gouvernement et le radiodiffuseur. Pourtant, dans le contexte africain, un tel conseil seul ne suffit pas pour prévenir l'intervention des politiciens dans les décisions sur de ligne rédactionnelle. En effet, si certains membres du conseil sont nommés politiquement, alors le conseil pourrait devenir le mécanisme d'intervention du gouvernement. C'est ainsi que par exemple le Président

Modèles de Régulation de L'Audiovisuel en Afrique

de la Namibie a pu intervenir en 2002 dans des décisions relatives aux contenus de la Namibian Broadcasting Corporation ce qui a donné lieu à des accusations selon lesquelles le radiodiffuseur du 'service public' est devenu radiodiffuseur d'Etat.^x

Pendant que les gouvernements assurent les contrôles financiers sur le radiodiffuseur public, il est difficile pour le radiodiffuseur de ne pas faire de l'auto-censure, de manière à ce que les nouvelles susceptibles d'offenser certaines personnes ne soient pas diffusées. La tension entre l'indépendance de la ligne éditoriale et le désir du gouvernement de faire tourner les choses à son avantage est fréquente aujourd'hui. Même en Grande Bretagne en 2002, des rapports de manipulations politiques dans les nominations de rédacteurs aux programmes d'informations de la BBC illustrent bien les difficultés quotidiennes de rétention de l'indépendance de la ligne éditoriale, (Wells 2002). En effet, pendant qu'un conseil d'administration aide à créer une certaine distance entre le gouvernement et le radiodiffuseur, l'indépendance de la ligne éditoriale – soit le concept selon lequel les décisions de programmation sont prises par les radiodiffuseurs en fonction de critères professionnels et du droit de savoir du public – exige un engagement de la part du gouvernement et une incorporation de textes dans la législation. Le modèle britannique d'une 'Charte' (une sorte d'accord entre le radiodiffuseur et le gouvernement) ayant pour but de séparer le radiodiffuseur du gouvernement pourrait fonctionner dans le cadre d'un système politique mature qui invoque des règles non écrites, mais pourrait à peine constituer une barrière à l'intervention dans un environnement politique plus volatile. Dans le contexte africain, une législation à l'instar de celle de l'Afrique du Sud, qui garantit 'la liberté d'expression et l'indépendance du journaliste, la créativité de la programmation' du radiodiffuseur public est essentielle.^{xi} Par ailleurs, une législation qui interdit des nominations politiques ou des interventions politiques dans les nominations ou encore des nominations politiques dans les décisions éditoriales peut faciliter les appels auprès des instances judiciaires.

Le principe 'd'impartialité' est important en ce sens qu'il veille à ce que le radiodiffuseur ne représente pas seulement un ensemble d'intérêts. En Allemagne, le radiodiffuseur public doit développer au plan interne une programmation pluraliste, qui est définie dans la législation. Elle doit présenter tous les intérêts sociaux de façon équilibrée et en particulier ses programmes ne sont pas autorisés à présenter un intérêt ou un point de vue partisan (Hoffman-Reim, 1996,117). Pour renforcer la capacité du

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

radiodiffuseur public à équilibrer les points de vue conflictuels, il serait peut-être avantageux de légiférer sur cette notion 'd'impartialité.' Mais il est possible pour les gouvernements de légiférer de telle manière que les décrets relatifs à la 'vérité et à l'impartialité' signifient clairement qu'aucune opposition ou critique contre le gouvernement ne peuvent être diffusés par les antennes. Dans six pays de la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC), il existe des survivances de lois coloniales qui interdisent de critiquer l'Etat et ainsi, les gouvernements sous pression peuvent chercher à sanctionner le radiodiffuseur ou journaliste qui aurait diffusé à l'antenne des critiques même si celles-ci sont équilibrées. Ce qu'il faut encore une fois, c'est un engagement du gouvernement à l'ouverture et au débat.

Les autres aspects des modèles des radiodiffusions des services publics utiles dans le contexte africain sont ceux relatifs à la diversité des programmes et à la responsabilité. Le but de la diversité des programmes implique que le radiodiffuseur ne cherche pas seulement à représenter la communauté vers laquelle il/elle diffuse, mais qu'il/elle cherche à couvrir une diversité de voix et de nouvelles, non simplement le choix du gouvernement et de la salle de rédaction.

Dans le modèle idéal, le radiodiffuseur public représente par les programmes, les diversités culturelles, religieuses et linguistiques de la communauté. En réalité, les radiodiffuseurs publics qui s'adressent à une audience nationale ont tendance à se concentrer sur la capitale et ses zones péri-urbaines. Le modèle dans lequel le radiodiffuseur produit une diversité de programmes implique également une certaine forme de décentralisation. En Afrique du Sud, la SABC a été critiquée parce que 70% de ses émissions sont en Anglais et qu'elle n'a pas réalisé des programmes au profit des couches défavorisées.

La notion de transparence, non vis-à-vis des institutions du Parlement mais vis-à-vis de la société civile aide au renforcement de la diversité des programmes. Par exemple en Grande Bretagne, la BBC se doit non seulement de publier un Rapport Annuel au Parlement mais dispose de comités consultatifs de consommateurs dans les différentes régions et elle organise des spectacles de tournée au cours desquels les citoyens ont la possibilité d'exprimer leurs points de vue. Bien qu'imparfaits comme modèles de démocratie, ces événements permettent aux membres du public d'exprimer leurs exigences par rapport aux contenus spécifiques des programmes. Selon l'amendement de 2002 de la loi sur les radiodiffusions, la SABC est tenue de trouver les moyens de

Modèles de Régulation de L'Audiovisuel en Afrique

recueillir les contributions du public avant l'adoption de toutes politiques de programmes. La concurrence pourrait se focaliser davantage sur les audiences et peut mieux travailler à l'obligation de rendre compte, mais cette démarche peut conduire à l'uniformité du produit si le radiodiffuseur craint l'impact qu'une émission minoritaire pourrait avoir sur les revenus de la publicité ou les subventions.

En général, l'Afrique peut s'inspirer du modèle européen de radiodiffusion publique, en termes d'objectifs. Mais l'idéal d'indépendance dont fait montre le modèle peut facilement être corrompu. Des silences peuvent générer l'auto-censure. Lorsque la situation économique se dégrade, à moins qu'il n'existe une parade législative, le contrôle de l'Etat peut se réaffirmer soit en ciblant les journalistes individuels comme c'est le cas au Zimbabwe ou comme cela s'est passé en Afrique du Sud en 2002, lorsque le gouvernement s'est efforcé de légiférer pour renforcer les pouvoirs du Ministre sur les radiodiffuseurs.

Le modèle traditionnel européen de service public qui consiste à avoir un Conseil d'Administration pour le radiodiffuseur d'Etat et une agence de régulation pour les radiodiffuseurs commerciaux, n'est pas approprié pour l'Afrique, il serait coûteux sur le plan financier et humain. En plus, l'exigence financière est aussi un autre problème qui a obligé les radiodiffuseurs publics à embrasser des activités commerciales. Puisqu'ils peuvent être soutenus par les frais de licence ou les subventions, ces activités commerciales pourraient fausser la concurrence et devront être réglementées. En Afrique du Sud, ce problème a été à l'origine de la séparation de la régulation de la SABC, les activités commerciales étant régulées par l'ICASA, le régulateur des télécommunications et de l'audiovisuel. En Grande Bretagne, les aspects commerciaux des activités de la BBC seront à l'avenir soumis au nouveau régulateur des télécommunications et du radiodiffuseur commercial, Ofcom. Dans les deux pays, la programmation a été l'objet de revue de la part du régulateur indépendant. La SABC verra ses politiques de programmes révisées et la BBC sera astreinte à payer des amendes si des défaillances sont constatées dans la qualité de ses programmes.^{xiii} En d'autres termes, un Conseil d'Administration du radiodiffuseur public est une nécessité, mais pas suffisant pour s'assurer qu'il assure correctement les missions qui lui sont assignées par la législation.

Dans une certaine mesure, le changement finira par s'imposer aux radiodiffuseurs des Etats africains. Dans les pays où les populations ont la possibilité d'accéder aux émissions étrangères par le biais du satellite ou

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

de la radio, alors, à moins d'avoir un gouvernement extrêmement autoritaire qui en interdit l'accès, l'audiovisuel sous contrôle de l'Etat qui censure les nouvelles finira par émousser la confiance que le public a en lui. Une population qui ne croit plus en ce qu'elle écoute recherchera forcément des alternatives – raison pour laquelle les radiodiffuseurs externes étrangers sont encore importants en Afrique.^{xiii} Mais l'avantage des radiodiffuseurs d'Etat réside dans leur capacité à diffuser en langues locales. Les leçons retenues de pays aussi divers que l'Inde, la Chine et la Corée sont que le radiodiffuseur d'Etat doit faire attention à ses programmes s'il veut survivre, surtout s'il est obligé de dépendre fortement de la publicité. En Russie et en Chine, tout comme dans beaucoup de pays africains, les radiodiffuseurs d'Etat doivent opérer sans les subventions des Etats. Au Royaume Uni, dans les années 90, la BBC a été exhortée à réduire les coûts et à mobiliser des fonds grâce à des activités commerciales. Elle vend aujourd'hui ses programmes sous forme de magazines, de vidéo, les réutilise sur l'Internet et exporte des programmes et formats. Dans les mêmes circonstances, la SABC a commencé à créer un marché à l'exportation pour ses programmes par le biais de l'audiovisuel satellitaire, ce qui pourrait provoquer des risques de domination du marché régional. D'où la nécessité d'une stratégie régionale par laquelle les petits radiodiffuseurs africains doivent se regrouper pour créer un contenu régional qui peut servir de contrepoids.

Les radiodiffuseurs du service public ont également pris des mesures pour rechercher des financements. La location des programmes offrant des facilités a pris la place au Royaume Uni et en Russie tout comme elle prend actuellement place en Afrique. John Barker a fait remarquer qu'au Malawi et en Zambie, il a été possible pour des entités privées d'acheter des heures de grande écoute pour monter des productions privées, et dans certains cas, pour vendre leurs propres publicités et faire des revenus.^{xiv} Cette pratique de 'troc' de temps d'antenne pour des programmes a une longue histoire chez les radiodiffuseurs africains avec peu de d'argent et il y a une société internationale qui se spécialise dans cette pratique. Mais le danger est que le radiodiffuseur permet l'utilisation des ondes à trop bas coût à la société privée, de sorte qu'elle ne poursuit pas l'expansion de sa propre finance de publicité, et que des intérêts privés non redevables viennent prendre le contrôle du radiodiffuseur public. La conséquence logique de cette pratique s'assimile à une privatisation non officielle du radiodiffuseur public. Même lorsqu'il y a un Conseil d'Administration, les membres de ce conseil peuvent être non critiques à l'égard du contenu

Modèles de Régulation de L'Audiovisuel en Afrique

face à la rigueur financière. La pratique renforce le besoin pour les radiodiffuseurs de faire l'objet d'une régulation indépendante qui veille à ce qu'ils satisfassent les objectifs de programmation énoncés dans la législation.

Il est possible d'avoir un modèle de régulation qui sépare le radiodiffuseur d'Etat du gouvernement au moyen de l'autorégulation à travers le Conseil d'Administration et réglementer les radiodiffuseurs commerciaux privés à travers une autre agence de régulation. Dans un tel système, une agence de régulation chargée des télécommunications aurait également à réglementer l'utilisation du spectre radio des radiodiffuseurs. Mais bien qu'un conseil d'administration agissant seul en qualité de régulateur du radiodiffuseur public soit utile en tant que tampon à l'ingérence politique, il ne suffit pas pour maintenir la qualité et la diversité des programmes ou pour s'assurer que le radiodiffuseur ne se comporte pas de façon inappropriée ou anticoncurrentielle. Pour une régulation plus large, un modèle alternatif de régulateur externe pour tout le secteur y compris le radiodiffuseur d'Etat peut être moins coûteux et plus efficace. Où devrait se situer cet organe de régulation externe?

Le Régulateur

Qui devrait réguler l'audiovisuel? En ce moment en Afrique, le Ministre de l'Information a tendance à considérer le contrôle du radiodiffuseur comme sa chasse gardée. Installer le régulateur au Ministère serait sans doute la solution la moins chère, mais cela est susceptible de conduire à des ingérences politiques dans les décisions éditoriales quotidiennes. En Grande Bretagne, lorsque les radiodiffusions commerciales ont été introduites, les radiodiffuseurs commerciaux ont également été soumis aux objectifs énoncés pour les radiodiffuseurs du service public, mais une agence séparée était chargée d'en assurer la régulation.^{xv} La radio commerciale est réglementée par une troisième agence, les normes des radiodiffusions par une quatrième agence, le spectre réglementaire par une cinquième agence et les télécommunications par une sixième agence. Le modèle britannique, avec des régulateurs technologiquement spécifiques et fragmentés n'est pas un modèle approprié en Afrique. Il faut un régulateur pour l'ensemble du secteur.^{xvi} En Grande Bretagne, ce régulateur sera dorénavant l'Ofcom, prévu pour être créé en 2002 en vertu d'une nouvelle législation fusionnant les télécommunications et les

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

radiodiffusions sous une même agence. Ce modèle d'agence se départira de la tradition britannique d'un seul Directeur, nommé par le Premier Ministre et appuyé par un personnel essentiellement du service civil. Au contraire, il sera dirigé par un Conseil de personnes nommées à mi-temps avec une présidence, au dessous duquel il y aura un Directeur Exécutif. Le nouveau modèle a beaucoup plus d'analogie avec le modèle adopté dans les pays africains comme le Botswana. La nouvelle agence rendra des comptes au Parlement mais sera financée par une proportion de frais de licences qu'elle aura collectés auprès des opérateurs des télécommunications, auprès de radiodiffuseurs et pour l'usage des spectres radio.

Un modèle d'agence de régulation alternative existant dans les pays industrialisés est celui de la Commission Fédérale des Communications (FCC). Dans ce modèle, le régulateur est soumis au pouvoir législatif. Le Congrès a traditionnellement voté les finances de la FCC mais ces revenus sont aujourd'hui complétés par les frais de licences. La Commission se compose de cinq personnes (pas plus de trois d'un même parti politique) nommées par le Président et confirmées dans leur nomination par le Congrès. Selon la description faite par un ancien Président, Reed Hundt (2000) le problème avec ce modèle est que chaque commissaire tend à devenir le porte-parole d'un groupe particulier de pression et les décisions deviennent des compromis sans aucune logique réglementaire. Dans ce système, la FCC annonce au préalable son intention de statuer. Les groupes de pression ayant un intérêt dans le jugement peuvent donc faire leurs déclarations et les Membres du Congrès font pression sur les Commissaires pour qu'ils favorisent leur cause sous la menace de retrait de finances. La Commission rend publique la note de décision, qui par la suite est contesté devant les tribunaux par les personnes lésées. L'ensemble du processus coûte très cher et favorise ces sociétés qui sont capables de payer des groupes de pression afin qu'ils contestent la régulation devant le Congrès, au sein de la Commission et devant les tribunaux. En raison de son coût, ce modèle n'est pas convenable pour l'Afrique.

En règle générale, les Commissions composés de plusieurs membres tiennent face aux rares ressources en personnel et ouvrent de nombreuses voies informelles pour des groupes de pression tandis que les Directeur unique redevable uniquement au Parlement accumule d'immenses pouvoirs personnels. Bien que la majorité des pays africains ayant créé des agences de régulation aient opté pour des Commissions, l'alternative

Modèles de Régulation de L'Audiovisuel en Afrique

du Botswana représente un potentiel équilibré entre les systèmes des USA et les systèmes traditionnels britanniques. Ici le Directeur Exécutif coordonne un Conseil à mi-temps non rémunéré, mais sélectionné pour représenter les intérêts citoyens. Un tel système permet au Directeur d'être connecté au système. Le partage de responsabilités ressemble bien à celui en vigueur dans les sociétés publiques entre le Directeur Général, le conseil d'administration et le Président du Conseil. Il est important que les Ministres ne président pas les Conseils (comme c'est le cas au Ghana) et les personnes ayant des intérêts dans le secteur (eux-mêmes ou leurs familles) ne soient pas membres du Conseil.

Dans ces conditions, quelle serait alors la place de la régulation des radiodiffusions dans une telle agence de régulation? Si l'agence est financée sur les frais de licences et qu'elle est originalement créée pour la radiodiffusion, alors elle a toutes les chances d'être pauvre. Elle sera beaucoup plus riche si elle sert également de régulateur des télécommunications. Mais le problème est que la régulation du contenu de l'audiovisuel est totalement différente de celle des télécommunications. Alors comment arriver à combiner les deux?

Régulation des Radiodiffusions et des Télécommunications

A cours des dix dernières années en Europe, des discussions ont eu lieu sur la manière dont la régulation des radiodiffusions et celle des télécommunications pourrait être regroupée sous un seul régime de régulation. Bien que les deux émanent de la même technologie – le téléphone – la régulation des deux secteurs a divergé. Tandis que, suite à la libéralisation du secteur, la régulation des télécommunications a été économique par nature, soucieuse du comportement anticoncurrentiel de la part de l'ancien opérateur national d'Etat, soucieuse de l'accès aux réseaux et des goulets d'étranglement, la régulation des radiodiffusions s'est traditionnellement souciée du contenu. Cependant, avec la libéralisation du secteur des radiodiffusions et des nouveaux moyens de fournitures des contenus, comme la diffusion par satellite ou MMDS, une préoccupation économique semblable s'est posée. Par exemple s'il existait un seul radiodiffuseur par satellite, l'opportunité de le soumettre à des 'contraintes' sur la programmation comme celles exigées des

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

radiodiffuseurs du service public et le montant raisonnable des frais d'accès à son réseau serait en question.

Le débat en Europe a porté sur la manière de créer une régulation technologiquement neutre pour remplacer les règles de régulation précédemment en vigueur, et qui tendaient à réguler différemment chaque technologie des télécommunications et de l'audiovisuel. La question est devenue plus urgente lorsque la numérisation des radiodiffusions et l'invasion de l'Internet ont apparemment entraîné une convergence entre télécommunications et radiodiffusion. Pendant un temps, il a semblé que les intérêts des télécommunications qui favorisaient le traitement des radiodiffusions comme un service à valeur ajoutée soumis à aucune régulation gagneraient dans le débat européen et réussiraient à créer un régime de régulation où il n'y aurait pas de régulation de contenu du tout. Mais sans régulation du contenu, il n'y aurait peut-être pas de service public de radiodiffusion et constatant leur existence menacée, les radiodiffuseurs se sont battus contre.

Finalement, un accord a été trouvé afin que la régulation du contenu puisse varier non en fonction de la technologie mais en fonction du choix opéré par ceux qui reçoivent les émissions. La régulation du contenu est en conséquence différenciée entre radiodiffuseurs du service public et ceux dépendant des abonnements. L'argument en faveur de cette différenciation entre radiodiffuseurs du service public est qu'alors que tout le monde reçoit les émissions du service public, seuls ceux qui ont en font le choix souscrivent à des abonnements TV. En raison de cet élément de choix, l'audiovisuel par satellite sera réglementée moins rigoureusement que l'audiovisuel commerciale hors antenne du service public et l'Internet sera moins réglementé que l'audiovisuel par satellite. Plus il y aura un élément de choix individuel, moins rigoureuse sera la régulation du contenu. C'est pour cela que dans le Projet de loi britannique sur les communications de 2002, la régulation sera bâtie en fonction de cet élément de choix, avec des principes généraux relatifs à la protection des mineurs et des normes relatifs au bon goût et à la décence applicables à tous.

Modèles de Régulation de L'Audiovisuel en Afrique

Un Modèle Africain d'Agence de Régulation des Télécommunications et de la Radiodiffusion

Travaillant à partir de ce modèle qui combine en une agence unique les télécommunications et L'audiovisuel, il existe un modèle de régulation des télécommunications déjà disponible en Afrique qui pourrait être adapté pour couvrir la radiodiffusion. Les pays africains qui ont signé l'Accord de l'Organisation Mondiale pour le Commerce de 1997 sur les services de télécommunications de base ont également signé le Document de référence. Ce document énonce les principes de base de la régulation comme la transparence, qui ont été préparés afin de protéger les sociétés qui se lanceraient dans des investissements actifs. Ces Etats membres de l'OMC qui ont signé le Document de référence se sont également engagés à établir un régulateur indépendant de l'opérateur du réseau des télécommunications. L'intention originale était de faire en sorte que l'opérateur national ne puisse pas jouer avec les termes de la régulation contre ses concurrents, mais par la suite, les organisations internationales comme la Banque Mondiale ont interprété les termes du Document de Référence comme signifiant une indépendance vis-à-vis du Ministère. Dans ce scénario, les gouvernements doivent mettre sur pied des agences semi autonomes de régulation pour le secteur des télécommunications.

En fait, une année avant la signature de l'Accord de l'OMC sur les télécommunications de base, les pays membres de la Communauté de Développement de l'Afrique Australe ont adhéré à un accord qui ressemblait fort bien au Document de Référence. En 1996, avec l'assistance de l'USAID, l'organe régional de l'Afrique Australe a adopté un Protocole sur le Transport, les Communications et la Météorologie en vertu duquel les Etats membres devaient harmoniser les politiques de télécommunications sur une base régionale. Selon les termes dudit Protocole, les membres acceptaient de développer 'une législation propice aux investisseurs' non seulement pour le secteur des télécommunications mais couvrant également la fourniture d'infrastructures de radiodiffusion et de technologies de l'information. Les membres ont accepté par ailleurs de renforcer la coopération et la coordination entre les secteurs des radiodiffusions et des télécommunications tout en maintenant la séparation structurelle entre les organisations d'application. 'Les Etats membres devraient mettre en place des mécanismes institutionnels appropriés de coopération et de coordination entre les coordinateurs de

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

secteurs'. En d'autres termes, ils devraient travailler à regrouper la régulation des radiodiffusions, des télécommunications et des technologies de l'information.

Le Protocole n'a pas traité de la régulation du contenu. Il a reconnu la nécessité pour le contenu ou la substance de ce qui est transmis d'être traité dans un autre Protocole approprié.^{xvii} Le Second Protocole de 2001 relatif à la Culture, l'Information et aux Sports n'a pas non plus traité spécifiquement des radiodiffusions et il a été critiqué pour ses dispositions touchant aux licences des journalistes. Cependant, le Protocole a introduit un engagement au droit à l'accès à l'information et à la participation aux activités culturelles et sportives de tous les citoyens.^{xviii} Le Protocole n'a pas indiqué comment assurer la jouissance de ce droit en termes de régulation aussi bien au niveau national que régional et il ne lie à aucune stratégie existante sur les télécommunications. Toutefois, un modèle a déjà été établi par la SADC, qui pourrait être utilisé à cette fin.

En 1998, les Ministres de la SADC sont convenus d'un Projet Modèle des Télécommunications en vertu duquel ils créeraient une autorité de régulation dans chaque Etat membre. Cette Autorité modèle serait composée de trois à cinq membres 'nommés par l'autorité de nomination suite à une procédure de sélection transparente et compétitive' pour des mandats de cinq ans.^{xix} L'autorité de nomination est définie comme le Chef de l'Etat, le Ministre, ou toute autre personne investie de pouvoirs de nommer. La procédure exacte n'est pas spécifiée et en conséquence elle peut varier, allant d'une nomination par le Ministre sous réserve de supervision du législateur jusqu'à une nomination publique et un processus de consultation tel que celui adopté en Afrique du Sud. Toutefois, ce projet de Modèle affirme que l'autorité de nomination dans l'exercice de ses fonctions de nomination des membres au sein du conseil doit s'assurer d'une représentation large de l'ensemble de la population' et 'nommer des personnes qui, collectivement disposent de connaissances ou de qualifications ou d'expériences dans le domaine de l'économie, de la comptabilité, de la technologie des télécommunications, de l'ingénierie, des politiques publiques, des affaires, des finances ou du droit ou toutes autres expériences pertinentes. Raison pour laquelle les nominations au Conseil de l'Agence de Régulation dépendent fortement de la représentation des citoyens.^{xx}

Depuis 1998, en dépit du Projet de Modèle attribuant la régulation des radiodiffusions à l'Autorité de Modèle, cet aspect semble avoir été oublié. En 1999, huit des 14 membres de la SADC avaient créé des

Modèles de Régulation de L'Audiovisuel en Afrique

régulateurs indépendants des télécommunications, composés en majorité de commissions de régulation de plusieurs membres. Ceux-ci ainsi que d'autres où le régulateur est resté au sein du Ministère ont signé leur adhésion à l'Association des régulateurs des télécommunications de l'Afrique Australe (TRASA) conçue pour faciliter l'harmonisation des meilleures pratiques dans toute la région. Mais en général, la régulation des radiodiffusions s'est perdue dans le flot de préoccupations en faveur du secteur plus riche des télécommunications.

La seule exception a été l'Afrique du Sud où une agence de régulation des radiodiffusions, l'Autorité Indépendante des Radiodiffusions a été mise sur pied avec obligation de rendre compte au pouvoir législatif mais sans lien de transparence vis-à-vis du Ministère. Suite aux erreurs de sa structure originale, l'agence de régulation a assumé la détermination des politiques du gouvernement. Elle est devenue le décideur de fait, plutôt que l'agence de régulation travaillant dans le cadre d'objectifs politiques fixés par le gouvernement. En conséquence, utilisant la convergence technologique des radiodiffusions et des télécommunications pour donner une certaine légitimité à ses propositions, le Ministre s'est employé à mettre la régulation des radiodiffusions et celle des télécommunications sous la même et unique agence l'ICASA.^{xxi} Seulement les changements proposés ont fait craindre que l'intention du Ministre fût d'augmenter le contrôle de l'Etat sur les radiodiffusions en obligeant la SABC à rendre compte de ses politiques de programmes au Ministre. Ce rapport sera fait à l'ICASA et assurera l'autonomie du radiodiffuseur public contre le contrôle politique direct.

Cependant, il existe d'autres modèles africains disponibles. Au Botswana, en 1998, une loi sur les Radiodiffusions a permis la création d'un Conseil National des Radiodiffusions chargé de délivrer les licences et de réguler le secteur. Le régulateur des télécommunications assure le secrétariat du Conseil de l'audiovisuel. A son tour, ce Conseil pourrait servir de modèle à d'autres pays de la région. Il se compose de onze membres disposant d'un mandat de cinq ans, dont sept sont nommés par le Ministre sur une liste de dix personnalités dont les nominations ont été approuvées par un Comité de Nomination comprenant un membre désigné par le Haut conseil de la Law Society du Botswana, le Recteur de l'Université du Botswana et un représentant du Cabinet du Président. La législation exige la transparence et l'ouverture dans le processus de nomination. Les membres et leurs épouses sont inaptes à détenir des intérêts dans une licence. A certains égards, la pratique ressemble à celle

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

des britanniques où les licences devant être délivrées par le régulateur doit comporter des directives détaillées sur la régulation du contenu.^{xxii}

Il existe un modèle réglementaire déjà accepté en Afrique Australe qui dispose d'une agence de régulation créé pour les télécommunications, indépendant de l'opérateur des télécommunications et semi autonomes quoique relié au Ministère, avec un conseil nommé ou élu séparément pour assurer la régulation du contenu des radiodiffusions; le service est assuré par le personnel de l'agence de télécommunication. Il est en conséquence possible lorsque les ressources sont limitées plutôt que d'avoir des agences de régulation séparées pour les télécommunications et pour les radiodiffusions, qu'une seule agence soit montée pour faire la régulation des deux secteurs. Bien que dirigé par un seul Directeur, il est possible que la différenciation et la responsabilité internes vis-à-vis de deux conseils différents empêchent la régulation des radiodiffusions de perdre ses responsabilités au profit du régulateur des télécommunications.

L'avantage de ce modèle est que même dans les économies africaines les plus pauvres, le secteur des télécommunications a tendance à être plus grand et plus riche que le secteur de l'audiovisuel et les montants générés par les frais de licence pour la prise en charge du régulateur indépendant sont plus considérables. Seuls dangers néanmoins, comme dans l'exemple de l'Afrique du Sud en 2002, soumettre la régulation de l'audiovisuel au régulateur des télécoms pourrait créer la possibilité d'un contrôle politique plus accru de la radiodiffusion. Comme le prouve l'exemple du Botswana, il est donc important d'avoir une autorité séparée de régulation de la radiodiffusion.

Régulation Structurelle en Vue d'un Accès à la Diversité, la Pluralité et la Qualité

Nous avons démontré ci-dessus que la diversité de la programmation ne saurait se concrétiser sans la régulation. Aujourd'hui, il est admis que dans les démocraties libérales représentatives, il est nécessaire que les droits humains, la liberté de parole et le droit à l'information soient respectés et que les médias audiovisuels jouent un rôle majeur dans l'accès des citoyens aux processus et aux institutions démocratiques. Le but traditionnel de la régulation en Europe a été de créer la diversité, la pluralité et la qualité dans les choix offerts au consommateur/citoyen et de garantir l'accès au citoyen. Ces objectifs méritent d'être transférés dans l'environnement africain.

Modèles de Régulation de L'Audiovisuel en Afrique

C'est seulement lorsqu'un citoyen peut avoir accès à plusieurs sources d'information qu'il/elle peut se faire sa propre idée sur une question. Créer cette structure pluraliste idéalement suppose l'existence de plusieurs niveaux de radiodiffusion, depuis le niveau nationale en passant par le régionale et le communautaire. De son côté, le facteur de différenciation est sans doute la zone géographique couverte par la station, la technologie et le spectre radio utilisé, l'appropriation, l'envergure de l'investissement étranger et la méthode de financement. S'agissant de l'audiovisuel communautaire, un certain degré de spécification de l'appropriation communautaire pourrait être demandée.

Puisque l'économie de l'information favorise la concentration et le monopole, la régulation structurelle qui favorise la diversité se réfère souvent à ces aspects de la législation qui empêchent les compagnies de médias d'avoir de la multipropriété. Il est possible de faire de la régulation pour des zones géographiques spécifiques ou pour l'ensemble du pays. Il est possible de faire de la régulation contre la concentration de la propriété par seul médium de transmission ou contre la propriété d'un médium par les propriétaires dominants d'un autre. L'intention est de retenir un nombre de sources d'informations pour les populations locales. Par exemple, aux USA dans les années 90, restriction était faite aux sociétés de ne détenir que 3 stations AM et 3 stations FM et que leurs stations TV n'aient au plus que 25% de taux de couverture des ménages dans un marché donné et pas plus de 20 stations AM et 20 stations FM au plan national. Mais ces restrictions ont été progressivement libéralisées pour permettre la propriété de 3 stations radio (soit FM, soit AM) dans un marché donné où il existe moins de 15 stations radio. Aujourd'hui, les Courts et Tribunaux des USA exigent que la FCC explique le bien-fondé de ses politiques sur la propriété des médias, ce qui pourrait conduire à un plus grand assouplissement des règles.

Toutefois dans le cas de la régulation africaine, il serait raisonnable lorsque les stations privées commerciales sont pour la première fois autorisées, que le nombre pouvant être détenu par une société soit déjà strictement limité. Ce nombre peut être graduellement augmenté sur la base du nombre de licences délivrées. Tout comme aux USA, les règles relatives à la propriété pourraient traiter des questions relatives au marché national et au marché local et à la prévention de la concentration dans ces deux marchés. Si l'objectif primordial des politiques consiste à assurer la diversité des sources d'information, alors la concentration à laquelle l'économie de l'information procure des incitations est contraire à ces

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

politiques. Dans certains pays, c'est l'agence de régulation qui est chargée de décider du taux de concentration pouvant être autorisé et dans d'autres, ce rôle incombera au gouvernement.

Par ailleurs aux USA, il existe des règles qui empêchent la propriété croisée des médias, particulièrement entre la presse et la radiodiffusion. Ces règles ont également été assouplies depuis les dix dernières années. Au Royaume Uni, depuis les années 90, les règles de propriété croisée ont empêché les journaux détenant plus de 25% du marché national de posséder une station télé. De plus, les règles ont empêché les stations TV commerciales de se consolider en opérateur unique. Seulement ces règles subissent également des pressions. Le problème est qu'elles vont à l'encontre des incitations économiques et du désir de concentration, surtout dans une situation économique difficile et une chute des revenus tirés de la publicité. Ces règles auront certainement du mal à être incorporés dans la législation des pays africains qui connaissent dans leur ensemble des difficultés économiques, mais en général, lorsque les agences de régulation sont faibles, la régulation structurelle est plus facile à mettre en application que la régulation comportementale. Ainsi, il est plus facile d'assurer la mise en application de la séparation de la propriété que de s'assurer qu'une entité consolidée honore ses obligations de programmation.

Dans les pays en développement, les économies de l'information se heurtent aux difficultés découlant de la volonté de préserver la propriété locale ou de la soumettre à des exigences ethniques spécifiques. Récemment en Afrique du Sud, l'autorité de régulation l'ICASA, a statué contre la consolidation de la New Africa Investments Limited (Nail) avec Kagiso Médias pour ces motifs. Dans les pays africains confrontés à des problèmes de capitaux locaux, sans régulation, il n'y aurait aucune propriété locale. Surtout à cette ère de l'expansion du satellite et des radiodiffuseurs étrangers, les règles en matière d'investissements étrangers sont nécessaires. Même les pays industrialisés disposent de telles règles. Par exemple aux USA, un citoyen non américain ne peut détenir plus de 20% d'une société qui utilise des spectres radio. Des règles de propriété locale s'appliquent en Afrique du Sud pour s'assurer que l'habilitation des noirs est une réalité et qu'elle est essentielle pour atteindre l'objectif de la diversité. Des règles semblables dans d'autres pays africains pourraient constituer une protection contre la reprise en main des médias locaux par les capitaux sud-africains.

Modèles de Régulation de L'Audiovisuel en Afrique

Avec la décadence économique mondiale des premières années du 21ème siècle, la tendance aux USA et dans l'Union Européenne se dirige vers un assouplissement des exigences de propriété étrangère et de concentration des médias. Dans les pays occidentalisés de l'Ouest, les motifs de cet assouplissement sont que la TV par câble ou par satellite ajoutée à la numérisation en cours qui permet le transport d'un nombre accru de chaînes radio et TV créent une pluralité d'organes. Mais dans le contexte africain, l'argument selon lequel la pluralité des médias existe n'est pas valide. Toutefois, la situation de l'Afrique se complique en raison du fait que ce sont toujours les journaux et les groupes de médias qui sont les pionniers et créent de nouvelles stations radio dans les zones urbaines les plus prometteuses. Ces intérêts des médias ensemble avec ceux des opérateurs privés de télécommunications pourraient constituer l'unique source indigène de capitaux. Mais une fois qu'ils ont le contrôle de tous les organes dans une zone géographique, ils peuvent augmenter les taux de publicité au détriment des autres activités. Bien qu'il soit possible d'emprunter des mécanismes auprès de la régulation des télécommunications, et d'exiger une séparation des comptes et une séparation des rapports des différentes activités au sein d'un même groupe de médias, ces mécanismes en sauraient contrôler l'impact de la concentration des médias sur l'économie en général. Aussi pour les gouvernements africains, la régulation de la propriété croisée est-elle plus importante que pour les gouvernements des pays industrialisés.

De la même manière, la radio communautaire a été présentée comme un facteur important du développement économique. Les médias à base communautaire peuvent devenir un moyen de participation communautaire, non seulement aux médias, mais également au processus de prise de décision sur le développement. Mais tout comme pour les stations radio commerciales, les médias communautaires doivent être soumis à l'obtention de licences, avoir leurs moyens de financement bien indiqués dans la licence et doivent se soumettre aux conditions de la licence réglant les questions de langue, de publicité, de programmes et de contenu local. Le danger est qu'une fois que l'appui financier des agences donatrices sera épuisé, et au cas où il n'y a pas une application cohérente des principes structurels de régulation, alors les incitations commerciales pourraient produire un effet semblable sur la radio communautaire tout comme sur toute autre radio commerciale. Celle-ci pourrait très vite devenir le véhicule de la musique occidentale et de sa publicité, non distinguable de la radio commerciale.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Les gouvernements africains doivent en conséquence vite réfléchir. La régulation structurelle du marché telle que stipulée dans la loi habilitante doit énoncer le modèle de licence applicable pour tout le pays en incluant le nombre de stations radio et TV commerciales pouvant être supportées par le marché. Elle doit déterminer les marchés qui sont considérés comme séparés. Par exemple, les opérateurs de télécommunications ou les propriétaires de journaux devraient-ils être autorisés à détenir des licences de radiodiffusion? La loi habilitante doit s'assurer que l'autorité de régulation délivre les licences sans lesquels aucun service ne devrait être fourni et que tous changements devraient être approuvés pour les licences. Un nombre trop important de stations dans un petit marché de publicité, ou un marché dominé par les besoins de publicité de l'organe d'Etat pourrait conduire à la consolidation. Et cette consolidation favorisera les sociétés influentes pour les meilleures licences dans les villes principales. De la même manière, sans un régime de licence bien défini, les sociétés installées en milieu urbain peuvent étendre leur pouvoir de transmission pour couvrir des zones plus vastes. Elles peuvent ainsi étouffer les plus petits concurrents et créer furtivement des réseaux nationaux (comme ce fut le cas aux USA où le régulateur a eu d'énormes difficultés à réguler les principaux réseaux de radiodiffusion).

En résumé, la structure initiale du marché envisagé dans le cadre des politiques gouvernementales est d'une importance capitale pour les pays africains. S'il y a trop d'opérateurs dans un petit marché de publicité, le marché fait faillite. Si la structure n'est ni affirmée, ni transparente et mise en application par les licences, alors les compagnies se débrouilleront pour fournir des services au plus grand nombre aux coûts les plus faibles et tout régulateur dans ces conditions se trouverait soumis à d'immenses pressions. Le but de la structure du marché est de retenir une pluralité d'organes de médias auxquels le citoyen peut accéder pour suivre les informations. Aucune source, privée ou publique, ne devrait être en situation de prédominance. Les restrictions liées à la propriété croisée devraient s'appliquer aux opérateurs des télécommunications, aux journaux, aux stations radio et télévision et les règles relatives à la concentration devraient avoir pour but de prévenir une quelconque société d'atteindre une position dominante qui empêchent les autres de pénétrer le marché. Les règles régissant la propriété locale peuvent aider à soutenir les entrepreneurs locaux ou les groupes défavorisés. La diversité de la propriété qui entraîne la diversité du contenu et d'opinion doit rester l'ultime but.

Modèles de Régulation de L'Audiovisuel en Afrique

Régulation Comportementale

Le premier mécanisme de contrôle du régulateur est la licence. Elle énonce les conditions et obligations d'utilisation et d'opération de la licence. Les licences peuvent être délivrées par une mise aux enchères au plus offrant ou par le truchement d'un 'concours de beauté.' Le terme 'concours de beauté' est utilisé pour décrire le processus par lequel les opérateurs font des soumissions en vue de l'obtention de licence et le régulateur choisit ou fait des recommandations à cet effet au Ministre. Il existe également la possibilité d'un système mixte par lequel certains critères accompagnent les enchères. Ces critères peuvent par exemple exiger que ceux qui font des offres soient capitalisés dans une certaine mesure et soient financièrement solides, ou encore disposent de partenaires locaux, ou donnent la preuve d'un appui local. Bien que le 'concours de beauté' ait toujours été la méthode traditionnelle d'octroi de licences dans les pays industrialisés et qu'il préserve le contrôle gouvernemental, le manque de transparence dans le processus a occasionné des contestations devant les tribunaux par les parties perdantes, raison pour laquelle il est remplacé par des ventes aux enchères. Au Canada et en Afrique du Sud, des audiences publiques ont été organisées à cet effet pour statuer sur la pertinence des soumissionnaires, mais il s'agit d'un processus coûteux de création de transparence.

Les avantages d'une vente aux enchères sont que le spectre disponible est attribué au plus offrant et le mécanisme d'attribution est transparent aux yeux de tous les soumissionnaires. Mais préalablement aux soumissions, le cadre réglementaire régissant la vente aux enchères doit être disponible au public. Les soumissionnaires devraient connaître la structure du marché dans lequel ils seront appelés à opérer.

Lorsqu'une agence de régulation est inexpérimentée, une vente aux enchères est moins astreignante pour les ressources et moins sujette à des contestations juridiques. En Europe, des discussions ont eu lieu quant à savoir si les sociétés remportant les licences vendues aux enchères devraient à l'avenir être capable de les négocier sur un marché secondaire. Un marché secondaire permet à la licence d'être vendue si le premier postulant n'est pas retenu. Il réduit les risques du soumissionnaire. Mais l'inconvénient est qu'un postulant peut soumissionner pour une licence avec l'intention précise de la vendre plus tard à un prix avantageux pour en tirer des gains énormes. En conséquence, des restrictions sont

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

nécessaires dans la législation sur le nombre de licences dont une société peut être détentrice.

Quelle devrait être la durée de la validité d'une licence? Et devrait-elle être renouvelable? Plus la licence dure, plus elle prend de la valeur pour son détenteur. Le détenteur a également besoin de temps pour amortir son investissement. Dans les pays industrialisés, afin de réduire le risque couru par le détenteur, la période de validité semble avoir été prolongé au-delà de la période classique de cinq ans et le renouvellement tacite est devenu très fréquent. En général, les régulateurs semblent favorisés que pour changer, les détenteurs de licences doivent être coupés de vexer les téléspectateurs ou les auditeurs, mais ce conservatisme crée alors une barrière à l'entrée sur le marché de concurrents potentiels. Ces pratiques servent également de barrières à une régulation effective de la qualité et de la diversité des programmes.

Que Recouvre la Licence?

Normalement le gouvernement doit préciser le type de financement permis par la licence qu'il délivre:

- Subvention/frais de licence
- Publicité/sponsoring
- Abonnement
- Paiement à la consommation

Traditionnellement, l'octroi de licences était limité aux radiodiffuseurs qui transmettaient à partir du pays concerné. Mais en Europe des discussions ont été initiées en 2002 par rapport à l'octroi de licences à des radiodiffuseurs qui transmettaient vers un autre pays. Ces radiodiffuseurs seraient obligés d'obtenir une licence avant d'utiliser les spectres du pays vers lequel ils retransmettent. Une disposition semblable pourrait être adoptée en Afrique pour mobiliser de l'argent auprès des radiodiffuseurs demandeurs de licences qui autrement contribuent financièrement très peu aux économies des pays vers lesquels ils retransmettent. L'idéal aurait été qu'une telle action soit prise au niveau régional.

Modèles de Régulation de L'Audiovisuel en Afrique

Codes de Bonne Pratique et Directives

Publicité

La publicité pourrait être contrôlée par l'agence de régulation grâce à des codes de bonne pratique ou des directives. Les règles pourraient varier de celles applicables à tous; de celles applicables seulement aux radiodiffuseurs du service public commercial à celles applicables aux autres chaînes comme les TV par câble ou par satellite. En Europe surtout, une interdiction frappe les programmes comportant de la publicité insidieuse; c'est-à-dire la publicité dont le spectateur ne sait rien. En Grande Bretagne, l'interdiction est faite aux sociétés d'introduire des jeux de loterie ou de loto, tandis que les commandes par courrier et la vente à domicile sont strictement contrôlées. Les annonceurs publicitaires ne sont pas autorisés à utiliser le terme 'gratuit', au motif que cela est rarement vrai. Ils sont également contrôlés dans leurs recours à des animaux ou à la peur pour vendre leurs produits. L'idée ici est de protéger le consommateur d'annonceurs publicitaires peu scrupuleux.

Ces directives indiquent la durée de passage de la publicité par heure, la fréquence de passage des plages publicitaires, la durée d'une annonce publicitaire. En Europe la moyenne est de 7 minutes par heure avec 9 minutes par heure pour le câble et le satellite plus 3 minutes de plus pour la télé-vente. De plus, aucune pause publicitaire n'est permise durant certains programmes – par exemple durant les services religieux –. Encore une fois, l'idée est de protéger le consommateur. Les codes de bonne pratique peuvent également énoncer le rôle du sponsoring dans des programmes concrets – par exemple quant à savoir si le nom du sponsor peut être passé au cours du programme ou au début ou à la fin.

Dans certains pays, la législation contrôle la publicité. Le gouvernement pourrait décider des mesures politiques pour limiter ou interdire la publicité de certains produits comme le tabac ou l'alcool. De plus, une séparation de la législation et de la régulation des annonceurs publicitaires dans le médias pourrait s'avérer nécessaire pour l'instauration d'une norme ou d'un code de conduite en matière de publicité; –qu'elles soient vraies, qu'elles ne fassent pas la promotion de la violence du crime ou du racisme.

Il existe certains contrôles sur la publicité selon qu'on est aux USA

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

ou en Europe. Dans les pays européens, les régulateurs veillent à ce que les mineurs soient protégés par le biais de l'interdiction de la publicité de certains produits dans les émissions pour enfants. Alors qu'aux USA, la publicité politique durant les élections est utilisée sans retenue, la norme en Europe voudrait que la publicité politique soit réglementée durant les élections.

Régulation du Contenu

La régulation du contenu peut être traitée dans le cadre du processus de délivrance de licences soit par la fixation de règles ou de directives soit par l'exigence d'un plan d'affaires auprès des sociétés prenant part au 'concours de beauté.' Ainsi pour exemple la législation habilitante du Botswana Broadcasting Board l'autorise à exiger toutes autres informations qu'elle juge utile avant de prendre une décision d'octroi de licences. Le Board peut demander au récipiendaire un plan d'affaires qui précise les différents programmes qu'il entend fournir. Et surtout un radiodiffuseur peut être tenu de fournir dans le cadre de sa licence des bulletins d'informations nationaux, régionaux ou locaux ou d'informations sur l'actualité, des programmes dans les langues minoritaires et des programmes religieux ou encore des produits universels.

Soit la législation elle-même, soit le régulateur peut aussi préciser les quotas de matériel importé que le radiodiffuseur est autorisé à utiliser. En précisant le quota en tant que proportion de temps de diffusion, une attention doit être accordée à certains détails tel que: le temps total de diffusion couvre-t-il la publicité, l'heure à laquelle le matériel importé peut-il être diffusé (par exemple la durée des heures d'écoute maximale devant être consacrée aux produits importés), le quota est-il basé sur la production régionale ou se réfère-t-elle aux programmes non domestiques. Mais, le problème de l'imposition de limites sur les importations est qu'il crée des problèmes politiques avec les pays donateurs industrialisés. Par ailleurs, à moins et jusqu'à ce que une production locale suffisante soit possible, un quota sur les importations pourrait entraîner des temps d'antenne non remplis.

Alternativement et de façon moins contestée, les quotas peuvent se référer non pas aux importations, mais aux programmes produits localement ou aux programmes produits de façon indépendante. Ainsi, par

Modèles de Régulation de L'Audiovisuel en Afrique

exemple pour soutenir l'industrie de production de programmes locaux, un quota de 20% de programmes et de musique nationale a été adopté pour aider les industries locales de création. Puisque la législation locale doit donner une définition détaillée de ce que recouvre le terme contenu local. Le terme 'local' fait-il référence à l'origine de ceux qui créent, ou au financement utilisé ou au lieu où la création a été faite? Inclut-il des co-productions ou le matériel venant de la région. Une fois encore le contenu peut être interprété par les radiodiffuseurs comme un moyen de produire plus d'information ou de sport. La proportion du quota est-elle celle de toute la programmation ou la programmation aux heures de pointe ou la programmation sans les informations. Etant donné que le contenu local coûte cher, les radiodiffuseurs sont susceptibles de suivre l'esprit et la lettre de la loi; aussi est-il important de préciser exactement ce qui est nécessaire. Dans le contexte des négociations en cours du GATT dans le cadre de l'Organisation Mondiale pour le Commerce, les règles relatives au contenu local pourraient être menacées. Il est donc important que les gouvernements africains les créent avant que l'Occident industrialisé ne les soumette à des pressions.^{xxiii}

De plus, à moins qu'il n'y ait des personnes disponibles et disposant des qualités et finances requises, ces quotas seuls pourraient ne pas être suffisants pour assurer la survie d'une industrie de création de contenus locaux. Les radiodiffuseurs pourraient arguer du fait que le contenu local est d'une trop mauvaise qualité pour être diffusés. En Afrique du Sud, ces quotas ont été suivis grâce à la mise sur pied d'Agence pour le Développement et la Diversité des Médias pour 'accroître l'accès aux médias pour tous les citoyens', développer des stations radio et des bulletins d'informations et assurer un équilibre racial dans les salles de rédaction, en fait une entité gouvernementale pour soutenir la production d'un contenu local.^{xxiv}

Même sans une régulation spécifique favorisant le contenu local, la régulation qui fait valoir l'usage de langues minoritaires dans la radiodiffusion, pourrait avoir un effet similaire. Afin de protéger les minorités, la licence pourrait comporter certaines clauses relatives à la langue ou aux langues devant être utilisées. La régulation pourrait spécifier la durée, la période de la journée et le contenu spécifique requis. Ainsi par exemple, dans le Pays de Galles, la transmission des programmes en Gallois a été à l'origine d'une industrie locale indépendante de production. Dans tous les cas, tant que le potentiel de mise en service d'un contenu local s'améliore, le quota pourrait s'accroître.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

La législation habilitante du Botswana Broadcasting Board dispose également d'une clause interdisant la diffusion ou la rediffusion de matériel sans droits d'auteur. Cette disposition permet un respect des règles de protection des droits d'auteur de l'Organisation Mondiale pour le Commerce. La finalité est d'empêcher les stations de radiodiffusion de faire du piratage de sources extérieures et de passer de la musique sans s'acquitter des redevances.

Goût et Décence

En règle générale, les pays les plus industrialisés disposent de textes de lois destinés à empêcher la diffusion de matériels sexuels ou violents qui portent atteinte aux mœurs de la société dans laquelle la diffusion a lieu. La difficulté pour le régulateur d'imposer la notion de goût et de décence au radiodiffuseur vient du fait que ce qui est acceptable pour la majorité des personnes dans une société change avec le temps et qu'un élément discrétionnaire du goût est inévitable dans le cadre de telles décisions. Dans une société composée de plusieurs groupes minoritaires, le régulateur pourrait subir des pressions de toutes parts. Seulement, le consensus général voudrait que l'enfant soit empêché de regarder ce genre d'images et la protection des mineurs grâce à l'application d'une plage horaire avant lequel aucun matériel sexuel et violent ne devrait être diffusée constitue un moyen de préserver l'intégrité de l'enfant. La législation pourrait donner au régulateur le pouvoir d'imposer des amendes en cas de violation par les radiodiffuseurs des dispositions relatives au goût et à la décence.

Le régulateur est chargé de superviser le contenu des programmes promis par les détenteurs de licences et doit en assurer le respect. Ces licences pourraient être accordés à tous les radiodiffuseurs commerciaux et tous les radiodiffuseurs communautaires ensemble avec ou sans le radiodiffuseur public. En Grande Bretagne, les radiodiffuseurs commerciaux doivent tout d'abord soumettre leurs programmes pour adoption au régulateur, mais un tel consentement préalable crée un lourd fardeau au régulateur. Au contraire, il est beaucoup plus pratique pour le radiodiffuseur d'effectuer un travail sur des normes de programmes, la quantité de nouvelles, de sport, de contenu local, d'actualités, de théâtre, et la langue qu'il aura à utiliser pour la diffusion, et pour le régulateur de travailler sur la base de la supervision de ces engagements. Si la

Modèles de Régulation de L'Audiovisuel en Afrique

législation habilite le régulateur à accepter les plaintes du public relatives aux programmes, l'investissement en régulation du contenu peut être réduit. La capacité de recueillir dans un esprit d'ouverture les plaintes du consommateur constitue une source alternative d'information du régulateur sur l'efficacité du régime actuel de régulation à satisfaire les besoins de la communauté. Pour le radiodiffuseur public, une telle transparence vis-à-vis du public peut être inscrite dans la législation. C'est la raison pour laquelle le Projet de Loi d'Amendement de l'audiovisuel de 2002 en Afrique du Sud s'est évertué à ce que les politiques de programmation de la South African Broadcasting Corporation soient en premier lieu portées à la connaissance du public avant d'être soumises à la régulation de l'ICASA.

Un des problèmes liés aux promesses de programmes détaillés est que l'opérateur pourrait avoir besoin d'ajuster ses programmes afin de devenir plus compétitif. Il est en conséquent nécessaire pour le régulateur d'avoir le pouvoir de varier les promesses de programme à des dates ultérieures. Toutefois, dans de petits marchés de publicité, où la concurrence a peu de chances de se développer rapidement, le régulateur se doit d'être vigilant et veiller à la diversité du contenu du rendement du radiodiffuseur, au lieu de la diversité dans les stations.

Conclusions

Ce chapitre a abordé un certain nombre de modèles de régulations de médias audiovisuels. Il rejette l'argument selon lequel la diversité prospère sans la régulation. Au contraire, il démontre que l'objectif d'un organe indépendant de régulation de médias est de protéger la pluralité, la diversité, la qualité et l'accès grâce à une combinaison de mécanismes structurels et comportementaux de régulation. Dans une société démocratique, le but du régulateur est de consolider la démocratie en donnant même au plus faible de la société la possibilité d'avoir accès à des informations à partir des quelles il peut faire ses choix. Privatiser un radiodiffuseur d'Etat ou encore moins introduire des radiodiffuseurs commerciaux dans un marché ne permettra pas par eux seuls d'atteindre ces objectifs. Un régulateur indépendant peut aider à la préservation de l'impartialité et de l'indépendance éditoriale en se positionnant comme médiateur entre le gouvernement et le radiodiffuseur.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Il existe un grand nombre de modèles institutionnels différents pour assurer l'indépendance de cette régulation. Il est possible de s'inspirer de l'ancien modèle Sud-africain, pour avoir un Conseil d'Administration qui agit en qualité de régulateur du radiodiffuseur public ensemble avec des agences de régulation séparées pour le radiodiffuseur commercial et les télécommunications. Mais une telle solution basée sur l'expérience britannique coûte chère et comporte des défaillances.

Dans le cas du radiodiffuseur public, ce modèle est viable si le Conseil d'administration ne devienne trop proche des intérêts du radiodiffuseur. Il dépend de l'auto-régulation du radiodiffuseur public qui sera sous la pression de suivre les principes de commercialisation dans la situation économique africaine. Mise à part la possibilité de choisir les administrateurs au sein d'une section représentative de la société, ceci ne donne aucun moyen au gouvernement de veiller à ce que le radiodiffuseur public comble les attentes des populations qu'il est censé servir. Il ne peut non plus empêcher une ingérence dans les décisions éditoriales prises par le gouvernement. Bien que les administrateurs peuvent jouer aux arbitres entre le gouvernement et le radiodiffuseur, si l'indépendance éditoriale n'est pas garantie par la législation, les administrateurs pourraient ne pas être suffisamment forts pour résister à la pression émanant des personnes qui les ont nommés.

S'agissant des radiodiffuseurs commerciaux, en séparant la régulation qui leur est appliquée de celle appliquée au radiodiffuseur public, le modèle complique davantage l'imposition d'obligations similaires en termes de combinaison de programmes et de contenu local. La priorité semble être donnée aux intérêts commerciaux au détriment de ceux du public récipiendaire et d'accorder aux radiodiffuseurs commerciaux un statut différent de celui du radiodiffuseur du service public. Et si l'organe de régulation dépend des frais de licence émanant du secteur, il ne pourra pas fournir au régulateur des médias une source sûre de revenus.

Un deuxième modèle institutionnel consiste à soumettre les télécommunications et l'audiovisuel à la même agence de régulation. Cette solution a bien sûr le mérite d'être moins chère et de pouvoir produire des revenus provenant des licences pour aider les agences de régulation, mais elle risque de rétrograder le secteur de radiodiffusion le plus pauvre au détriment du secteur plus riche des télécoms. Aux USA, cette relégation des intérêts de l'audiovisuel tend à voir le jour au sein de la Commission Fédérale des Communications où il existe un département

Modèles de Régulation de L'Audiovisuel en Afrique

'médias' au sein de l'organisation. Les Britanniques quant à eux essaient de résoudre le problème en créant un Content Board soumis à l'autorité du nouveau Ofcom Board.

Toutefois, il existe une réponse africaine. L'Agence peut être forcée d'accorder une attention aux questions de radiodiffusion en rendant des comptes à deux Conseils – l'un pour les télécommunications et l'autre pour la radiodiffusion, dont les membres seraient choisis au sein de la communauté. Au Botswana, le régulateur est également responsable et travaille pour le compte du Conseil de Radiodiffusion. Ici aussi le modèle peut inclure la régulation des radiodiffuseurs par satellite, des TV commerciales et des radios commerciales et des radios communautaires ensemble avec celui du radiodiffuseur public. Ou il pourrait exclure le radiodiffuseur public.

L'avantage de ce modèle botswanais vient du fait qu'il émane de l'Afrique et qu'il peut être intégré dans le modèle de projet de loi de la région de la SADC et utiliser des agences de télécommunications indépendantes existantes mises en place dans plusieurs pays africains pour se conformer aux obligations de l'OMC. Ceci serait une réponse à certains problèmes manifestes dans les agences de régulations occidentales. Ce modèle n'adopte pas le modèle FCC d'une commission présidant l'agence qui ferait de la négociation entre les commissaires et utiliserait de maigres ressources humaines. Il ne confie pas non plus les pouvoirs réglementaires à un Directeur redevable essentiellement aux médias comme dans le cas de l'OFTEL britannique et de la commission Indépendant et de la télévision. Au contraire il met l'accent sur le rôle de la transparence dans les nominations et choisit des membres du Conseil d'administration à temps partiel en provenance de divers horizons. D'ailleurs, un Directeur Exécutif à plein temps est responsable et l'agence elle-même doit en plus rendre des comptes au Parlement et au Ministre.

Pour les gouvernements africains confrontés au changement de l'environnement de la radiodiffusion, à la pression des intérêts commerciaux à ouvrir les marchés, à un déclin de la situation économique et à une sécheresse et une pauvreté à grande échelle, l'argent généré grâce à l'octroi de licences pourrait dans le court terme être source de tentations. Toutefois, sans régulation, il est possible que les intérêts étrangers s'accaparent tout simplement tout le système national de radiodiffusion. Les négociations en cours du GATS au sein de l'Organisation Mondiale pour le Commerce ouvrent des voies pour que les pays en développement soient soumis à des pressions pour accepter la libéralisation des industries

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

de services comme la radiodiffusion. Avant la libéralisation du marché, les gouvernements doivent structurer le secteur en fonction de ce que le marché de la publicité est capable de supporter. Il leur faut mettre en place des réglementations qui retiennent la diversité de l'appropriation et soutiennent une industrie tournée vers la création de contenus locaux.

Il leur faut instaurer une régulation indépendante et transparente pour le secteur de l'audiovisuel tout comme ils ont été obligés de le faire dans le cadre de l'Accord sur les télécommunications de base de l'OMC de 1997. Et pour tous les radiodiffuseurs, il leur faut réguler le secteur en vue d'une indépendance des décisions éditoriales et de la prévention de l'ingérence politique. Une régulation indépendante des médias de radiodiffusion peut contribuer à la démocratisation en cours dans les sociétés industrialisées et non-industrialisées.

Notes

ⁱ Mark S.Fowler et Daniel L. Brenner (1982) 'Une approche de marché de la réglementation de la radiodiffusion' *Texas Law Review* 207:60 cité in Wilhemina Reuben Cooke(1986) 'Radiodiffusion et Déréglementation du Câble aux Etats-Unis' in CNRS La Déréglementation des télécommunications et de l'audiovisuel Paris, Colloque du CNRS.

ⁱⁱ Voir Michael Powell, Président de FCC devant le sous-comité du Commerce, Justice, Etat et Pouvoir Judiciaire du Comité des Appropriations, Sénat des EU, 7 mars 2002. <http://www.fcc.gov>

ⁱⁱⁱ Mandla Langa (2001) 'Servir une Diversité de Communautés' Le Festival de la Radio 2001, http://www.radioacademy.org/festival/2001/mandla_speech.html

^{iv} Par exemple en octobre 2002 l'Autorité Réglementaire des Communications du Malawi a réagi pour se plaindre des remarques anti-chrétiennes faites par Radio Islam dans une enquête pouvant mener à une audience publique. Voir broadcasting@misa.org.na

^v Mandla Langa 'Servir une Diversité de Communautés' http://www.radioacademy.org/festival/2001/mandla_speech.html

^{vi} Tessa Jowell dans Hansard, Débats Parlementaires de la Chambre de Communes, Vol.395, Partie 13,3 déc. 2002 : Colonne 783.

^{vii} John Barker (2001) 'La non politique est-elle un objectif politique'

Modèles de Régulation de L'Audiovisuel en Afrique

<http://www.africafilmtv.com/pages/archive/magazines/afm27e/coverstory.htm>

viii Voir par exemple le rapport d'une conférence sur la Radiodiffusion d'Etat en Afrique de l'Ouest tenue sous les auspices de ARTICLE 19 et la Fondation Médias pour l'Afrique de l'Ouest. <http://www.africafilmtv.com/pages/features/NF174recommandations.htm>

ix Voir Par Said Essoulami (2002) 'Les défis de la radio télévision en Afrique du Nord.' Conférence organisée par le Conseil Mondial de Radio télévision. Maroc du 28 au 31 mai.

x 'Le Président attaque à boulets rouges la radiodiffusion nationale sur le contenu des programmes' 2 octobre 2002, voir broadcast@misa.org.

xi Projet d'amendement sur la loi régissant la radiodiffusion, 6 (2) no. 23745 journal officiel du gouvernement, 15 août 2002, Projet d'amendement sur la loi régissant la radiodiffusion, 2002. <http://www.pmg.org.za/bills/020815broadcasting.htm>

xii Claire Cozens, 'Les peines vandoises de la BBC pour non respect des normes' The Guardian 29 octobre 2002

xiii Voir Par Said Essoulami (2002) 'Les défis de la radio télévision en Afrique du Nord.' Conférence organisée par le Conseil Mondial de Radio télévision. Maroc du 28 au 31 mai.

xiv John Barker (2001)'La non politique est-elle un objectif politique' <http://www.africafilmtv.com/pages/archive/magazines/afm27e/coverstory.htm>

xv Première association de radiodiffusion indépendante (IBA) ensuite Commission de Télévision Indépendante (ITC)

xvi Voir l'Institut des Médias pour l'Afrique Australe: <http://www.misnet.org/broadcast/vision2.html>.

xvii Protocole de la SADC sur le Transport, les Communications et la Météorologie (1996) Article 10.4

xviii Protocole de la SADC sur la Culture, l'Information et le Sport (2001) Principes Généraux (d)

xix Projet de loi sur le Modèle de Télécommunications de la SADC (1998) Partie II, 7(1)

xx Projet de loi sur le Modèle de Télécommunications de la SADC (1998) Partie II, 7 (5) (a & b)

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

^{xxi} Voir Mandla Langa, 'Quelle voie pour aller au Web', Discours à la Conférence de UBS Warburg TMT du 5 au 6 octobre 2000 <http://iba.org.za/warburg.htm>

^{xxii} En Grande Bretagne, la Commission sur la Télévision Indépendante a réglementé la TV commerciale et en a produit les directives

^{xxiii} Voir : Mouvement de Développement Mondial (2002) 'Les mesures de radiodiffusion d'Etat menacées par l'accord du libre commerce': <http://www.wdm.org.uk/presrel/current/ukgatscommunications.htm>

^{xxiv} Voir page d'accueil de CPJ : <http://www.cpj.org/attacks01/africa01/southafrica.htm>

*La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en
Afrique à l'heure de la Convergence des TICs*

Chapitre 3

LA RÉGLEMENTATION DE LA RADIODIFFUSION PAR SATELLITE EN AFRIQUE À L'HEURE DE LA CONVERGENCE DES TICs

Russell Honeyman

Résumé

Le développement rapide des nouvelles technologies de la communication, la numérisation, et la croissance rapide et non réglementée de la télévision par satellite en Afrique ont créé un certain nombre de nouveaux défis dans le domaine des politiques et de la réglementation. Dans la réglementation de la radiodiffusion traditionnelle, l'attention était surtout portée sur l'attribution des fréquences et sur le contenu. Or, dans le nouveau contexte technologique, tient compte aussi bien du contenu que des aspects technologiques. Il n'est pas aisé de réglementer la communication par satellite au niveau de l'Etat-nation car les signaux ou les réseaux de communication qu'ils utilisent ne sont ni transmis, échappent aux frontières d'un Etat-nation.

Toutefois, la radiodiffusion par satellite peut et doit être réglementée au point d'accès de l'audience. Ce sont les fournisseurs locaux d'accès au contenu diffusé qui seraient alors réglementés. Cela demande une modification de la réglementation existante de la radiodiffusion pour prendre en compte la réglementation des télécommunications.

Cette nouvelle réglementation se justifie pour plusieurs raisons :

- La promotion d'une concurrence loyale et durable qui faciliterait des formes nouvelles et diverses de contenu, de bouquets et de présentation.
- Le renforcement d'une intégrité culturelle éclairée par la diversité culturelle, puisque les diffuseurs par satellite fournissent souvent des émissions grand public venant de l'étranger aux

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

diffuseurs publics qui ont peu de moyens pour produire du contenu local. (La réglementation imposerait des prélèvements sur la publicité ou les abonnements aux chaînes payantes et ces sommes pourraient contribuer à financer la production locale.)

- L'introduction de normes techniques qui assurent la normalisation et la compatibilité au sein du système. Cette réglementation pourrait aussi améliorer l'accès pour les populations pour qui le coût constitue un obstacle ou qui ne peuvent pas changer une technologie qui pourtant devient obsolète.
- La prise en compte des questions d'achat exclusif des droits de diffusion des manifestations sportives nationales ou populaires par les chaînes satellites et les chaînes payantes.
- La prise en compte des questions liées à la publicité, particulièrement la publicité internationale, qui pourrait être en contravention de la réglementation sur la publicité pour les radio-diffuseurs terrestres.

Toute forme de réglementation doit soutenir les principes de liberté d'expression et de libre circulation de l'information. Pour s'en assurer, il faut des autorités régulatrices indépendantes, ayant la connaissance et l'expertise dans les domaines de la radiodiffusion, des télécommunications, des TICs et de l'économie de la radiodiffusion.

Introduction à la Politique Africaine sur la Radiodiffusion et les TICs

L'âge de l'information et la Politique de la Radiodiffusion en Afrique

La radiodiffusion terrestre traditionnelle est réglementée dans une très large mesure en Afrique, parfois avec des réglementations datant de l'époque coloniale. Mais certaines de ces réglementations ne prévoyaient pas la télévision par satellite. Or, ceci devient un moyen de communication très présent que certains gouvernements souhaitent réglementer.

La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en Afrique à l'heure de la Convergence des TICs

Ce chapitre tentera d'identifier les tendances d'une politique africaine de radiodiffusion à une époque où la technologie et le sens même de la radiodiffusion changent. La technologie numérique développée depuis les années 80 permet de transmettre les services de télévision et d'autres formes d'information en utilisant une ou plusieurs technologies de communications. La numérisation de l'information fait que toutes les formes d'information (vidéo, audio et texte) convergent pour former un flux de données pouvant être traitées de la même manière par n'importe quelle technologie de communication. L'utilisateur décode ce flux numérique avec son appareil de réception qui peut être un PC ou un appareil de réception informatisé. La télévision par satellite n'est pas le seul mode alternatif de livraison de services télévisuels; il existe aussi le câble. Aujourd'hui, la télévision propose des services interactifs, parmi lesquels, l'Internet et même la téléphonie. Cette convergence des mondes de la télécommunication et de la radiodiffusion signifie que les régulateurs doivent intégrer de nouveaux concepts et une nouvelle terminologie. Dans ce chapitre, le lecteur trouvera de la terminologie provenant de deux mondes: les radio-diffuseurs utilisent les mots 'contenu' et 'transmission' alors que dans le monde des TICs convergentes, les décideurs politiques utilisent les termes 'information' et 'communications'. Les deux paires de mots approchent du même sens. Toutefois, 'contenu' n'inclut pas les services interactifs d'information avec des données et par téléphonie et 'transmission' n'inclut pas de chemin de retour pour la communication.

Les gouvernements nationaux n'ont pas le pouvoir de réglementer les signaux des satellites internationaux et d'ailleurs ils n'ont pas besoin de le faire. Ces signaux peuvent être réglementés au point d'accès pour les populations locales. Pour cela, il faut procéder à une définition de ce qui constitue le système national d'information (ou de radiodiffusion.) Ainsi, il est possible, avec une législation existante ou modifiée et une politique gouvernementale sur le contenu de l'information, de réglementer les radio-diffuseurs et d'autres fournisseurs de contenu. La réglementation des secteurs de la télécommunication et de la radiodiffusion peut être plus harmonisée, voire même unifiée.

Les déclarations des Droits de l'Homme dans des domaines tels que la liberté d'expression, la diversité et l'accès à la communication sont reprises dans les constitutions nationales. Ces droits doivent être appliqués à travers une législation sur la télécommunication et la radiodiffusion, qui est le reflet des convergences de ces technologies.

Ce chapitre examine la radiodiffusion et la communication en Afrique aujourd'hui, ainsi que les moyens par lesquels la politique

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

gouvernementale et la réglementation tentent d'affronter les changements dans cette industrie convergente dans trois pays différents: l'Afrique du Sud, où une politique moderne est actuellement mise en place, le Zimbabwe, où le gouvernement se sert de la législation régulatrice pour exercer un contrôle politique sur la radiodiffusion et le Kenya, où la législation datant de l'époque coloniale est depuis peu en cours de révision.

Où en est la Radiodiffusion en Afrique au 21^{ème} Siècle?

Pendant une longue période dans la dernière partie du 20^{ème} siècle, le terme radiodiffusion faisait allusion aux diffusions terrestres sur des fréquences radio. Ce terme concernait aussi bien ce qui était diffusé que le moyen de diffusion, puisque c'était le même radio-diffuseur qui s'occupait des deux activités. Compte tenu de la limitation des fréquences disponibles, il était nécessaire de réglementer afin d'éviter des conflits entre les différents services utilisant des fréquences radio. Les fréquences sont considérées comme un bien public et leur utilisation est réglementée au niveau international par les conventions de l'Union Internationale des Télécommunications (UIT).

La télévision par câble n'est pas très implantée en Afrique, à l'exception du Cameroun et de Maputo, la capitale du Mozambique. L'extension des réseaux câblés vers de larges audiences exige beaucoup de capital, mais elle est aussi limitée par la réglementation de la téléphonie, qui met la responsabilité de la mise en place d'une infrastructure terrestre entre les mains d'un monopole d'Etat.

Les satellites sont aussi très coûteux, mais ils offrent un moyen plus rentable de toucher des marchés prospères en Afrique et certains ne sont pas contrôlés par les gouvernements. MultiChoice DStv, un service africain de télévision numérique à plusieurs chaînes, touche environ 700 000 abonnés en Afrique avec quatre satellites, PAS 4, PAS 7, PAS 10 et Eutelsat. DStv occupe une niche commerciale et a peut-être devancé la télévision par câble dans certains des centres urbains les plus prospères.

Les utilisateurs de ces services peuvent être classés dans des secteurs et des zones de réglementation distincts selon des critères pratiques de la communication électronique et particulièrement selon les interfaces utilisateurs (téléphone, téléviseur, PC) et les formats de transmission (analogue). Dans cette étude, la radiodiffusion voudra dire désormais:

La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en Afrique à l'heure de la Convergence des TICs

transmission télévisée par fréquence radio, satellite ou câble d'un contenu de programme (information) vers un système de communication électronique unidirectionnel ouvert au public avec ou sans abonnement. L'introduction de services de télévision interactifs risque de rendre superflu le mot 'uni-directionnel'. Et télécommunications veulent dire désormais d'autres formes de communication électronique telles que la voix et les données (téléphonie et Internet).

Pour la radiodiffusion, les formats des technologies de communications ont aussi défini des secteurs de marché. La transmission terrestre par fréquence radio a permis les premières audiences de masse de la télécommunication. Le satellite et le câble représentaient alors des marchés prospères de taille relativement petite et ont été négligés par certaines législations régulatrices.

Convergence

La technologie numérique forge la convergence des secteurs de la télécommunication et de la radiodiffusion vers un marché de technologie de l'information et de la communication (TIC). Avec les formats universels du protocole Internet (IP) pour l'information électronique, toutes les informations peuvent être converties en un format universel et transmis à l'aide de toutes les technologies de communications existantes. Aujourd'hui, il est possible de recevoir des programmes de télévision et de radio grand public en Afrique par le biais de transmissions terrestres, par satellite, par câble ou par Internet large bande. L'information électronique converge vers un protocole de format unique et converge littéralement vers un pipeline de communications électroniques pour les utilisateurs à travers le globe: la super autoroute de l'information.

Interactivité, Multimédia et le Fossé Numérique

En novembre 2001 à Johannesburg, la conférence UIT Afrique 2001 a lancé l'idée selon laquelle la mise en place de TICs effectives en Afrique pourrait contribuer de manière significative au développement du continent. La phrase 'combler le fossé numérique' est l'illustration des attentes en ce qui concerne ces TICs. Selon ce concept, les communications, que ce soit par radio, par satellite, par câble ou par fil,

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

apportent un contenu interactif à la population à travers le continent. Cette interactivité peut fournir des solutions fondamentales aux problèmes du développement, que ce soit dans le domaine de l'enseignement de l'agriculture en Ethiopie, de l'enseignement primaire au Gauteng ou de la mobilisation de financements internationaux au Nigeria.

L'interactivité sous-entend un système de communication doté d'un 'chemin de retour'. Le destinataire peut interagir avec l'envoyeur. Le téléx, le téléphone et le fax étaient les premiers services de télécommunication interactive. Internet a utilisé la technologie numérique pour compresser les communications, les rendant ainsi beaucoup moins chères. Pour la livraison par câble ou par fil téléphonique, l'interactivité est simple: les communications aller-retour passent par un fil; ajoutez un clavier et vous pouvez parler électroniquement dans les deux sens pour faire des achats, parler de politique, discuter avec un enseignant ou faire une transaction financière à la bourse de Johannesburg.

Ce contenu interactif peut être livré par n'importe quelle méthode de transmission. Le câble offre une très grande capacité de transmission d'information pour un investissement tout aussi grand, comme prévu pour la dorsale optique programmée pour l'Afrique par Telkom de l'Afrique du Sud. Le satellite comporte des restrictions sur le chemin de retour qui peuvent être surmontées en utilisant d'autres chemins. L'interactivité dans la radiodiffusion terrestre est vue comme étant limitée par la disponibilité des fréquences, mais l'approche cellulaire (comme pour les téléphones mobiles), s'est montré capable de fournir une interactivité pour plusieurs utilisateurs sur des fréquences terrestres, dans des villes allemandes à forte densité démographique.

Les communications interactives par texte sont aujourd'hui très courantes sur l'Internet et elles peuvent être livrées par fil téléphonique. Les signaux vidéo comme la télévision demande beaucoup plus de capacité portante ou de largeur de bande. Un nouveau terme de communication, le multimédia, a été créé pour désigner ces services Internet à forte densité de données, comprenant du texte interactif et des données audio et vidéo. Ce terme n'est pas encore totalement défini et certains lui préfèrent le terme de radiodiffusion interactive.

Le premier service africain de télévision interactive a été lancé par MultiChoice au début de l'année 2002. La capacité de transmission par satellite est limitée et coûteuse. Comment fourni-t-on le chemin de retour? La plupart des abonnés ne peuvent pas mettre en place leur propre liaison terrestre avec le satellite, bien que certaines sociétés arrivent à le faire. La

La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en Afrique à l'heure de la Convergence des TICs

solution se trouve dans les lignes téléphoniques terrestres. Pour MultiChoice Interactive TV (iTV), l'abonné doit avoir une liaison téléphonique numérique. L'abonné obtient sur sa liaison retour du satellite, des données chargées d'images vidéo, comme les émissions de télévision. Le chemin de retour passe par la liaison téléphonique. Philips (Pays Bas) et d'autres fabricants produisent déjà des téléviseurs avec modem intégré pour des services européens tels que le français TAK TV. Le clavier sert de télécommande.

Probabilité d'une Transformation du Secteur des TICs en Afrique

Le principal obstacle à la réception des services multimédias interactifs demeure l'accès à une connexion Internet large bande. Large bande veut dire une grande largeur de bande de capacité portante pour les données. Le coût de l'infrastructure est élevé. La diffusion terrestre reste donc le principal mode de livraison pour la télévision et les communications vidéo. Toutefois, de nouvelles politiques pourraient obliger les Etats à fournir un accès universel TIC à toute la population. De nouvelles réglementations pourraient donc avoir un impact sur l'avenir des radiodiffuseurs. La connectivité Internet est faible en Afrique, mais elle est en rapide croissance. Le propos de cette étude n'est pas d'examiner la croissance actuelle et potentielle de l'accès à l'Internet large bande en Afrique. De toutes les manières, les politiques gouvernementales et mondiales sur les TIC en Afrique seront les facteurs déterminants de cette croissance. Le degré et la rapidité de l'extension de l'infrastructure des TICs en Afrique dépendront largement des décisions politiques aux niveaux national et mondial. Si l'accès à l'Internet large bande devient courant en Afrique, les régulateurs seront confrontés au problème du contenu des émissions, qui sera de plus en plus difficile à séparer du contenu Internet.

Acteurs Majeurs et Réglementation Précoce de la Radiodiffusion en Afrique

Contrairement au câble, le satellite est devenu une importante technologie de communication pour la télévision en Afrique. Ceci est dû en partie au

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

fait que l'installation du câble, qui coûte très cher, est mieux adaptée aux zones urbaines riches, alors que le satellite permet d'atteindre des niches commerciales dans des zones très vastes. Mais aussi au fait que les émissions satellites internationales ne peuvent pas être réglementées par les gouvernements nationaux et que les gouvernements africains ont été lents à accorder des licences aux opérateurs indépendants de télévision. De nouveaux services de télévision se sont donc établis avec comme cible, une audience pan-africaine. Ils peuvent être groupés en trois catégories; les plates-formes de télévision payante, les réseaux de télévision en clair et les chaînes de télévision.

Les Plates-formes de Télévision Payante

MultiChoice

MultiChoice DStv est le nom de la première plate-forme de télévision payante de l'Afrique sub-saharienne. MultiChoice s'est développé à partir de M-Net, une chaîne unique de télévision payante qui a été créée en Afrique du Sud en 1986. A ses débuts, M-Net utilisait des fréquences terrestres pour diffuser un signal codé avec une programmation de sport et de cinéma. Les abonnés achetaient un décodeur et payaient un abonnement mensuel. M-Net a obtenu du gouvernement sud africain une licence pour sa chaîne terrestre, en tant que chaîne payante avec deux heures par jour d'émissions en clair. Ces deux heures se sont avérées être un puissant outil de marketing puisqu'elles permettaient aux non abonnés d'avoir un aperçu de la programmation exclusive de M-Net. En 1993, M-Net louait un transpondeur satellite avec une empreinte en bande C (fréquence de transmission par satellite) sur l'Afrique sub-saharienne auprès d'INTELSAT, le réseau mondial de communications par satellite. A l'époque INTELSAT était sous contrôle des gouvernements mondiaux à travers leurs Autorités des Postes et des Télécommunications. M-Net a mis en place MultiChoice pour servir de plate-forme satellite de livraison de services de télévision à travers l'Afrique. Très vite, MultiChoice a rejoint Nethold, basé au Pays Bas, avec des services de télévision en Europe et en Afrique. L'un des secrets de la réussite du groupe était le décodeur téléspectateur développé par la filiale IRDETO. Ce décodeur est toujours l'un des appareils intégrés de réception (IRD) les plus avancés du monde. L'autre secret était la programmation exclusive, comprenant les

La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en Afrique à l'heure de la Convergence des TICs

films les plus récents, ainsi que les sports, particulièrement le rugby en Afrique du Sud.

Orbicom, la filiale de distribution du signal MultiChoice, cherchait désespérément de l'espace supplémentaire de transpondeur pour offrir plus de chaînes en Afrique. Elle souhaitait également utiliser la technologie numérique pour compresser plus de chaînes dans l'espace transpondeur dont elle disposait. INTELSAT a mis en place une agence de capacité satellite appelée Rascom et basée au Sénégal, pour gérer les demandes des opérateurs de communication commerciale comme la télévision. Rascom était effectivement sous le contrôle des gouvernements africains qui n'étaient pas entièrement en faveur du développement de services de télévision africains indépendants, même si, en 1994, ils ont accordé un canal supplémentaire à MultiChoice pour un montant de US\$1m.

L'arrivée en 1995 du satellite PAS-4 a tout changé. PAS-4 a été lancé par PanAmSat, la société Mexicano-Américaine de satellite qui venait de mener une offensive réussie contre le monopole effectif d'INTELSAT en Amérique du sud en se servant de la législation anti-trust américaine. En 1995, MultiChoice a lancé l'un des premiers bouquets de télévision numérique au monde (la plate-forme en Arabe, Orbit, fut le premier par quelques mois). Le bouquet MultiChoice DStv comprenait 22 chaînes de télévision et 40 chaînes audio pour un abonnement mensuel de US\$45 et pour la première fois, était disponible en bande Ku. La réception en bande Ku nécessite une antenne parabolique plus petite et moins chère que pour la bande C. Le prix du kit de réception est donc passé d'entre US\$2 à 7 000 à seulement US\$400. En 2002, il y avait plus de 500 000 abonnés aux 55 chaînes de télévision DStv, avec désormais des services interactifs tels que le courrier électronique et les achats.

Au cours des années 90, MultiChoice DStv était effectivement libre de toute réglementation dans beaucoup de pays où les abonnements étaient vendus. Dans certains pays, les agences MultiChoice mettaient en place des re-diffuseurs avec licence, dans d'autres, ils installaient les antennes paraboliques et géraient les abonnements pour les services satellites arrivant directement au foyer (DTH). Ceci est l'une des raisons pour lesquelles les régulateurs africains ressentent le besoin d'essayer de définir la radiodiffusion par satellite.

En 2002, MultiChoice Africa faisait partie du groupe MIH, coté en bourse à Johannesburg, New York et Amsterdam, avec plus de 2,1 millions d'abonnés en Afrique, au Moyen Orient et en Thaïlande. Le

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

chiffre d'affaires de MIH pour l'exercice arrêté au 31 mars 2002 était de US\$644 millions. Malgré des pertes massives d'un montant total US\$442 millions résultant des tentatives de pénétration du marché de la télévision interactive aux Etats-Unis, ces sociétés (Mindport et Open TV) ont été vendues et les opérations d'abonnements en Afrique restent rentables, avec MultiChoice Africa qui contribue des revenus avant intérêts, impôts et amortissement pour un montant de US\$75 millions.

A la fin de 2002, le nombre consolidé des abonnés de MultiChoice Africa (Pty) Limited (MCA) représentait 1,28 millions de foyers. La base numérique pour l'Afrique a connu une augmentation de 140 000 abonnés pour atteindre 793 000 abonnés pour l'année. Elle représente aujourd'hui 62% du nombre total d'abonnés, établissant ainsi une plate-forme pour le lancement des services de télévision interactive (iTV) qui devenaient disponible pour la plupart des abonnés au numérique dès juillet 2002.

Le Sat

Le Sat est une initiative reprise par la chaîne publique Canal France International (CFI) en 2002 à travers sa filiale commerciale Port Invest. La plate-forme de télévision payante Le Sat est un bouquet de chaînes payantes de langue et d'origine française. Ce service est devenu une plate-forme numérique en septembre 2001. En mars 2002, il proposait 12 chaînes avec 85 000 abonnés en Afrique.

Le mode de livraison de Le Sat illustre bien la difficulté que l'on rencontre à définir de nouveaux services de télévision. Le Sat peut être reçu directement au foyer (DTH) ou par des radio-diffuseurs locaux par MMDS terrestre ou par câble. A l'avenir ceci pourrait inclure le câble large bande. Nous voyons que s'il semble possible de faire la distinction entre les méthodes de livraison, le principal point de réglementation est néanmoins le point de connexion ou d'accès à l'information pour le public. Cet accès est rendu possible par le biais de toute une gamme de technologies de communication.

Vivid

VIVID est le nom d'une plate-forme de télévision payante mise en place par Sentech, l'entreprise d'Etat sud-africain, porteuse de signal commun.

La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en Afrique à l'heure de la Convergence des TICs

Actuellement, VIVID ne porte que des services sud-africains en clair, mais une nouvelle législation tente de positionner Sentech comme fournisseur d'accès public à des services multimédias. La réglementation focalise beaucoup d'attention sur la nouvelle licence pour ces services et met l'accent sur la capacité des régulateurs à définir les conditions d'opération pour les services de télévision commerciale ou d'autres fournisseurs d'accès à l'information.

Les Réseaux en Clair

Trois réseaux de télévision africaine en clair sont livrés par satellite aux stations locales de télévision qui diffusent ensuite les chaînes en partie ou en entier. Ces réseaux sont CFI professionnel, qui se dit une banque de programmation et qui est détenu par le gouvernement français, Africa Broadcast Network (ABN), qui s'est développé à partir du distributeur de programmes ABC, et TVAfrica, qui a reçu un soutien financier de la International Finance Corporation en décembre 2001. Ces deux derniers réseaux recherchent des revenus auprès des annonceurs continentaux alors que leurs partenaires locaux recherchent la publicité des clients locaux.

African Broadcast Network (ABN)

ABN, un fournisseur de contenu, est un réseau pan-africain de télévision dont l'objectif est de s'approprier et maximiser la valeur de la télévision à l'heure de grande écoute sur tout le continent. ABN fournit des services en clair à travers ses affiliés publics et privés.

La justification commerciale de la mise en place d'un tel réseau est que beaucoup de pays africains n'ont ni les moyens d'acheter des programmes 'de qualité' (sous-entendu américains), ni d'assurer une programmation cohérente. Ainsi, selon la présentation marketing de ABN, dans de nombreux pays africains, les annonceurs publicitaire n'utilisent plus la télévision comme le moyen privilégié de communication. Il en résulte que les radio-diffuseurs africains sont confrontés aux problèmes d'instabilité financière et de la programmation.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

ABN diffuse actuellement des programmes pré-définis d'une heure aux pays suivants:ⁱ

PAYS	AFFILIE	HORAIRE
Ghana	Ghana Broadcasting Corporation (GBC)	18:00 – 18:30 22:00 – 22:30
Kenya	Kenya Broadcasting Corporation (KBC)	18:30 – 19:00 19:45 – 20:15
Zambie	Zambia National Broadcasting Corporation (ZNBC)	18:00 – 19:00
Nigeria	Africa Independent Television (AIT)	21:00 – 22:00 20:00 – 21:00 (Fri)
Tanzanie	Independent Television Limited (ITV)	20:30 – 21:00 22:30 – 23:00

En 2002 ABN a conclu un accord avec des radio-diffuseurs au Malawi, au Rwanda et en Namibie.

Le contenu typique d'ABN comprend des comédies américaines comme 'Kids say the darndest things' et 'King of Queens'. Bien que n'ayant pas établi de date de transmission, ABN a également l'intention de lancer la diffusion et le co-financement des productions locales.

TV Afrique

TV Afrique fournit actuellement un service de diffusion satellite en clair pour 128 422 personnes environ en Afrique de l'est, de l'ouest et en Afrique australe, ainsi que dans les pays francophones. Le réseau diffuse à destination de ces pays, une programmation à temps complet ou une programmation de manifestations sportives/spéciales à travers ses affiliés publics ou privés. Même si les porteurs de contenu étranger vers l'Afrique distribuent leur matériel via les stations privées, cette étude se penche spécifiquement sur les diffuseurs satellites qui transmettent leurs signaux en utilisant les services en clair du radio-diffuseur terrestre national.

*La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en
Afrique à l'heure de la Convergence des TICs*

PAYS	AFFILIE	PROGRAMME COMPLET/SPORT
TV Afrique – Est		
Ethiopie	ETV2 ETV	Complet Sport
Erythrée	ERITV	Sport
Zanzibar	TVZ	Sport
Seychelles	SBC	Sport
TV Afrique – Ouest		
Nigeria	NTA	Sport
Ghana	GTV	Sport
Cameroun	CRTV	Sport
Sierra Leone	SLBS	Sport
Libéria	LBC	Sport
Gambie	GRTS	Sport
TV Afrique – Sud		
Angola	TPA	Sport
Namibie	NBC	Sport
Botswana	BTV	Sport
Zimbabwe	ZBC	Sport
Zambie	ZNBC	Sport
Malawi	MBC	Complet
Mozambique	TVM	Sport
Swaziland	TVS	Sport
Lesotho	LTV	Complet

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

PAYS	AFFILIE	PROGRAMME COMPLET/SPORT
TV Afrique - Français		
Cote d'Ivoire	RTI1 RTI2	Complet Sport
Sénégal	RTS	Sport
Bénin	ORTB	Complet
Togo	TVT, TVG-2	Complet
Burkina Faso	RTB	Sport
Mali	ORTM	Sport
République Centrafricaine	RTCA	Sport
Congo	RTCA	Sport
République Démocratique du Congo	RTNC	Sport
Guinée	ORTG	Sport
Ile Maurice	MBC3	Sport

Le raisonnement économique de TV Afrique est semblable à celui d'ABN: les radio-diffuseurs africains n'ont pas la capacité financière d'acheter des programmes et il est possible, à travers la formule pré-définie de TV Afrique, de garantir une audience aux annonceurs publicitaires et fournir une programmation aux diffuseurs.

C'est particulièrement inquiétant de noter que la programmation de TV Afrique ne contient aucun contenu local. Elle n'est pas non plus différenciée selon les pays qui reçoivent le signal.

Les Chaînes de Télévision

Les télévisions payantes et en clair énumérées ci-dessus pourraient être considérées comme des fournisseurs d'accès à l'information qui sont réglementées au point même où ils fournissent cet accès au public.

La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en Afrique à l'heure de la Convergence des TICs

Toutefois, l'information est fournie par des tiers, à savoir les chaînes de télévision. Pour la plupart, ce sont des opérateurs mondiaux des médias tels que CNN, la BBC et des services arabes et indiens. Certains sont d'origine africaine, telles les sociétés privées M-Net, SuperSport, KTV et Summit TV. D'autres, comme la chaîne française Canal + Horizons, sont conçus à l'intention des téléspectateurs africains et un nombre croissant de chaînes nationales africaines obtiennent maintenant une distribution par satellite. Même les chaînes d'origine africaine ne peuvent faire l'objet de législation et de réglementation que dans leur territoire d'origine. Seuls les fournisseurs locaux d'accès à l'information peuvent être réglementés.

Pourquoi Réglementer? Préoccupations des Régulateurs d'informations et des Communications Diffusées

La Disponibilité des Canaux

La toute première raison pour laquelle il faut indéniablement une réglementation des communications électroniques c'est la disponibilité des fréquences et autres canaux. Cela concerne aussi les réseaux câblés et de satellite puisque l'espace est limité et que les opérateurs ont besoin de savoir sur quelles fréquences ils peuvent émettre et dans quelles rues ils peuvent installer les câbles. La réglementation positive peut aussi être utilisée pour élargir l'accès du public aux technologies de la communication. Nous détaillons ci-après les mécanismes de réglementation des fréquences.

Droits Constitutionnels, Liberté des Médias et Accès Universel

Les tendances de monopolisation de l'Etat et du capital font qu'il est nécessaire de légiférer pour assurer des médias de communications diverses et accessibles (infrastructure). Voir plus loin la discussion sur l'Afrique du Sud. Le concept d'un accès universel à la communication et à l'information a été promu comme un droit des humains. Des groupes mondiaux et sud-africains sont convaincus que l'accès universel aux

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

technologies de l'information et de la communication peut amener un changement social et économique en Afrique. L'élaboration des politiques, la législation et la réglementation sont considérées comme des éléments essentiels pour réaliser des changements de l'infrastructure de la communication et la production de l'information (contenu).ⁱⁱ

La législation peut apporter un éclairage nouveau aux concepts des droits de l'homme. La loi sud-africaine sur la radio-diffusion (South African Broadcasting Act) de 1999 fait référence à maintes reprises aux droits de l'homme. 'Le système de radio-diffusion sud-africain... prévoit... le maintien d'une identité sud-africaine, l'accès universel, l'égalité, l'unité et la diversité et s'engage à aligner le système de radio-diffusion sur les valeurs démocratiques de la constitution et à renforcer et protéger les droits fondamentaux des citoyens.'ⁱⁱⁱ Par contre la loi zimbabwéenne (Zimbabwe Broadcasting Services Act) de 2001 ne fait aucune mention aux droits de l'homme, ni aux droits et libertés constitutionnels. Elle indique simplement que le régulateur est censé 'assurer le rôle des services et de systèmes de radio-diffusions dans le développement et la projection d'un sens d'identité zimbabwéenne, d'un caractère zimbabwéen et de la diversité culturelle.'^{iv}

L'indépendance Politique

La possession des technologies de la communication confère un pouvoir politique immense. L'octroi des licences pour les technologies de l'information et de la communication par le gouvernement doit être réglementé. Ainsi, l'organe régulateur et ses membres doivent être nommés et financés de telle manière qu'ils sont à l'abri de toute interférence politique. Ceci est possible s'ils sont nommés par le public ou par des institutions communautaires. Là encore, les législations sud-africaine et zimbabwéenne nous donnent deux exemples contrastés d'une législation récente. La première est conçue pour promouvoir les libertés d'expression et l'accès à l'information alors que la deuxième cherche à imposer un contrôle politique aux radio-diffuseurs.

La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en Afrique à l'heure de la Convergence des TICs

Considérations Commerciales : Développement d'une Industrie Viable des Médias

La régulation ne suffit pas à elle seule à assurer le développement des industries africaines de radiodiffusion. Il faut des audiences pour la télévision, ainsi que les revenus commerciaux provenant de ces audiences. Une telle industrie commercialement viable permettrait la production d'un contenu local et l'expression d'identités nationales, dans des formats acceptables pour les téléspectateurs. Un secteur de radiodiffusion commercialement viable peut aussi créer beaucoup d'emplois et contribuer à la richesse nationale. La radiodiffusion commerciale est donc considérée comme un élément nécessaire du système national de radiodiffusion. La tâche du régulateur consiste à créer un environnement favorable aux opérateurs commerciaux qui devront contribuer au contenu local.

Ce serait peut-être mieux pour les opérateurs commerciaux, de faire cette contribution au contenu local sous forme de prélèvement sur les revenus (publicité, abonnements payants, entrées au cinéma). Les fonds ainsi collectés seraient gérés par un organe indépendant de financement des productions. Une autre possibilité serait d'exiger un pourcentage minimum de temps d'antenne.

Les chaînes de télévision commerciales ne s'intéressent qu'à la réussite commerciale. Cela veut dire être le premier choix des téléspectateurs, afin de pouvoir transformer cette popularité en réussite commerciale. Le régulateur doit tenter d'assurer la disponibilité d'un contenu local approprié pour les chaînes commerciales.

Les licences pour les services de communications représentent une source importante de revenus pour l'Etat. Des sociétés européennes comme Vodaphone (Royaume Uni) ont payé des milliards pour les droits de diffusion de la téléphonie mobile G3. De même, les revenus découlant de tels services sont énormes, (même s'ils ne se sont pas encore réalisés dans le cas de l'investissement G3 de Vodaphone.) En 2001, le service DStv de MultiChoice a généré US\$870 millions. La réglementation peut avoir un impact significatif sur ces revenus commerciaux.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

La Réglementation du Contenu

Les nouveaux réseaux africains de télévision par satellite offrent une programmation grand public (Hollywood) aux audiences nationales à travers des services nationaux de télévision qui devraient être des diffuseurs publics. Mais l'arrivée de la radiodiffusion par satellite n'est pas à l'origine de la dilution de l'identité locale. Les chaînes de télévision africaines diffusaient déjà des programmes occidentaux peu chers sur bandes magnétiques avant qu'ils ne deviennent disponibles par satellite. La solution n'est pas d'interdire les produits étrangers, mais plutôt de développer le contenu local. Le développement de contenu local et le développement de diffuseurs locaux peuvent contribuer à l'identité nationale, tout en permettant aux téléspectateurs de choisir librement et en respectant le droit universel d'accès à l'information. La SABC s'est déjà montré capable de développer effectivement une programmation que les téléspectateurs préfèrent regarder. Des émissions télévisées comme la série 'Génération' et d'autres dominent les indices d'écoute en Afrique du Sud. La réglementation sur le contenu local a probablement contribué à stimuler la production des émissions comme 'Génération' et plus particulièrement la mise en place des formations et l'industrie nécessaire pour de telles productions. Toutefois, seul le choix des téléspectateurs peut assurer la réussite de ces émissions.

La Réglementation du Contenu: Publicité, Droits D'auteur et Autres Questions Relatives

D'autres questions se posent par rapport au contenu des programmes diffusés par satellite: la publicité internationale convient-elle aux marchés locaux; des questions de droits d'auteurs; les droits de diffusion des manifestations sportives nationales doivent-ils être achetés exclusivement par les chaînes payantes? Ce chapitre veut montrer que ce ne sont pas des questions spécifiquement liées à la réglementation de la diffusion par satellite. Dans certains cas, la législation nationale et la réglementation du secteur traitent déjà de ces questions. La confusion surgit lorsque l'on dit que le signal vient de l'étranger: Comment peut-on contrôler effectivement la publicité, etc. qui viennent de l'étranger avec une législation locale? Ce chapitre propose que l'organisation qui fournit

La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en Afrique à l'heure de la Convergence des TICs

l'accès du public local au contenu (par exemple, le revendeur local de chaîne payante) ait la responsabilité d'assurer la conformité du contenu avec la législation locale existante qui régit des questions telles que la publicité, les droits d'auteur, l'obscénité, la diffamation, etc.

Les Normes Techniques

La loi sud-africaine sur la radiodiffusion, de 1999 définit le système de radiodiffusion fourni par un porteur de signal commun, et d'autres porteurs commerciaux de signal qui fournissent des services de transmission à une gamme de diffuseurs de contenu. Ces derniers sont divisés en trois catégories; public, commercial, communautaire. Un nouveau venu dans le secteur de la radiodiffusion peut utiliser le système existant de diffusion pour toucher les consommateurs sans avoir à investir pour mettre en place un réseau national. Ces opérateurs peuvent payer des droits de licence pour utiliser le système. La réglementation des normes techniques permettra d'assurer la compatibilité entre les composants du système de radiodiffusion, ainsi que leur compatibilité avec des développements futurs. L'adoption de telles normes pourrait améliorer l'accès universel, en permettant de rationaliser le développement du système de radiodiffusion et en évitant aux clients d'acheter du matériel qui par la suite devient superflu. En pratique, l'industrie mondiale adoptera, modifiera et fera évoluer la technologie de radiodiffusion comme il lui convient.

A l'époque de la télévision analogique, les normes de diffusion PAL et NSTC sont devenues des normes régionales pour l'industrie. Aujourd'hui, à l'ère du numérique, trois normes numériques se disputent l'acceptation globale: DVB-T (Europe), ASTC (Amérique du nord), BST-OFDM (Japon). Le Département sud-africain des Communications étudie actuellement l'adoption de normes techniques pour le système national de radiodiffusion au sein d'un Comité Consultatif de la Radiodiffusion Numérique.

Pour avoir un accès public au système de diffusion de la communication, l'utilisateur a besoin d'un appareil de réception. Les appareils intégrés (IRD) sont les décodeurs qui sont nécessaires pour décoder le signal codé des satellites. Ainsi, seuls les abonnés ayant payé un abonnement peuvent visionner ces signaux. A l'ère du numérique, ces décodeurs seront nécessaires même pour les émissions en clair et pour la

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

télévision câblée. Une partie de cette technologie est brevetée, ce qui limite son adoption par les autorités réglementaires nationales pour une utilisation nationale. Le groupe africain de télévision par abonnement, MultiChoice, possède des IRD avancés et brevetés, ce qui fait que ses concurrents ont du mal à attaquer sa base d'abonnés. Toutefois, la porteuse commune (Sentech, pour l'Afrique du Sud), pourrait adopter sa propre technologie d'IRD, ainsi qu'une plate-forme satellite, afin de fournir un accès aux audiences sud-africaines, pour des services concurrents de satellite et de câble. Sentech a déjà mis en place une telle plate-forme en Afrique du Sud. Elle s'appelle Vivid, mais ce service ne porte pas encore de services commerciaux, en partie parce que la base réglementaire de ses opérations n'est toujours pas établie. La question se pose de savoir si une organisation étatique, avec des ressources financières appartenant à l'Etat a le droit de se mettre en concurrence avec une société du secteur privé qui a développé une technologie de télévision numérique par abonnements et des marchés en Afrique à ses propres risques et pour son profit. Voir la discussion ci-après.

Politique Mondiale des Communications Internationales: Ciel Ouvert Contre Consentement Préalable

Dans beaucoup de cas, l'émergence des services de radiodiffusion par satellite veut dire que plusieurs pays seront couverts par l'empreinte du signal satellite. Les gouvernements de ces pays ne peuvent pas maîtriser le contenu de ces signaux. Pourtant, la plupart des Etats-nations souhaitent s'assurer que les émissions qui parviennent à leurs populations sont en conformité avec des objectifs de politique tels que la promotion d'une identité nationale, de l'intérêt public, de la concurrence et de la stabilité. Ceci prend des fois la forme d'un souci du fait que le contenu étranger menace les cultures locales.^v Ce débat est développé par Fischer (1990) qui prétend que les nations en développement ont la prérogative de protéger leurs frontières nationales et leur souveraineté. Les pays développés ont rejeté cet argument en mettant en avant l'idée que toute tentative de limiter la réception des services de diffusions par satellite constituerait une violation du principe universel de la liberté d'information. Certains pays en développement ont demandé une approche législative internationale qui pourrait régler des différends de

La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en Afrique à l'heure de la Convergence des TICs

cette nature. Ils ont proposé un principe de consentement préalable où l'autorisation préalable d'un pays récepteur serait requise pour que les transmissions étrangères puissent avoir lieu. Des pays développés comme les Etats-Unis se sont opposés à cette motion, provoquant une impasse dans les négociations aux Nations Unies en 1982. La situation qui s'en est suivie est connue sous l'appellation de 'ciel ouvert', où il n'existe aucune réglementation du contenu des signaux de communications internationales.

Le principe de consentement préalable est plein de dangers. Par exemple, si un service international d'informations télévisées devait obtenir un consentement préalable pour émettre vers l'Afrique australe, il est peu probable qu'il pourrait démarrer ou survivre longtemps. Le gouvernement de Zimbabwe a interdit, par exemple, la re-transmission de CNN dans ce pays.^{vi} Pourtant, un pays voisin pourrait souhaiter avoir accès à CNN. Il semblerait donc que le principe universel de liberté d'accès à l'information doive passer avant le consentement préalable. En tous les cas, la plupart des soucis pratiques des gouvernements nationaux peuvent être gérés par une réglementation des fournisseurs locaux des technologies de communication et de l'accès des citoyens à ces technologies.

Les Mécanismes de Réglementation

Types de Réglementation: Contenu et Transmission

La législation sur la radiodiffusion, comme elle était communément appelée, donnait licence au radio-diffuseur pour utiliser des fréquences données pour la communication et aussi, implicitement pour fournir un contenu au public. La nouvelle législation sud-africaine fait la différence entre la fourniture d'un contenu au public à travers un système de diffusion et l'offre par une porteuse de signal ou un réseau de télécommunication, d'un accès à une technologie de communication. Les différentes lois régissent les deux secteurs principaux des TICs:

- Le contenu, (information) et
- La transmission de ce contenu (communication)

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Toute une gamme d'autres lois peut avoir pour effet de réglementer le contenu ou les informations émises. Il s'agit par exemple des lois sur la liberté de la presse, sur la liberté d'information, sur l'obscénité, sur la diffamation, sur les droits d'auteurs ou sur les droits intellectuels.

Réglementation du Contenu (Information)

Chaque pays peut réglementer individuellement les fournisseurs locaux de contenu et promouvoir l'accès et la création de l'information. Ils ne peuvent pas réglementer les fournisseurs de contenu basés à l'étranger, tels que la télévision par satellite. Ils peuvent néanmoins réglementer les organisations locales qui fournissent l'accès à ce contenu comme s'ils étaient les fournisseurs de contenu. Parmi ces fournisseurs d'accès au contenu, on peut inclure les agences d'abonnement télévisuel et les fournisseurs d'accès Internet (ISP).

La radiodiffusion a toujours reçu l'attention des régulateurs de contenu et d'information. Mais qu'en est-il du contenu d'Internet? La législation sud-africaine^{vii} définit la radiodiffusion comme étant une communication unidirectionnelle d'information sur un système de radiodiffusion. Lorsqu'un individu demande une information spécifique et reçoit une réponse, il ne s'agit pas de radiodiffusion puisque l'information n'est pas disponible pour le public. Certains prétendent que le contenu d'Internet n'est pas diffusé et ne doit donc pas être régi par la législation sur le contenu de la radiodiffusion. Pourtant, le contenu d'Internet est effectivement diffusé vers un système national de communications lorsqu'il est connecté à ce système.

L'accès public à un contenu spécifique d'Internet peut être réglementé par les ISPs. Il est possible de bloquer des adresses web dont l'accès se fait à travers les ISPs nationaux ou de proposer seulement une sélection limitée d'adresses web. Compte tenu du grand nombre d'adresses web, qui sont toutes des fournisseurs de contenu, il est difficile de contrôler le contenu d'Internet par ce biais. Certains groupes prétendent que ce contrôle n'est pas nécessaire et qu'il constitue une atteinte à la liberté. A l'heure actuelle, aucune législation ne parle de licence sur le contenu pour héberger un site Web ou pour détenir une adresse web.

Les décideurs politiques voudraient que la réglementation stimule le développement de contenu local et contrôle ce que les téléspectateurs

La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en Afrique à l'heure de la Convergence des TICs

locaux regardent. Si l'Internet large bande devient courant en Afrique, la convergence de la télévision et l'Internet rendra la réglementation existante sur le contenu de la radiodiffusion de plus en plus inadaptée. Les régulateurs doivent décider s'ils vont tenter de réglementer le contenu d'Internet. Il est facile d'avoir une réglementation positive de ce contenu (contenu local, identité nationale), mais la réglementation restrictive est difficile et imposerait probablement de très importantes limitations à l'accessibilité d'Internet. Les régulateurs seraient ainsi obligés de concentrer leurs efforts pour encourager le développement de contenu local et de chaînes de contenu local pour être en concurrence avec le contenu mondial auprès des téléspectateurs locaux. Dans ce contexte, la réglementation du contenu couvrirait aussi bien l'Internet que l'information radiodiffusée.

La Réglementation de la Transmission (Communication)

Pour passer de son auteur à son destinataire, un contenu (information) a besoin d'un moyen de transmission (fréquences électromagnétiques ou câbles terrestres) et d'un point de connexion (via un appareil de réception) pour les utilisateurs ou les audiences. Tout ce processus s'appelle communication et il peut être réglementé au point de transmission comme de réception. Les fournisseurs de technologie de communication (porteuse de signal et opérateurs de réseau câblés) ne fournissent pas de contenu, ni d'information au système.

Les fréquences électromagnétiques sont considérées comme un bien public et elles sont réglementées au niveau international par l'Union Internationale des Télécommunications (UIT), et au niveau national par les membres de l'UIT, les représentants des Postes et des Télécommunications des gouvernements mondiaux. L'Union Internationale des Télécommunications est le principal forum international où un consensus international est développé sur l'utilisation du spectre et certains pays ont accordé aux conventions de l'UIT le même statut qu'aux traités internationaux. L'UIT détermine quelles fréquences seront utilisées pour la radiodiffusion.

La méthode la plus directe et la plus traditionnelle de réglementation de la radiodiffusion est la réglementation de la détention des moyens de réception et de transmission de signaux. Il faut une licence pour posséder un équipement de réception ou de transmission de radiodiffusion. La

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

justification en est qu'il faut réglementer les fréquences radio. Mais ces licences radio permettent également de générer des revenus pour le radio-diffuseur étatique. Il serait peut-être difficile pour un régulateur de tenter d'exiger une licence pour la possession de technologie de réception des services multimédias ; pourrait-il exiger une licence pour tout propriétaire de modem ou de décodeur satellite ?

Les signaux de télévision des satellites globaux sont réglementés par l'UIT dans le cadre d'une politique de ciel ouvert. Ils semblent donc hors de portée de tout pays individuel, sauf dans la mesure où la station terrestre serait située dans le pays ou dans la mesure où le pays est capable de réglementer la détention d'appareils de réception. Dans un passé récent en Afghanistan, il était interdit de posséder de l'équipement de réception satellite. En Afrique du Sud, toute personne peut posséder une antenne parabolique sans licence, mais il en faut une pour un téléviseur conventionnel.

Le câble n'utilise pas de fréquences radio ; il tombe donc sous la législation des télécommunications. L'infrastructure du câble peut être réglementée avec des licences pour effectuer le travail d'installation et de maintenance de l'infrastructure. Le public devra ensuite payer pour y avoir accès.

Les gouvernements pourraient rendre les fournisseurs d'accès à la communication responsables du contenu. Ceci serait inexact. Ils devraient focaliser leur attention sur les fournisseurs d'accès au contenu; les sociétés de télévision payante, les sociétés de télévision et les ISPs.

Vers Une Politique de Réglementation Unifiée

Une fois le constat fait de la différence entre la réglementation du contenu (information) et les fournisseurs d'accès à une technologie de transmission (communication), le concept d'un système national de communication d'information requiert une certaine redéfinition des secteurs existants aux fins de la réglementation. Les fournisseurs publics d'accès à la technologie de communication et à l'information qu'elle permet d'obtenir sont toujours basés localement dans l'Etat régulateur et ils peuvent servir de point effectif de la réglementation des TICs.

Les radio-diffuseurs (SABC), les services de télévision par abonnement, (MultiChoice) et les ISPs, qui utilisent le système de communication (radiodiffusion) pour livrer du contenu fournir par les

La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en Afrique à l'heure de la Convergence des TICs

détenteurs de contenu, font partie des fournisseurs locaux d'accès public au contenu de l'information. C'est à ce niveau que s'effectue la réglementation de l'information, y compris la promotion de l'identité nationale et de l'intérêt public.

Les réseaux et les porteuses de signaux (Sentech, Orbicom, Telkom), font partie des fournisseurs d'accès public à la technologie de (télé-) communication, qui fournissent au public un accès à la dorsale de communications entretenue pas les porteuses de porteuse (global et local). C'est à ce niveau que s'effectue la réglementation des communications, y compris la gestion des fréquences et l'accès universel.

Actuellement, la réglementation exceptionnelle de l'information électronique s'élargit au 'contenu diffusé', mais non pas à l'information Internet, sauf dans la mesure ou d'autres textes traitant de l'information peuvent affecter l'Internet. Les questions de liberté d'expression et le statut 'non émis' d'Internet semblent indiquer que l'Internet n'a pas besoin de réglementation supplémentaire, mais à ceci l'on peut opposer l'idée qu'il faut une certaine réglementation du contenu d'Internet pour en promouvoir le développement.

Les Gouvernements Nationaux Sont-ils Capables de Réglementer des Communications Convergentes?

Par le passé, la réglementation de la radiodiffusion était limitée pour des raisons pratiques par l'étendue des stations de télévisions terrestres. Les empreintes des transmissions satellites couvrent plus d'un territoire et peuvent être effectuées à partir de locations géographiques éloignées. La convergence de la téléphonie, d'Internet et de la radiodiffusion a gommé les frontières de ce qui constituait ces secteurs. L'Internet peut porter la voix et du contenu radiodiffusé. Ainsi, non seulement les gouvernements tentent de trouver les moyens législatifs pour définir et contrôler ces activités, mais aussi, le résultat de cette législation représente des enjeux financiers pour ceux qui opèrent dans les domaines de la téléphonie, du satellite, d'Internet et de la radiodiffusion.

Certains disent que le gouvernement devrait s'abstenir de tenter de réglementer le contenu des nouvelles technologies de la communication. Mais la réglementation est un couteau à double tranchant. Il peut inhiber ou au contraire promouvoir l'objet de la réglementation et une bonne

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

partie de la réglementation du contenu qui se trouve dans la nouvelle législation est conçue pour proposer des développements positifs dans le contenu de la révolution des TICs (cf. South Africa Broadcasting Act 1999).

Pratique de la Réglementation: le Modèle de L'entreprise

A l'ère des changements dans les technologies de communication, il est intéressant d'examiner le contrôle régulateur existant. Il apparaît par exemple qu'en Afrique du Sud, il n'est nul besoin de licence pour posséder une antenne parabolique et un décodeur. Qu'est-ce qui empêcherait une chaîne étrangère de télévision par satellite de diffuser son signal vers l'Afrique du Sud et de vendre des décodeurs et des abonnements à Johannesburg? Les définitions de la radiodiffusion peuvent-elles être élargies à un tel service, pour les besoins de l'entreprise? En fait, de tels services existent d'ores et déjà. Les émissions nationales de la chaîne allemande DWTV et la française CFI en sont des exemples, mêmes si ce sont des chaînes nationales, non-commerciales, diffusant en clair. Elles n'ont même pas besoin de décodeur pour la réception. Et si les services commerciaux s'y mettaient? Est-ce que la vente de décodeur constitue une activité de radiodiffusion? La nouvelle législation sud-africaine définit ces services dans une certaine mesure, mais d'autres pays n'ont pas fait les mêmes définitions dans leur législation.

Le modèle de l'entreprise représente la réponse à beaucoup de questions sur la manière dont la réglementation peut affecter les services de télévision. La législation d'un pays donné peut ne pas avoir prévu une technologie moderne de communication donnée. Cela voudrait dire que soit une entreprise ne va pas commencer à proposer un service de télévision qui pourrait être considérée comme illégal, parce que cela représente un risque pour son investissement, soit elle va démarrer sans réglementation.

Pratique de la Réglementation: le Contrôle Politique

Dans notre exploration des modèles de réglementation, nous parlons de politiques et de législations spécifiques. Cette législation doit être appliquée par un organe qui est indépendant de toute ingérence politique

La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en Afrique à l'heure de la Convergence des TICs

ou commerciale, soit, une autorité indépendante de réglementation. La méthode de nomination des régulateurs est un aspect important de la législation. Dans certains exemples de législation, les membres de l'autorité régulatrice sont nommés par un ministre, ce qui peut laisser prévoir des pressions politiques. Dans d'autres cas, ils peuvent être nommés par un panel représentant des institutions communautaires ou sélectionnés parmi des nominations proposées à un comité parlementaire ou encore, à partir de nominations publiques, suite à un appel à candidatures.

Lorsque l'Etat détient la maison de radiodiffusion ou d'autres infrastructures de communication, il peut exercer un haut degré de contrôle sur la programmation, même quand le radio-diffuseur est protégé par la législation, à travers la nomination des directeurs. Cette influence peut aussi s'étendre vers d'autres radio-diffuseurs, particulièrement dans un environnement socio-politique où le décret gouvernemental a plus d'autorité que la législation et l'état de droit.

La Réglementation en Afrique

Le plus souvent, la législation régissant la radiodiffusion en Afrique a été calquée sur la législation des nations colonisatrices du dernier siècle. Dans les pays francophones, les accords de coopération ont permis l'introduction de mécanismes de réglementation qui prévoient une radiodiffusion indépendante et la plupart des pays sont en train de réviser ou ont déjà révisé la législation sur la radiodiffusion au cours de la dernière décennie. La définition de la télévision par satellite et de l'information convergente est une préoccupation centrale de la nouvelle législation.

La Charte Africaine de la Radiodiffusion de 2001

La Charte Africaine de la Radiodiffusion a été lancée comme activité officielle de la Commission Africaine de Droits de l'Homme et des Peuples à la session de la Commission à Pretoria en mai 2002. Cette charte étend à la radiodiffusion et aux médias électroniques les idéaux de la déclaration de Windhoek de 1991 qui, il y a une décennie, avait inspiré la presse indépendante de la région et du monde entier.^{viii}

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

La Charte déclare que 'la liberté d'expression comprend le droit de communiquer et l'accès aux moyens de communication.' Elle comprend les déclarations suivantes:

- Le spectre des fréquences est une ressource publique qui doit être gérée dans l'intérêt public.
- Le cadre juridique de la radiodiffusion doit inclure... le respect de la liberté d'expression, la diversité et la libre circulation de l'information et des idées, ainsi qu'un système à trois niveaux pour la radiodiffusion: service public, service commercial et service communautaire.
- Toutes les stations de radiodiffusion contrôlées par l'Etat ou le gouvernement doivent être transformées en stations de radiodiffusion du service public qui doivent rendre compte à toutes les strates de la population, telles que représentées par un conseil indépendant. Elles doivent servir l'intérêt public général, et éviter d'être partiales dans les reportages et les programmations par rapport à une religion, un courant politique, une culture, une race ou un sexe.
- La radiodiffusion communautaire est la radiodiffusion pour, par et sur la communauté. Elle est détenue et gérée par des éléments représentatifs de la communauté. Elle poursuit un programme de développement social et elle est à but non-lucratif.

Le droit de communiquer comprend l'accès au téléphone, au courrier électronique, à l'Internet et à d'autres systèmes de télécommunication, y compris à travers la promotion de centres communautaires de technologies de l'information et de la communication.

Modèles de Réglementation de la Radiodiffusion en Afrique: Trois Cas

La législation qui régit les radio-diffuseurs et les autres fournisseurs d'information est constituée souvent par des documents volumineux. Par ailleurs, la tâche est compliquée par le fait qu'il faudrait aussi évaluer l'application effective de la réglementation dans chaque pays. Tout ceci rend impossible une étude adéquate de la législation africaine dans

La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en Afrique à l'heure de la Convergence des TICs

l'espace imparti à cet exposé. L'étude ci-dessous examine la législation dans trois des plus grandes économies de l'Afrique anglophone: le Kenya, le Zimbabwe et l'Afrique du Sud. La législation sud-africaine est présentée comme l'exemple de la législation la plus progressiste de l'information et de la communication. Le Zimbabwe représente une interprétation répressive des tendances les plus récentes de la législation, alors que le Kenya est étudié en tant que pays qui doit encore définir sa réglementation de la radiodiffusion, du satellite et des autres services d'information.

La Réglementation de la Radiodiffusion en Afrique du Sud

Droits Constitutionnels: Libertés et Droits D'accès

Déclaration des Droits

D'après les termes de la Déclaration des Droits telle qu'indiquée dans la constitution de l'Afrique du Sud de 1996, (Acte 108 de 1996), tout individu a le droit à la liberté d'expression qui comprend :

- La liberté de la presse et des autres médias
- La liberté de recevoir et de disséminer des informations ou des idées
- La liberté de la créativité artistique
- La liberté académique et la liberté de la recherche scientifique

En Afrique du Sud, différentes lois, politiques et organisations agissent pour protéger et promouvoir la liberté de la presse. La journée mondiale de la liberté de la presse est célébrée chaque année le 19 octobre.

La Législation

Redéfinir la Communication et l'Information

Le Département des Communications l'organe central d'élaboration et de revue des politiques des secteurs des postes, des télécommunications et de

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

la radiodiffusion dans le pays. Cet organe s'occupe également des politiques concernant des entreprises d'Etat comme Telkom SA Ltd, les postes avec South African Post Office (Pty) Ltd, Sentech et la South African Broadcasting Corporation (SABC), ainsi que des régulateurs que sont l'Autorité Indépendante des Communications de l'Afrique du Sud (ICASA) et l'Agence des Services Universels (USA). Toutes ces entités, y compris le département, font partie du portefeuille ministériel du ministre des Communications. L'objectif du département est de permettre à la population de base d'avoir accès aux Technologies de l'information et de la Communication (TICs).

Le Département des Communications procède à la redéfinition de la législation sud-africaine de la radiodiffusion, qui pourrait servir de guide pour d'autres pays africains. Les objectifs visent à contribuer à combler le fossé numérique. Cette phrase-accroche donne l'espoir que la convergence d'Internet, des télécommunications et de la télévision pourrait apporter la solution aux problèmes de l'absence chronique de développement en Afrique.

Par le biais de son Conseil Consultatif de la Radiodiffusion Numérique, le Département est en train d'étudier le passage à la transmission numérique. Il espère que ceci permettra de libérer de la largeur de bande pour des services commerciaux tels que la télévision interactive et les services d'éducation basés sur la vidéo à la demande. Ces projets sont ambitieux, mais le rêve de développer un pilier numérique pour des services de communication convergents peut apparaître comme une forme de concurrence pour certains services commerciaux ou une opportunité pour d'autres. Le Département a décidé de restructurer Sentech, l'entreprise publique fournisseur de signal de transmission, pour en faire une société multimédia numérique. L'intention est de saisir les occasions offertes par l'environnement multimédia pour faciliter l'entrée de Sentech dans le secteur des télécommunications, de développer un pilier numérique terrestre et de lancer un service de télévision payante.

Ce dernier objectif de service de télévision pourrait mettre Sentech en concurrence avec MultiChoice, l'opérateur commercial de télévision payante DTH par satellite. Le réseau public Sentech a mis en place la plate-forme satellite VIVID pour servir de plate-forme alternative moins coûteuse. Ceci en partie pour accroître la couverture géographique du pays pour les radio-diffuseurs publics sud-africains. Depuis 1999, VIVID est un service satellite décrypté, mais le 2 août 2001, VIVID a codé sa distribution des chaînes terrestres sud-africaines qui étaient en clair. Parmi

La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en Afrique à l'heure de la Convergence des TICs

ces chaînes figurent les chaînes SABC, BopTV et e.tv. L'empreinte de VIVID s'étend à travers toute l'Afrique australe et cela permettait aux pays voisins de recevoir le service quand il émettait en clair. Les limites territoriales de certains accords de licence de programmation ont donc pu être dépassées.

La Loi sur l'audiovisuel de l'Afrique du Sud (1999)

La loi définit le 'Système sud-africain de radiodiffusion', comme la propriété des sud-africains. Elle indique ce qui est attendu du système pour contribuer à l'illumination et à la fibre morale des sud-africains. La loi:

- met en place une Charte de la South African Broadcasting Corporation Ltd
- crée la Direction du Spectre de Fréquences au sein du Département
- crée l'Organe Consultatif pour la Production Sud-africaine de Radiodiffusion
- cherche à réglementer les services de transmission fournis par des moyens autres que les fréquences radio, soient le satellite et le câble.

Les Définitions de L'audiovisuel et de la Télévision Satellite

Pour la première fois, la loi reconnaît que les services de transmission par satellite (chaînes de télévision) sont assujettis à la réglementation sur l'audiovisuel. Dans ses définitions, 'service de transmission par satellite' veut dire un service qui est diffusé par des transmetteurs situés sur un satellite; 'radio-diffuseur-' veut dire 'toute personne qui compose, réunit ou distribue des services de programmes de télévision ou de radio destinés à être reçus par la population, par des sections de la population ou par des abonnés à de tels services quel que soit la technologie employée.' Et 'radiodiffusion' veut dire 'toute forme de télécommunication unidirectionnelle destinée à la population, à des sections de la population ou à des abonnés à tout service de radiodiffusion ayant le matériel de réception approprié, qu'elle soit portée par fréquence radio par d'autres moyen de télécommunication ou par une combinaison de moyens.'^{ix} Aux

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

termes de cette loi, la télévision payante, par câble et par satellite, est considérée comme une activité de radiodiffusion et les services interactifs, y compris la transmission de la voix et des données sont exclus par la définition de transmission unidirectionnelle. D'autres services unidirectionnels comme la vidéo à la carte et la dissémination de services textes-seul sont spécifiquement exclus de la définition de la radiodiffusion.

Le chapitre III de la loi, Classification des Services de Radiodiffusion, souligne à nouveau le fait que la loi couvre des services satellites et indique que 'toute personne qui a l'intention de fournir un service de radiodiffusion, y compris la distribution de services satellites ou terrestres ou toute autre forme de distribution qui propose une programmation à la population doit obtenir une licence.' L'une des conséquences de ceci est que MultiChoice risque de devoir obtenir de nouvelles licences pour les chaînes du service de télévision payante, DSTv. La porteuse de ces services doit détenir une licence 'de distribution à chaîne ou signal multiple.' Voir plus loin la référence au Chapitre VII de la loi. Toutefois la loi a indiqué que tous les services qui existaient à l'entrée en vigueur de la loi obtiendraient automatiquement la licence sur simple demande, à moins que l'organe régulateur n'en décide autrement.

Le Chapitre III reconnaît que des services étrangers pourraient parvenir en Afrique du Sud, mais que l'Afrique du Sud n'a aucun pouvoir législatif pour régir ces services: 'Cette section ne doit pas être comprise comme indiquant qu'un radio-diffuseur qui détient une licence ou une autorisation octroyée par l'autorité pertinente pour fournir un service dans un pays étranger et dont le signal serait capté incidemment en Afrique du Sud doit obtenir une licence de l'Afrique du Sud.' La loi prévoit, néanmoins que si ces services doivent faire l'objet d'un marketing formel et d'une vente auprès du public en Afrique du Sud, ceux qui font de telles offres doivent obtenir une licence. En effet, 'chaque chaîne individuelle fournie par un bouquet doit faire l'objet d'une autorisation sur demande introduite par la personne proposant un service de transmission au public.'^x

La loi définit les catégories suivantes de licence de radiodiffusion:

1. La radiodiffusion de service public
2. La radiodiffusion commerciale
3. La radiodiffusion communautaire.

La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en Afrique à l'heure de la Convergence des TICs

Elle prévoit 11 types de licences de radiodiffusion, y compris: la télévision décryptée, la télévision satellite décryptée; le service de télévision par abonnements; et la distribution de bouquet de chaînes par satellite.^{xi}

Le Chapitre VII de la Loi de la Radiodiffusion traite de la Distribution de Signal et la Distribution de Chaînes multiples. Ceci concerne les licences dont ont besoin les porteurs de différents services de radiodiffusion (chaînes de télévision), qui ont déjà besoin de licence de radiodiffusion, comme nous l'avons vu plus haut. Sentech et Orbicom sont parmi ces distributeurs de signaux.

La législation sur les télécommunications accorde aussi des licences aux instruments de communications, particulièrement dans un environnement de convergence. La convergence des TICs veut dire que la désignation des porteurs de signaux comme instruments de télécommunication ou de radiodiffusion perd de son sens. Ceci est reconnu par la loi sur l'audiovisuel dans la mesure où elle ne désigne pas les porteurs de signaux comme une entité séparée des radio-diffuseurs. Par ailleurs, les fréquences radio sont gérées par une Direction du Spectre de Fréquence au sein du Département des Communications. La Direction centralisera la gestion des fréquences qui auparavant étaient allouées à des agences gouvernementales telles que la radiodiffusion, la défense et les télécommunications.^{xii}

Les problèmes de compétence sur les licences et services ont été résolus dans une certaine mesure par la Loi créant une Autorité Indépendante des Communications de 2000 qui fusionnait les autorités de régulation de la radiodiffusion et des télécommunications en un organe, l'Autorité Indépendante des Communications de l'Afrique du Sud (ICASA). D'après les informations disponibles (site web d'ICASA), en attendant la finalisation de la restructuration, du nouveau régulateur, ICASA fonctionnera avec deux divisions. L'ancien IBA constituera la division radiodiffusion, alors les anciens départements de la SATRA constitueront la division télécommunications. Le conseil de l'ICASA assurera la surveillance des deux divisions.

Redéfinition des Radio-diffuseurs Comme Fournisseur de Contenu (Information)

La loi sur l'audiovisuel semble être une transition vers la séparation du contenu de la radiodiffusion (information) et des moyens de transmission

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

de ce contenu (communication). La loi actuelle régleme aussi bien l'audiovisuel que la distribution de signaux, mais elle définit également la séparation.

Une législation ultérieure (Amendement de la loi sur les Télécommunications de 2001) tente de réglementer les porteurs de télécommunications. Dans un monde de convergence, il est clair que la distinction entre les porteurs/distributeurs de signaux radiodiffusé et les 'porteurs de télécommunications' de la téléphone se fait uniquement sur la base de la forme technique de communication utilisée et non pas sur le contenu porté. Les premiers utilisent des fréquences électromagnétiques alors que les derniers utilisent des lignes terrestres (et la téléphonie mobile). Il semble logique de réglementer tous ces porteurs et distributeurs de signaux sous l'appellation unique de 'Porteurs de Communication', mais avec des catégories de licences définies par l'utilisation de lignes terrestres ou de fréquences électromagnétiques.

Si la réglementation de la radiodiffusion était redéfinie comme une réglementation du contenu (information électronique), la fourniture d'accès à la radiodiffusion ou à l'Internet pourrait être considérée comme une des catégories différenciées 'd'information' publique, selon l'interactivité. L'information se divise en deux catégories: service diffusés, y compris la télévision payante et services interactifs tels que l'Internet. La catégorie interactive d'information (Internet) n'est pas disponible en tant que service public parce que l'utilisateur doit 'l'appeler' (discutable). Cette catégorie n'est donc pas soumise à la même réglementation restrictive que le contenu diffusé, mais plutôt à une réglementation positive, afin d'assurer son développement.

Les idées clés qui suivent montrent que la loi sud-africaine sur la radiodiffusion tente de réglementer le contenu (information) des radiodiffusions. La réglementation doit:

- Contribuer à la démocratie, la construction de la nation, l'éducation et le renforcement de la fibre morale de la société.
- Prévoir un système de radiodiffusion à trois niveaux: public, commercial et communautaire.
- Créer un radio-diffuseur public fort et engagé pour servir les besoins de tous les sud-africains.
- Promouvoir la production et la distribution de contenu local à travers la mise en place de l'Organe consultatif pour la Production Sud-africaine de la Radiodiffusion.^{xiii}

La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en Afrique à l'heure de la Convergence des TICs

Toutefois, la loi n'a pas réussi à harmoniser la redéfinition de la radiodiffusion, y compris la télévision par satellite, comme faisant partie de la 'fourniture locale d'accès à l'information.' Elle ne peut pas le faire car la situation actuelle fait la distinction entre l'information de la radiodiffusion et l'information des télécommunications. L'harmonisation, dans le cadre d'un programme TIC pourrait mettre en place une réglementation de l'information qui régirait les radio-diffuseurs locaux et les agences de télévision payante, pendant que la réglementation de la communication s'appliquerait aux porteurs de signaux et aux fournisseurs d'accès au signaux (transmission par câble et par fréquence et connexions utilisateurs).

Une bonne partie du texte de la loi redéfinit la South African Broadcasting Corporation (SABC). Elle garantit l'indépendance de la SABC en tant que radio-diffuseur public et le gouvernement détient 100% des actions de la société anonyme SABC.

Radiodiffusion Numérique et les Organes Consultatifs de la Production

Au début de 2001, le ministre responsable du Département des Communications a inauguré l'Organe consultatif pour la radiodiffusion numérique et l'Organe consultatif pour la production audiovisuelle. Ce dernier doit favoriser la production de contenu local, la production de matériel adapté au secteur communautaire et la vente à l'étranger des produits locaux. L'Organe consultatif pour la radiodiffusion numérique doit conseiller le ministre sur la radiodiffusion numérique, ainsi que les implications économiques et autres du passage de la transmission analogue à la transmission numérique.^{xiv}

Amendement de la loi sur les Télécommunications 1999

Nouvelles Licences Pour les Services D'information et de Communication

La loi d'Amendement sur les Télécommunications de 1999 a pour objectif de promouvoir de nouveaux services convergents, ainsi que la concurrence dans le secteur de la communication. Elle donne mandat à l'ICASA pour mettre en œuvre ces objectifs. L'ICASA s'efforce actuellement de définir dans quelle mesure la convergence rapprochera les

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

frontières dans le domaine de la communication. La loi tente de créer un secteur de la communication appelé 'multimédia', dans un effort de compromis entre la protection des marchés traditionnels des porteurs existants du téléphone et la radiodiffusion et la promotion simultanée du développement de plates-formes numériques des médias. Par conséquent, les opérateurs existants se plaignent que la définition de multimédia n'est pas adaptée.

La loi met en place un deuxième opérateur national (SNO) de téléphonie qui sera en concurrence avec Telkom, le fournisseur de télécommunication d'Etat. La création du SNO a provoqué des débats, mais le principe de la concurrence est relativement simple. Par contre, la proposition d'une nouvelle licence de service multimédia a créé plus de polémique. La loi propose que Sentech, la société d'Etat, 'porteur de signal commun' reçoive une licence pour fournir des services supplémentaires multimédias, un réseau multimédia et un portail international de téléphonie appelé 'le porteur des porteurs.' Sentech détient déjà une licence de porteur commun de signal de radiodiffusion, dans le cadre de la réglementation sur la radiodiffusion. Aux termes de ce projet de licence multimédia, Sentech ne pourrait pas fournir de service de téléphonie à l'utilisateur final. Par contre, il pourrait fournir ce service à des sociétés comme le SNO qui ont une licence pour servir l'utilisateur final.^{xv}

Ce projet de licence multimédia pour Sentech permettrait à Sentech de fournir des services convergents de média au public. Il a provoqué beaucoup de débats en Afrique du Sud, particulièrement auprès des parties impliquées dans les télécommunications et la radiodiffusion. L'Autorité Indépendante des Communications de l'Afrique du Sud, ICASA, a publié les conditions d'octroi de la licence proposée au journal officiel en décembre 2001 en invitant des commentaires. ICASA a organisé des réunions publiques sur les conditions proposées pour la licence de 15 ans qui devait être accordée à Sentech. Plusieurs personnes ont fait des soumissions qui ont été reprises en détail le 1er mars 2002, dans un article du journal le 'Mail & Guardian' de Johannesburg intitulé: 'Examen d'une licence d'un genre unique.'

Les principaux points soulignés étaient les suivants :

- Les difficultés à définir un service multimédia qui, dans l'environnement convergent du multimédia, pourrait inclure la télévision, l'Internet, la téléphonie et le e-commerce.

La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en Afrique à l'heure de la Convergence des TICs

- L'impact de ce service sur les activités traditionnelles des secteurs de la téléphonie et de la radiodiffusion.
- Est-il nécessaire de réglementer l'Internet? Pourquoi réglementer quelque chose qui était auparavant déréglementé?

Définir le Multimédia:

De l'avis d'Orbicom, le porteur de signal, la notice sur la nouvelle licence publiée par ICASA modifie et élargit les définitions du multimédia telles que contenues dans l'«

Les soumissions d'Orbicom et de Telkom indiquent que la réglementation pourrait empiéter sur leur métier de base et mettent l'accent sur la difficulté à faire une distinction claire entre multimédia, radiodiffusion et Internet. Orbicom est le porteur de signaux pour le réseau de télévision payante MultiChoice; il pourrait donc être menacé par toute tentative de Sentech de créer une plate-forme de média numérique qui pourrait porter des services vidéo ou de télévision payante. Telkom craint également que les nouveaux services de Sentech ne portent atteinte à leur monopole (actuel) de la téléphonie. Telkom indique que le projet de licence pour Sentech prévoit des 'services multimédias'. Or, selon eux, le trafic Internet simple n'est pas un service multimédia. Le e-commerce, le texte, les données et les images ne constituent pas un contenu intégré et ne devraient donc pas figurer dans le projet de licence à accorder à Sentech. Telkom indique par ailleurs que la licence 'porteur de porteurs' de Sentech devrait être limitée au portage du trafic de téléphonie internationale.^{xvii}

La Nouvelle Licence Pourrait ne pas être Viable

Pour sa part, Sentech, le concessionnaire de la licence indique que cette dernière prévoit des services qui ne sont pas encore viables. Pour Sentech, les frais de licence proposés de R250 millions sont exorbitants et constituent une 'barrière à l'entrée'. Les fournisseurs de services de télécommunications comme Vodacom, MTN et Cell C par exemple, paient des frais de licence forfaitaires d'un montant de R100 millions, ainsi qu'un montant annuel de 5% de leurs bénéfices d'exploitation, après audit. Or, selon Sentech, seule la demande de services de téléphonie peut générer des revenus pour un fournisseur de service ou de réseau

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

multimédia et non pas les services de télécommunication multimédia plus spécialisée, ni les services de réseau à forte valeur ajoutée.^{xviii}

Est-il Nécessaire de Réglementer les Services Internet ?

Dans sa soumission à l'ICASA, le Forum des Utilisateurs des Télécommunications du Cap a indiqué que la délivrance d'une licence multimédia à Sentech 'créerait un précédent pour la réglementation de services qui, auparavant, étaient déréglementés, y compris la fourniture de contenu Internet, les services bancaires en ligne et les services de commerce'. Le Forum pensait que le projet de licence multimédia de Sentech aurait aussi un impact négatif sur les fournisseurs de contenu et de services médias.^{xix}

La Législation au Kenya

La publication Panos, *Up in the Air: The state of broadcasting in Eastern Africa* (L'état de la radiodiffusion en Afrique de l'Est) fait une excellente étude de la législation et des politiques en Afrique de l'Est. C'est aussi une bonne présentation des enjeux dans le domaine. Panos est un institut international à but non-lucratif qui travaille avec des partenaires dans le monde entier dans le but de stimuler un débat public et politique éclairé et de renforcer les capacités des médias sur les préoccupations des pays en développement. Compte tenu du manque de place, ce chapitre se limitera à résumer brièvement certaines des observations développées dans *Up in the Air*.^{xx}

Réforme Législative

En 1996, le gouvernement du Kenya a adopté un document cadre de politique appelé 'Réformes Economique 1996-1998', avec le soutien du FMI et de la Banque Mondiale. L'un des éléments de cette réforme concernait la libéralisation et la restructuration du secteur des télécommunications. Depuis juillet 1999, deux lois, l'une sur les communications et l'autre sur les postes, sont entrées en vigueur. Un

La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en Afrique à l'heure de la Convergence des TICs

comité provisoire d'administration composé de neuf membres a été mis en place pour procéder à la liquidation de la Société kenyane de Postes et des Télécommunications, KPTC. Ceci a permis de séparer les services postaux et des télécommunications et de restructurer la KPTC en trois entités: Télécoms Kenya S.A., la Société Postale du Kenya et la Commission des Communications du Kenya (CCK), qui joue le rôle d'autorité de régulation et de délivrance de licences.

La Loi sur la Communication du Kenya, 1998

La Loi sur la Communication du Kenya de 1998 a mis en place la Commission de la Communication du Kenya, l'autorité régulatrice des télécommunications. Cet organe a mandat de délivrer des licences aux opérateurs de télécommunications; fournir des fréquences à ces mêmes opérateurs, y compris les radio-diffuseurs; approuver les types d'équipement de télécommunications utilisés (y compris l'équipement de transmission pour la radiodiffusion) et gérer le spectre des fréquences. [26]

Réforme Constitutionnelle?

Panos indique que la Constitution doit être réformée et suggère comme modèle la déclaration sud-africaine des droits, dans le domaine de la libre circulation des idées. Il note quatre limitations qui existent dans la loi, y compris des restrictions de droits et libertés fondamentaux. Le Président et le ministre de l'Information et de la Radiodiffusion détiennent le pouvoir d'autoriser la radiodiffusion, la publication de journaux et ils peuvent invoquer la loi sur la préservation de la sécurité publique.

Pour ce qui concerne l'audiovisuel, Panos indique une préoccupation majeure: Il n'existe pas de débat public et les critères et procédures pour l'octroi des licences de radiodiffusion ou l'allocation de fréquences ne sont pas connues du public. En 1998, l'Union kenyane de journalistes avait préparé un projet de loi sur les masses-médias qui devait servir de modèle pour une législation future. Le réseau des médias communautaires KCOMNET a aussi élaboré un projet pour la réglementation de l'audiovisuel, qui adopte l'approche à trois niveaux.^{xxi}

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

La Législation au Zimbabwe

La Loi sur les Services de Radiodiffusion du Zimbabwe, 2001

Le Satellite est Défini Comme Faisant Partie du Système de Radiodiffusion du Zimbabwe

La Loi sur les Services de radiodiffusion du Zimbabwe de 2001 dispose que les services internationaux de satellite sont une partie du système de radiodiffusion du Zimbabwe dès lors qu'ils sont traités au Zimbabwe: 'L'opération au Zimbabwe d'un système de radiodiffusion comprend également l'opération d'un appareil de radiodiffusion connecté à un système fonctionnant à l'extérieur du Zimbabwe' et 'La fourniture, réception ou transmission d'un service de radiodiffusion comprend la fourniture ou la réception à l'intérieur de, ou la transmission à, de et à l'intérieur du Zimbabwe de tel service transmis par satellite ou par tout autres moyens'.^{xxii}

Dans les définitions de 'service de radiodiffusion' on trouve d'autres références à la radiodiffusion par satellite qui 'comprendra la livraison de programmes de télévision par tous les moyens, y compris par satellite et par câble à tous ceux qui ont les moyens de les recevoir'. La loi crée également des licences pour ceux qui souhaitent fournir 'un service d'abonnement à des émissions par satellite'; ou 'un service de radiodiffusion qui transmet des programmes par satellite, que ce soit par des signaux codés ou en clair... et qui est mis à la disposition de toute personne ayant payé un abonnement'. La loi donne trois mois à partir de son entrée en vigueur aux fournisseurs existants de ces services pour faire la demande de licence.

En dehors de la définition qui indique que la radiodiffusion par satellite fait partie du système de radiodiffusion au Zimbabwe, la loi contient peu de législation spécifique à ce secteur. Toutefois, elle indique que 'Tout détenteur de licence pour fournir un service satellite par abonnement transmettra un signal en clair d'un radio-diffuseur public'. Il incombe vraisemblablement à l'opérateur local qui donne accès au service étranger, de rendre possible la transmission du radio-diffuseur local et de s'assurer que le contenu livré est en conformité avec d'autres exigences de contenu local que nous allons voir plus loin.

La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en Afrique à l'heure de la Convergence des TICs

Le Contrôle Politique

La loi a créé une Autorité zimbabwéenne de la Radiodiffusion, BAZ, pour recevoir des demandes de licences. A cette date, pas une seule licence n'a été accordée. Les critiques de cette loi [14] déclarent qu'elle accorde un contrôle excessif au Ministre de l'information et de la Publicité sur les autorités de régulation et les radio-diffuseurs. Le Conseil est nommé directement par le ministre: voir Chapitre II, 4, (2) 'Le Conseil est nommé par le Ministre après consultation du Président et en accord avec des directives que le Président pourrait lui donner'.^{xxiii}

Malgré le fait que le ministre nomme un Conseil exécutif de l'organe régulateur, d'autres phrases importantes du texte de la loi enlèvent tout pouvoir des mains du régulateur. Ainsi la fonction régulatrice est limitée à une fonction de conseil: 'Pour recevoir, évaluer et examiner des demandes de délivrance de licence de radiodiffusion ou de porteur de signaux afin de donner conseil au Ministre sur la délivrance ou non par lui de la licence.' Ce point est encore souligné plus loin: 'Sous réserve de cette loi, le Ministre sera l'autorité en matière de licence à délivrer à toute personne désirant fournir un service de radiodiffusion ou fonctionner en tant que porteur de signal au Zimbabwe.'^{xxiv}

La loi tente également de réglementer le contenu politique des émissions. 'Tout détenteur de licence mettra à disposition une heure par semaine de temps d'antenne pour permettre au gouvernement en place d'expliquer sa politique à la nation.' Les exigences en matière d'émissions politiques sont très sévères et elles s'étendent également aux questions d'actualité: 'Tout radio-diffuseur qui diffuse un programme sur un sujet politique ou d'actualité sous forme de bulletin d'information, de discours, de déclaration, de commentaire ou de discussion doit faire enregistrer un rapport de ce programme sous une forme approuvée par écrit par l'Autorité.' Des annexes à la loi indiquent la proportion de temps d'antenne qui doit être consacrée aux programmes avec un contenu local; 75% pour les stations de télévision (d'ici à deux ans) et 30% du temps d'antenne hebdomadaire pour les services de télévision par abonnement.^{xxv}

A l'instar de la législation en Afrique du Sud, la loi zimbabwéenne de radiodiffusion demande au système de radiodiffusion de promouvoir l'identité nationale. Mais la loi Zimbabwéenne va encore plus loin;

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

l'Autorité doit aussi assurer 'la préservation de la sécurité nationale et l'intégrité du Zimbabwe.' La participation étrangère n'est pas permise, puisque les radio-diffuseurs doivent être détenus à 100% par des citoyens résidents du Zimbabwe. Aucun détenteur de licence ne peut employer une personne de nationalité étrangère sans l'autorisation du ministre.^{xxvi}

Amendement à la Loi sur les Services de Radiodiffusion, 2001

En août 2001, quelques mois après avoir adopté la loi sur les services de radiodiffusion, le gouvernement a invoqué la loi sur les Pouvoirs Présidentiels (Mesures temporaires) pour amender la loi sur la Zimbabwe Broadcasting Corporation (ZBC), ainsi que la loi sur les services de radiodiffusion de 2001, et a créé une nouvelle société proposant des services de transmission aux radio-diffuseurs. L'amendement a aussi fait de la ZBC une entité de radiodiffusion dûment enregistrée aux termes de la loi sur les services de radiodiffusion. Le gouvernement a justifié l'utilisation de l'instrument statutaire par le fait que la période de transition était arrivée à expiration deux mois auparavant et qu'il fallait reporter le délai afin de traiter toutes les demandes de licence de radiodiffusion.^{xxvii}

En plus du contrôle du spectre des fréquences, la nouvelle société devait fournir des services de transmission par satellite et des services de télévision payante. Par ailleurs, elle a mandat pour étendre les services multimédias en fournissant des services d'Internet, de développement de site Web et de e-commerce à travers le pays. La société devait aussi mettre en place une installation ultra moderne de production de cassettes audio, de CDs et de DVDs. Elle devait aussi jouer un rôle de maison de production avec des studios d'enregistrement et des installations de production vidéo et cinéma.^{xxviii}

Conclusions

Etat de la Réglementation Actuelle

Dans toute l'Afrique, les législations sur l'audiovisuel sont actuellement en cours de révision. Ceci est dû au fait que la transmission par satellite et d'autres technologies de l'information et de la communication (TICs) ne

La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en Afrique à l'heure de la Convergence des TICs

sont pas couvertes par les réglementations existantes. Les services de satellite focalisent maintenant l'attention des autorités régulatrices et d'autres méthodes de transmission peuvent devenir viables pour les services de télévision. C'est pourquoi on assiste maintenant à des tentatives de réglementer le contenu global livré par satellite et par le câble.

Les législations s'inspirent des idéaux des droits de l'homme, de la propriété publique du spectre de fréquence et de la préservation de l'identité nationale. L'on espère également que l'accès universel à l'information contribuera de manière significative au développement de l'Afrique.

Toutefois, les législations actuelles et l'application des réglementations peuvent constituer des restrictions à la radiodiffusion indépendante et à la liberté d'expression, notamment l'expression d'une opinion politique. Le législateur doit s'attacher particulièrement à préserver ces aspects des nouveaux systèmes de radiodiffusion ou d'accès à l'information qu'il tente de définir. Les législations peuvent être élaborées et interprétées de manière plus ou moins favorable aux garanties constitutionnelles. L'Afrique du Sud est en avance dans le développement d'une nouvelle législation qui intègre l'ère de l'information numérique dans le respect total des droits de l'homme. Le Kenya et d'autres pays africains doivent encore mettre à jour leurs législations pour qu'elles soient en conformité avec la politique des droits de l'homme et de la communication d'information. Bien que la récente législation du Zimbabwe reconnaisse certains concepts des systèmes modernes de la radiodiffusion, elle prête peu d'attention aux droits constitutionnels et elle sert à établir un contrôle du gouvernement sur la radiodiffusion.

La Régulation de la Télévision par Satellite au Niveau de L'accès au Public

Ce chapitre a examiné les principes par lesquels les autorités de régulation pourraient tenter de définir les systèmes de radiodiffusion de leur pays. Le contenu de la radiodiffusion, de la télévision par satellite ou d'Internet peut être conçu soit comme du contenu de médias électroniques, soit comme faisant partie de l'information. Il devient de plus en plus difficile pour les gouvernements nationaux de réglementer les fournisseurs d'accès à un contenu global (contenu). Par contre, il est possible de réglementer le degré d'accès des populations locales à ce contenu à travers une régulation

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

des fournisseurs locaux d'accès à l'information. Le principe de la liberté d'accès à l'information exige qu'il y ait peu de restrictions à l'accès au contenu. Néanmoins, il existe beaucoup d'aspects positifs de la réglementation de l'information : la promotion d'une identité nationale ; la reconnaissance de la diversité et la stimulation de l'industrie de production du contenu local.

La régulation du contenu/information venant de l'extérieur, comme la télévision par satellite, ne peut être efficace qu'au point d'accès local pour le public. Ceci est différent de la régulation de la technologie de communication (ligne terrestre/câble, transmission terrestre, satellite) qui porte l'information. Les chaînes de télévision mondiales ne sont pas plus les fournisseurs d'accès local à ce contenu/information. Ce sont les re-diffuseurs locaux et les agences d'abonnement qui fournissent l'accès local à l'information. Il faut considérer que dans le cadre de la politique de Ciel Ouvert, les chaînes satellites DTH non cryptées qui n'ont pas de représentation dans un pays donné ne peuvent pas faire l'objet de réglementation. Par contre, lorsqu'une telle chaîne démarre une opération commerciale pour fournir un accès à sa chaîne (information), alors elle peut être régulée. La vente d'abonnements, la vente d'espaces publicitaires ou même la publicité pour promouvoir l'accès à la chaîne peuvent être considérées comme des opérations commerciales. Dans la définition d'un système de radiodiffusion, on pourrait dire que les fournisseurs locaux d'accès à l'information doivent obtenir une licence. La fourniture d'accès à l'information comprend toute activité commerciale pour promouvoir l'accès public à un service d'information, ce qui diffère d'un accès à la communication (sans contenu d'information).

Ainsi, l'information globale ne peut pas être régulée au niveau local. Toutefois, les autorités de régulation peuvent prévoir la production et la dissémination d'un contenu local vers des audiences locales et internationales, par les moyens suivant:

- i) La réglementation de l'information: Exiger que les fournisseurs d'accès public à l'information (radio-diffuseurs locaux, agence d'abonnement à aux chaînes payantes, ISPs) contribuent à la production de contenu local, par le biais de frais de licence et de prélèvements sur les revenus de la

La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en Afrique à l'heure de la Convergence des TICs

publicité et des abonnements. Mettre en place des radio-diffuseurs publics, ainsi que d'autres mécanismes de production de contenu tels que des conseils ou des fonds pour la création cinématographique, vidéo ou électronique.

- ii) La régulation de la communication: Exiger que les fournisseurs locaux d'accès public aux technologies de communication (porteurs de signaux et réseaux câblés) fassent la promotion de l'accès public universel au système de communication, y compris aux réseaux de radiodiffusion et de télécommunications. Ils doivent également développer et entretenir correctement le système et contribuer par le biais de frais de licence et de prélèvements aux fonds établis par l'autorité régulatrice pour l'accès universel et le contenu local, par exemple.

De manière générale, les régulations existantes dans le domaine de l'audiovisuel devront probablement être modifiées pour prendre en compte toutes les formes de contenu (information électronique). L'audiovisuel et l'Internet constitueraient les deux catégories d'information, la distinction étant faite sur la base de l'interactivité. Les réglementations nationales sur la télécommunication pourraient être modifiées pour prendre en compte tous les fournisseurs d'accès à la communication, y compris les porteurs de signaux radiodiffusés qui sont actuellement régis par la réglementation sur la radiodiffusion.

Ces fonctions sont étroitement liées et en Afrique du Sud, l'autorité de régulation de la radiodiffusion a été fusionnée avec celle des télécommunications. La législation et la réglementation de ces deux domaines pourraient être davantage harmonisées et unifiées, tout en retenant la principale distinction entre information et communication.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

La Réglementation des Signaux Satellites Internationaux

A l'époque de la radiodiffusion traditionnelle, il était possible de demander aux fournisseurs de communication de réguler le contenu (information) qu'ils livraient au public. Ceci devient de plus en plus difficile à l'époque d'interactivité où le public peut solliciter du contenu (information) auprès de n'importe quel fournisseur mondial. Il reste néanmoins possible de réguler les fournisseurs locaux d'accès public à l'information. Cela demande une définition préalable du système de communication national. Ainsi, la législation existante ou modifiée et les politiques gouvernementales sur le contenu peuvent être réglementées au point d'accès à la communication.

Ce chapitre propose que la transmission internationale de signaux demeure assujettie à la politique de 'ciel ouvert' et soit exemptée de toute régulation du contenu. Dans le cadre de cette politique globale, les fournisseurs de contenu ou d'information ne peuvent être régulés que dans leur pays d'installation. Il existe quelques possibilités de régulation du contenu au niveau global. L'Internet contient déjà un cadre de régulation à travers l'octroi de noms de domaines, mais le nombre même de sites Web qui existent à travers le monde fait qu'il est impossible d'avoir une réglementation significative.

En attendant, les Etats qui souhaitent véritablement réglementer ou promouvoir un contenu numérique et sa dissémination, procéderont à la définition de leur système de radiodiffusion et se focaliseront sur la réglementation des fournisseurs locaux d'accès au contenu.

Notes

ⁱ Information sur la programmation disponible sur le site Web ABN: <<http://www.africanbroadcast.com/programming/schedule.asp>>

ⁱⁱ ECA/NICI: <http://www.bellanet.org/partners/aisi/nici/Default.htm>

ⁱⁱⁱ South Africa Broadcasting Act, No 4 de 1999: <http://www.polity.org.za/govdocs/legislation/1999/act99-004.html>

^{iv} Zimbabwe Broadcasting Services Act, Act No. 3/2001

La Réglementation de la Radiodiffusion par Satellite en Afrique à l'heure de la Convergence des TICs

^v De Klerk, P., *The Formulation of a Regional Regulatory Policy* (Formulation d'une politique régionale de réglementation) Document présenté à l'Atelier Régional de Politique de Réglementation pour le Satellite. Johannesburg, 31 août, 1997.

^{vi} MISA: *Cable News Network banned from national broadcaster*. (Interdiction de CNN sur la chaîne nationale) 09/01/2002. <http://www.misanet.org/alerts/20020109.zimbabwe.2.html>

^{vii} South Africa Broadcasting Act, No 4 of 1999: <http://www.polity.org.za/govdocs/legislation/1999/act99-004.html>

^{viii} Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples: <http://www.misanet.org/>

^{ix} South Africa Broadcasting Act, No 4 of 1999: <http://www.polity.org.za/govdocs/legislation/1999/act99-004.html>

^x Ibid.

^{xi} Ibid.

^{xii} Ibid.

^{xiii} Ibid.

^{xiv} Entretien téléphonique avec Allison Gillwald, Digital Broadcasting Advisory Board

^{xv} Reviewing a One-of-a-Kind Licence: *Mail & Guardian* (Johannesburg); 1 mars, 2002: <http://allafrica.com/stories/200202280687.html>

^{xvi} Ibid.

^{xvii} Ibid.

^{xviii} Ibid.

^{xix} Ibid.

^{xx} PANOS: Up in the Air: Etat de la radiodiffusion en Afrique de l'Est. Réglementation de la radiodiffusion au Kenya: http://www.econews-africa.org/panos/K_regulation.html

^{xxi} Ibid.

^{xxii} Zimbabwe Broadcasting Services Act, Act No. 3/2001

^{xxiii} Ibid.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

xxiv Ibid.

xxv Ibid.

xxvi Ibid.

xxvii MISA: Le gouvernement crée une nouvelle société des médias
28/08/2001. <http://www.misanet.org/alerts/20010828.zimbabwe.0.html>

xxviii Ibid

*Pluralisme et Diversité Médiatique: Examen Critique des
Modèles Concurrents*

Chapitre 4

PLURALISME ET DIVERSITÉ MÉDIATIQUE: EXAMEN CRITIQUE DES MODÈLES CONCURRENTS

Francis Nyamnjoh

Résumé

L'appropriation des médias et son impact sur leur rôle en général et sur celui de l'audiovisuel en particulier est une question essentielle dans la constitution des sociétés démocratiques. Qu'ils soient la propriété du public ou du privé, les médias doivent être examinés dans un contexte historique mais aussi dans le contexte actuel caractérisé par une domination des médias privés à caractère commercial.

L'importance des médias en tant qu'entreprise publique ou privée doit être reconnue, mais en même temps, il faut reconnaître leurs insuffisances dans la provision de l'information et leurs difficultés à répondre aux besoins (de communication) des sociétés. Ces caractéristiques sont nécessaires pour du pluralisme et de la diversité médiatique.

La politique médiatique et une régulation qui favorise toutes les formes de médias y compris les nouvelles formes participent à la réalisation du pluralisme et de la diversité.

Le génie collectif et communautaire des sociétés africaines est un élément qui doit être pris en compte dans la création d'un système pluraliste et diversifié de médias. Il est important de ne pas marginaliser un tel génie et de sa capacité à produire une forme de politiques démocratiques par la promotion d'une forme néo-libérale dominante de politiques démocratiques.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Introduction

La question du pluralisme et de la diversité médiatique n'a toujours pas trouvé de réponses partout, malgré le soit disant universalité du modèle néo-libéral actuel défendu par les USA et le capitalisme mondial. Au cœur du débat sur le pluralisme médiatique se trouve une autre question. Quel est le régime de propriété ou de contrôle des médias (et de politique de réglementation des médias) qui sert au mieux le plus grand nombre de personnes? La manière dont la question de la propriété des médias et de leur contrôle a été traitée dans différents contextes à travers l'histoire s'est inspirée en grande partie des hypothèses qui prévalaient au sujet de l'individu et de la société – autonomie et contrôle social. Différentes expériences culturelles et économiques ont guidé les différentes philosophies individualistes et collectivistes, et par conséquent généré différentes idées sur les droits de propriété et le contrôle social. Ainsi, que la médias soient la propriété collectives individuelle ou deux à la fois constitue une question qui dépend en grande partie de la philosophie – qu'on se fait de l'individu, de la collectivité, des droits de propriété et du contrôle social – qui prédominent dans un contexte donné. En général, deux écoles de pensée ont toujours dominé le débat et la pratique dans ce domaine.

D'aucuns croient en la capacité d'un individu autonome dont les intérêts sont supérieurs à ceux de toutes les alliances et relations qu'il pourrait tisser avec d'autres membres d'un groupe, d'une communauté, d'une nation ou d'un état. Cette idée qui a traditionnellement gouverné la mise en place de la plupart des systèmes médiatiques américains est désignée par des notions telles que: 'propriété privée', 'marché libre', 'déréglementation', 'libre circulation de l'information', 'souveraineté du consommateur' et 'démocratie libérale'. Ce sont les disciples de ce courant de pensée qui célèbrent actuellement les vertus de la mondialisation des médias et les avantages du néo-libéralisme pour les besoins de l'information et de la communication des citoyens consommateurs d'un marché mondial.

Il y a d'autre part les défenseurs de l'intérêt collectif qui privilégient des systèmes de médias ayant pour mission de promouvoir et de protéger les préoccupations, les valeurs et les aspirations des masses, des communautés culturelles et de sociétés entières et qui, ne pensent pas qu'il suffit tout simplement d'admettre que les médias sont au service de la communauté dès lors qu'ils sont au service des consommateurs

Pluralisme et Diversité Médiatique: Examen Critique des Modèles Concurrents

individuels. Ils insistent pour que les médias de services publics ou communautaires représentent les intérêts de différents groupes culturels et catégories sociales. Jusqu'à une date récente et sous l'influence du marxisme et du socialisme, les pays européens avaient tendance à partager cette préoccupation, d'où l'engagement des états et des gouvernements dans la propriété et le contrôle des médias.

En Afrique, par contre où l'expérience coloniale est la plus récente au monde, la propriété des médias et leurs modèles de contrôle ont tenté d'ignorer à la fois les intérêts individuels et communautaires, inspirés de l'obsession coloniale qui consistait à avoir un contrôle centralisé et une disposition à dévaluer l'être humain – les sujets coloniaux. Par conséquence, les systèmes de médias ont servi les gouvernements et les états sans nécessairement servir les nations ou les individus. En dépit de cette appropriation des médias par l'élite dirigeante, les sociétés africaines partagent les philosophies d'appropriation et de contrôle capables de concilier aisément la dichotomie entre intérêt public et individuel qui a été une caractéristique de l'histoire de l'appropriation des médias dans les pays occidentaux.

Ce chapitre fait une appréciation critique des différentes philosophies de propriété et de contrôle des médias en mettant en exergue leurs forces et faiblesses. Il suggère que la meilleure voie pourrait bien être celui de systèmes de médias qui rapprochent, fusionnent ou concilient les intérêts individuels avec les intérêts collectifs ou communautaires. Il serait illusoire de parler d'un individu autonome (complet et entier dans toute sa personnalité), autant qu'il l'est d'imaginer une communauté totalement insensible aux intérêts des individus qui la composent.

Les communautés sont composées de personnes ayant des liens étroits, divers intérêts et qui constamment négocient et renégocient leurs relations, leurs reconnaissances et leurs représentations. Investir exclusivement dans l'individu reviendrait à oublier la réalité de la sociabilité et de la convivialité forgée à travers les relations avec l'autre. De même, considérer la collectivité comme une dictature serait synonyme d'ignorer le fait que si les collectivités individuelles ne recherchaient pas la convivialité par l'interdépendance ou l'interconnexion, il n'y aurait pas d'intérêts de groupes et de la communauté (cf. Nyamnjoh 2002). Ce chapitre en appelle alors à un avenir des médias où le pluralisme et la diversité sont garantis par des systèmes qui servent à la fois les intérêts individuels et les intérêts des différentes collectivités qu'elles soient définies ou constituées.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Revendications Concurrentes en Faveur du Pluralisme et de la Diversité

Les sujets énoncés dans la plupart des politiques nationales de communication s'attardent le plus souvent sur le rôle que les secteurs publics et privés devraient jouer dans la communication en définissant les institutions médiatiques et leurs activités sur un territoire national. Implicitement ou explicitement le point central de ces politiques et de leur mise en œuvre est déterminé dans une grande mesure par les hypothèses relatives à l'individu et aux collectivités telles qu'elles sont partagées par les décideurs politiques de toute société donnée. Alors que certains gouvernements et Etats prônent l'initiative privée dans la mise en place et les opérations des installations de communication, d'autres défendent la propriété et le contrôle de l'état. Par ailleurs, les protagonistes d'une approche plus conciliante rejettent le monopole exclusif de l'état d'un côté, et les systèmes purement privés ou commerciaux de l'autre.

Quelle est la meilleure manière dont les intérêts du public seront servis et dans quelle mesure l'intérêt public est perçu comme un ensemble d'intérêts individuels ou intérêts de groupes collectifs ou encore comme un ensemble d'intérêts individuels et collectifs: voilà tout le débat. Les deux philosophies de base se valent clairement: certains prônent et pratiquent l'option du service public et les autres sont en faveur de l'option purement commerciale.

Modèle de Médias de Service Public

La thèse du service public est celle en vertu duquel les médias sont perçus comme une ressource enrichissante et limitée qui devrait être utilisée de la manière la plus judicieuse pour répondre aux besoins et aspirations de la société toute entière. (Adkins 1955:54). Cette option s'attend à ce que les médias fonctionnent comme un service d'utilité publique 'au service de la sphère collective', en garantissant à tous les membres de la société le droit à l'information et aux connaissances dont ils ont besoin dans l'accomplissement de leurs devoirs civiques, ou en satisfaisant tout simplement leurs intérêts et leurs aspirations en tant que lecteurs, auditeurs ou téléspectateurs individuels. (Syvertsen: 1999:6). Des tels médias devraient constituer des moyens d'informations et d'éducation,

Pluralisme et Diversité Médiatique: Examen Critique des Modèles Concurrents

capables de stimuler la pensée, de développer les goûts latents pour les arts de tous genres et d'encourager un sens véritable des valeurs, aussi bien que le développement de la sagesse, (Beadle: 1963:93). Ils devraient fournir des contenus qui traitent de manière très critique des questions publiques ainsi que des éléments qui offrent des cadres de discussions (Findahl 1999:18). Les défenseurs des médias publics pensent qu'on ne sert pas les intérêts publics si les médias sont entièrement laissés aux mains du secteur privé; ils estiment qu'une réglementation étatique partielle ou totale est nécessaire. (Curran 1988:292).

Modèle de Médias à Caractère Commercial

La thèse de médias à caractère commercial soutient que c'est seulement lorsque les médias sont gérés comme des entreprises privées qu'ils peuvent satisfaire l'ensemble de la société. La concurrence libre entre les forces du marché apporte inévitablement au public plus de services et de satisfaction. C'est seulement lorsque l'ingérence et la manipulation du gouvernement seront évitées que le secteur de l'audiovisuel pourra se prévenir des influences indésirables pour enfin servir le public de manière plus efficace.

En effet, on note que ces distinctions tiennent plus de l'idéal que du réel, car c'est à peine s'il y a un seul pays au monde où la liberté absolue est garantie et où l'état ne tente pas de réglementer la communication et les médias. (Hamelink 1983:111-12; Downing 1986; Wells 1987:34; Findahl 1999:14). Partout dans le monde, les agents de la communication et les 'journalistes sont obligés d'exercer sous certaines contraintes, qu'elles soient d'ordre juridique, coutumier ou économique (Beadle 1963:595) Comme le fait observer à juste titre Beadle, 'les appels abstraits à la liberté' quoique toujours excitants sont rarement satisfaisants parce qu'ils posent trop de questions: Liberté de qui? Liberté de quoi? Liberté pour quoi? Liberté jusqu'où?

L'idéal d'une presse libre, inhérente à la pensée occidentale a débouché sur une vision erronée qui fait croire que les systèmes médiatiques occidentaux sont entièrement à l'abri des ingérences et de la réglementation de l'Etat. Ainsi les médias occidentaux ont en général été présentés au reste du monde comme un système libre et sans restriction exerçant dans un environnement où prévaut 'la libre circulation de l'information', raison pour laquelle les pays occidentaux se sont souvent

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

présentés au reste du monde comme des exemples à suivre. Cette position est vivement contestée dans les pays et les régions dans lesquels la libre circulation de l'information est généralement entravée par la réglementation du contenu par l'Etat. (Wells 1987:24-42).

Débats sur la Possession et les Modèles de Contrôle.

Les discussions et aux résultats des recherches effectuées par des spécialistes de la communication, illustrent comment les diverses politiques de propriété et de contrôle sont traduites dans les faits. Prenons la radio et la télévision pour exemples car, malgré le fait que la plupart des sociétés admettent qu'il faudrait une presse exempte du contrôle rigide de l'Etat, certaines controverses naissent par rapport à la radio et télévision surtout avec une ingérence et une réglementation plus apparentes du gouvernement.

Propriété et Contrôle des Médias Publics

Raymond Williams, l'un de ceux qui se sont le plus penché sur la question a identifié deux types de modèles de propriété et de contrôle des institutions audiovisuelles en Europe et en Amérique du Nord. L'un capitaliste et commercial (ses adeptes dans leur rhétorique, préfèrent le décrire comme 'libre' et 'indépendante' par opposition à 'monopole' et 'contrôle d'état'; l'autre public et non commercial. Il fait une distinction entre les institutions qui sont dans les mains des privés, gérées et financées grâce aux revenus générés par la publicité et dont le 'but premier est la réalisation et la distribution de bénéfices privés sur le capital investi' et les autres institutions dont la vocation n'est pas de faire des bénéfices mais d'affecter les revenus presque entièrement à la production et au développement des services de l'audiovisuel (William 1979:266)

Aux Etats-Unis, contrairement aux médias commerciaux financés par les revenus de la publicité, la TV publique dépend non seulement de fonds de production soumis à un contrôle central, mais elle est soutenue par ses membres et elle survit difficilement grâce à des campagnes de collecte de fonds régulièrement organisées en sa faveur (William

Pluralisme et Diversité Médiatique: Examen Critique des Modèles Concurrents

1979:266). Mulcahy et Widoff (1986:31) estiment qu'utiliser le terme 'public' est plus trompeur dans le contexte américain où contrairement à la France et à la Grande Bretagne, l'audiovisuel est financièrement et administrativement indépendant de l'Etat autant qu'il l'est dans l'élaboration de sa politique générale. Ils font observer que l'une des questions en suspens auxquelles est confrontée l'audiovisuel d'état se trouve être la manière de gérer un programme national sans une politique générale nationale – justement là où l'élaboration d'une politique nationale a été quasiment interdite. Ils affirment que 'toute discussion relative à l'audiovisuel public doit mettre un accent sur le caractère limité et décentralisé du système, surtout en comparaison des réseaux commerciaux. En outre, comparée aux chaînes commerciales, les chaînes publiques aux Etats Unis, malgré leur présence significative ne peuvent revendiquer incontestablement qu'une infime portion de l'audimat.

Bien que séduisante, l'idée de l'audiovisuel public ne peut fonctionner effectivement, selon William, que si la notion 'd'intérêt public ne souffre d'aucune ambiguïté' et si sa relation avec l'état est clairement définie. Et pourtant, il n'est pas toujours aisé de dire avec précision ce qui représente réellement l'intérêt public et le type de relation existant entre les institutions publiques chargées de leur promotion et l'Etat. Malgré le fait qu'il soit en faveur de l'audiovisuel public, Williams n'est pas d'avis que les monopoles d'états tels qu'ils fonctionnent dans les sociétés occidentales et les pays en développement au moment où ils écrivait, soient le meilleur moyen de garantir l'intérêt public. Son scepticisme est basé sur le dans de tels cas, l'Etat peut être rapidement identifié comme une version partisane de l'intérêt public. En France où prévalent des positions concurrentielles très actives de l'intérêt public, l'équation entre l'intérêt de l'Etat et l'intérêt public est particulièrement vulnérable, et elle n'entraîne pas seulement des conflits internationaux, mais aussi des pressions internationales bien complexes 1979:267).

En France, l'ingérence constante du gouvernement dans les médias avec des orientations partisans politiques donne raison à Williams lorsqu'il affirme que le monopole Etatique de l'audiovisuel pourrait être la source de toutes sortes de complications dans un Etat multipartiste. La France a certes mené à bien un processus rapide et confus de déréglementation qui s'est traduit par une prolifération de réseaux radio-télévisuels dans le pays (Betts 1988:3) mais par tradition, les gouvernements qui se sont succédé au pouvoir ont cherché à assurer un contrôle total sur les médias en plaçant à leur tête leurs hommes. En

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

conséquence, dix structures de réglementation se sont succédées depuis la deuxième guerre mondiale, chacune remplaçant la précédente pour refléter les changements intervenus dans l'arène politique. Betts décrit la nature de la lutte engagée par les différents gouvernements en vue de contrôler les médias en France et se réfère à Mitterrand et Chirac comme exemples.

Selon Betts (1988:3), la tradition veut qu'à l'issue de chaque élection générale en France, 'des têtes tombent' dans le secteur des médias pendant que le nouveau gouvernement nomme ses partisans et amis aux postes clés. Ainsi, après les élections de 81 qu'ils ont remporté, les socialistes ont non seulement placé leurs alliés à la tête des chaînes publiques, mais ont aussi réformé la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle dans le but d'assurer une influence nécessaire sur la réglementation de l'audiovisuel. 'Les socialistes tenaient à compliquer à la Droite, la reprise en main du contrôle du secteur de la communication à leur retour au pouvoir.' Pour se faire, ils ont décidé d'imiter la Grande Bretagne dont la chaîne publique est doublée d'une 'chaîne privée'. Les Socialistes ont alors procédé à la création de deux nouvelles chaînes commerciales privées et d'une chaîne de télévision payante pour concurrencer les trois chaînes de télévision publiques existantes. Néanmoins, dès le retour aux affaires de la Droite après les élections de 86,

'M. J. Chirac, le Premier Ministre Gaulliste s'est attelé à démanteler les structures de l'audiovisuel mises en place par les Socialistes. Les directeurs des chaînes publiques furent alors remplacés et les concessions accordées aux opérateurs de la nouvelle chaîne privée annulées. La Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle fut remplacée par la nouvelle Commission Nationale de la Communication et des Libertés (CNCL), une institution soi-disant indépendante dominée par des représentants gaullistes. (Betts 1988:3).'

Chirac ne s'arrêta pas en si bon chemin, mais, il prit la décision de procéder à la privatisation de TF1, la chaîne française de TV la plus ancienne et la plus influente, consacrant ainsi une autre victoire politique sur les socialistes, partisans d'une nationalisation et d'un contrôle plus centralisé.

Pluralisme et Diversité Médiatique: Examen Critique des Modèles Concurrents

L'Etat français accorde aux organes de presse et audiovisuels des subventions ou une assistance sans égale nulle part ailleurs en Occident. Plus de 50% des ressources de l'Agence France Presse (AFP) par exemple proviennent des abonnements souscrits par l'administration. Récemment, des lois ont été votées pour limiter la concentration de la propriété qui devenait déjà une menace pour le pluralisme de la presse. En 1984, le gouvernement Pierre Mauroy a promulgué une loi empêchant pratiquement tout groupe de médias de s'agrandir grâce au rachat d'autres organes de presse. Et une commission a été mise sur pied pour superviser l'application transparente de cette loi. Bien que la commission ait été dissoute deux années plus tard par le gouvernement de droite, la loi contre la concentration de la propriété a été toutefois maintenue.

La réglementation de l'audiovisuel est assurée par une autorité indépendante, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) qui a remplacé la défunte Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (HACA) et la Commission Nationale de la Communication et des Libertés en 1989. (CNCL). Le CSA délivre des licences de radiodiffusion et veille à ce que les chaînes de TV en particulier respectent les exigences de pluralisme dans l'information et aide à la production de programmes français. Jusqu'en 82, l'état assurait le monopole de l'audiovisuel. En 82, la HACA a été créée pour coordonner les institutions de radiodiffusion publiques et assurer une certaine indépendance vis-à-vis de l'autorité politique. En 86, la HACA a été remplacée par la CNCL dont la mission était d'encourager la libre concurrence et le pluralisme dans le contenu des médias. Bien que le CSA ait remplacé le CNCL en 1989, ses fonctions ressemblent à celles de ses prédécesseurs: la nécessité de garantir le pluralisme et l'équité de l'information; l'organisation de la médiation des campagnes électorales, l'octroi des fréquences aux différents opérateurs; le contrôle des chaînes de radio et de TV; la supervision du contenu des programmes; la protection de la dignité humaine et des enfants. (CSA: La lettre N° 112, janvier 1999: 3). Cependant, une grande partie de l'interventionnisme français dans les médias finira par être affectée en raison du fait que de nouvelles lois de déréglementation et de libéralisation de l'Union Européenne sont élaborées et imposées aux Etats membres.

Cette lutte entre gouvernements conservateurs et socialistes pour un contrôle des médias en France est suffisamment révélatrice. Elle fait ressortir les inconvénients d'un contrôle central excessif et montre clairement comment les gouvernements ont pu user de leurs positions de

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

garants de l'intérêt public pour garantir et consolider leur propre pouvoir, ceux de leurs partis et ceux de leurs électeurs. On pourrait alors dire que Williams prône une politique qui encourage le pluralisme, et non le mercantilisme dans le domaine de l'audiovisuel. Pour lui, il est possible aux médias audiovisuels privés de ne pas faire seulement du commercial mais aussi du pluralisme, et au service public de ne pas être tout simplement un porte-parole du gouvernement ou être réduit à un simple monopole étatique. Il redoute toute autre forme d'organisation politique autre que celle que Schlessinger (1978) dénomme 'pluralisme démocratique' et dans lequel le pouvoir est partagé entre des 'partis politiques concurrents de manière équilibrée et qui n'encourage aucun intérêt particulier qui pèse trop lourd sur l'Etat. La BBC qui semble t-il a adhéré à ce pluralisme démocratique (Seaton 1988: 263-72) est pour Williams l'exemple même d'une institution indépendante de média public. Il est censé être un haut lieu d'échange d'idées et de vues concurrentes, qui n'entérine aucune, les admettant toutes, bref une institution nationale au dessus de la mêlée. (Schlessinger) 1978:166)

Pour se faire une idée de la thèse que soutient Williams, une brève présentation de la BBC s'impose. La BBC a été créée pour refléter la pluralité politique et culturelle de la société britannique. Elle est donc une propriété publique, régie par une autorité dont les membres sont désignés publiquement par l'état pour une période limitée. Elle est responsable devant le Parlement à qui elle est censée rendre compte chaque année par la voix du Ministre des Postes et Télécommunications. Elle fonctionne conformément aux termes de référence développés par le gouvernement et approuvés par le parlement, et le contenu de ses programmes est soumis ouvertement à certains pouvoirs de contrôle du gouvernement. Elle a le pouvoir d'élaborer ses propres programmes. En ce qui concerne le financement 'la BBC vit des redevances tirées de l'octroi de licences selon des proportions arrêtées et il lui est interdit de diffuser des spots publicitaires. 'Toutefois, le fait que la BBC obtienne ses revenus par le biais d'une agence gouvernementale – la Poste – donne au gouvernement la possibilité d'avoir sur la chaîne une emprise financière qui pourrait être utilisée pour retarder son développement. Bien que le gouvernement ait autorité dans le cadre de la licence de la BBC de l'instruire de diffuser ou de s'abstenir de diffuser certains éléments spécifiques ou certains types de matériels, la BBC dispose d'une importante garantie contre l'utilisation par le gouvernement de tels pouvoirs à son détriment étant donné que la BBC est autorisée à annoncer publiquement qu'elle diffuse ou s'abstient

Pluralisme et Diversité Médiatique: Examen Critique des Modèles Concurrents

de diffuser certains éléments sur instructions du gouvernement. Ainsi le gouvernement ne peut pas utiliser ses pouvoirs en discrètement, et toute instruction donnée par le gouvernement peut faire l'objet de commentaires et de critiques au parlement et dans la presse' (Beadle 1963: 64-67).

Bien que Williams reconnaisse la BBC comme étant une institution publique libre et indépendante de toute ingérence et manipulation directes et flagrantes de l'Etat, il met en garde contre une acceptation sans critique de l'indépendance de l'institution. Bien que les pressions directes de l'Etat soient rares, le fait que le gouvernement nomme les autorités publiques chargées de superviser l'institution suffit déjà dans une certaine mesure pour favoriser à long terme une influence gouvernementale. Toute tentative visant à introduire une élection directe des autorités de l'institution et d'encourager 'une représentation ou un contrôle démocratiques par les vrais producteurs et radio-diffuseurs membres de la corporation a toujours été énergiquement combattue, ce qui laisse suggérer que les autorités nommées font, toutes partie d'un système complexe de parrainage auquel fait effectivement confiance l'Etat réel, par opposition à l'Etat formel. (Williams 1979:267).

(Curran 1988:300) fait la lumière sur la façon partisane dont l'administration Thatcher a nommé les responsables de la BBC et sur la manière dont le gouvernement a poussé le Conseil d'administration à supprimer certains programmes qu'elle n'approuvait pas. Mais Williams pense que nonobstant la force de la pression qui pourrait être exercée sur la BBC, aucune ingérence du gouvernement ou de l'Etat ne pourrait être aussi rigide qu'un contrôle formel exercé par le biais du ministère de l'information, comme c'était le cas en France. Le fait qu'il existe un pluralisme politique (matérialisé par la présence de partis politiques concurrents) rend tout contrôle rigide ou explicite pratiquement impossible Williams 1979:267).

D'autres développements intervenus dans les médias britanniques ont ravivé les débats sur la façon dont l'intérêt public peut être servi. En mai 1988 par exemple, le gouvernement a créé un Conseil des Normes des Médias (BSC) chargé d'apprécier les notions de 'goût et de décence' à la radio et à la télé et présidé par Sir Rees-Mogg. La BSC était chargée, entre autres de pré-visualiser les programmes importés, afin de prévenir toute exposition excessive de 'sexes et de violence' à la télé britannique. La démarche a été fortement critiquée, en particulier par la BBC et l'IBA qui considèrent le droit de la BSC de pré-visualiser les programmes comme

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

une ingérence dans leur traditionnel système d'autorégulation. D'autre part, l'opposition politique a accusé le gouvernement d'utiliser les arguments sur le sexe et la violence comme moyen pour parvenir à des fins politiques et pour exclure ceux qui osent le critiquer'. Ce droit de pré-visualisation des images présuppose qu'un groupe de personnes désignées par le gouvernement est habilité à déterminer les règles de moralité dans un pays de plus de 56 millions d'habitants. Le Conseil des Normes des Médias est devenu partie intégrante de la Loi sur l'audiovisuel de 1990.

Modèle de Service Public en Afrique

Il est important d'évoquer le cas de l'Afrique dans le cadre des modèles de service public, bien que l'adhésion de la plupart des états et des gouvernements africains à ce modèle tient plus de la rhétorique que de la pratique. Il est toutefois nécessaire de re-situer les tendances post-coloniales dans leur perspective historique. En faisant le choix d'une propriété et d'un contrôle rigides des médias par l'état, les gouvernements post-coloniaux étaient tout autant enthousiastes que leurs prédécesseurs coloniaux pour justifier les raisons pour lesquelles les médias devraient faire l'objet d'un contrôle rigide. Bien que le pouvoir constitue une source appétissante pour tous les pays, les dirigeants post-coloniaux ont utilisé d'autres formes de rhétoriques pour justifier le contrôle rigide des médias. Dès les premières heures des indépendances jusqu'à une date récente, tous les états se sont accordés pour dire que le centralisme était incontestablement la meilleure façon de parvenir à la construction nationale et au développement. Le contrôle des médias a été présenté comme un moindre gaspillage des ressources limitées et un facteur de garantie de la stabilité politique indispensable pour développer rapidement les états et pour rattraper le retard accusé sur l'occident. En règle générale, les gouvernements ont prétendu qu'une fois que leurs états seront devenus prêts et plus stables, ils relâcheraient la pression et toléreraient plus le pluralisme et la diversité médiatique. Cette position ressemble à celle des états coloniaux qui n'ont perçu l'importance de la libre initiative privée dans le domaine des médias que vers, ou à la fin de leur règne. Ces similitudes sont révélatrices de ce que les dirigeants post-coloniaux ont appris de leurs prédécesseurs, malgré tout le discours sur le libéralisme.

Pluralisme et Diversité Médiatique: Examen Critique des Modèles Concurrents

Encore une fois, tout comme l'état colonial qui faisait preuve d'une sévère rigidité envers la radio et d'une relative tolérance envers la presse écrite, les gouvernements post-coloniaux d'Afrique ont suivi leurs exemples. L'audiovisuel a été désigné comme étant le seul moyen de communication devant être étroitement surveillé. C'est aussi parce que la radio et plus tard la télé ont été dans une grande mesure considérées parmi les médias comme les plus disponibles et les plus accessibles, capables de produire des effets instantanés et regorgeant d'énormes potentialités pour la construction de la nation et le développement. Dans la plupart des pays, depuis les indépendances jusqu'aux années 80, lorsque les revendications en faveur du libéralisme se sont accentuées, les journalistes des médias d'Etat n'étaient pas que de simples responsables des relations publiques au service du gouvernement et du parti au pouvoir. Leur rôle en tant que porte-parole ou 'garçons de course' les engageait bien moins au devoir de vérité et au service public, leur souci est de construire une image positive pour la propagande des idées et la promotion des intérêts de l'Etat et de l'élite dirigeante. Au lieu de servir de véritables véhicules actifs et critiques de l'information et de la communication, ces médias se sont limités à envahir le public d'événements fabriqués et d'informations taillées sur mesure pour servir la sensibilité et les attentes des premiers responsables de l'Etat. Du fait peut-être des années de socialisation ou de la stratégie de l'intérêt personnel, certains de ces journalistes ont fini par trouver naturelle la manipulation de la vérité dont ils se servent et qu'ils présentent à leur tour avec conviction et persuasion au public comme si elle était le fruit d'un journalisme professionnel et désintéressé. De ce fait, ils peuvent être comparés aux éboueurs ou aux charognards du Tout Puissant, nettoyant avec soumission le désordre et les déchets produits par l'arrogance, l'ignorance et la suffisance, réduisant à leur tour les autres en charognards en situation de décadence sociale et de pauvreté chronique. Le pluralisme et la diversité des médias ont été ainsi sacrifiés au nom d'une construction nationale et d'un développement qui n'a jamais vu le jour, le tout facilité par une corruption coloniale et post-coloniale du modèle du service public en Afrique.

Propriété et Contrôle Privés.

Les partisans des médias privés et concurrents en Occident partagent aussi le principe du pluralisme et la position de Williams contre le monopole de

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

l'Etat sur les organes des médias. Ils soutiennent que l'Etat ne doit influencer de quelque manière que ce soit les forces du marché libre qui façonne le flux des affaires. Ils estiment avec conviction que lorsque la propriété est privée, libre et ouverte à la concurrence, les téléspectateurs qui sont 'suffisamment raffinés' sont les seuls juges de ce qui est bon ou mauvais dans les programmes télé et radio librement diffusés (Wells 1987-31). Ainsi, pour garantir un marché libre de divertissements, d'idées et d'informations crédibles, les médias d'état monopolistique devraient être combattus.

Pour Seiden (1974 : 15-16), cela implique l'élimination de toutes sortes de propriété de l'Etat qu'il semble considérer comme la seule vraie menace à un marché libre et ouvert. Sa position est que les médias parrainés par le gouvernement ne doivent pas être tolérés, parce qu'un tel soutien va de pair avec le contrôle de l'Etat. Il soutient que c'est justement l'absence du soutien financier de l'Etat et/ou son ingérence dans la nomination des personnalités impliquées dans les opérations des médias qui ont conféré au système de communication américain le rang unique de champion de la liberté de la presse. Il cite la France et la Grande Bretagne comme les états dans lesquels le gouvernement s'ingère directement ou indirectement dans les affaires des médias.

Seiden a affirmé qu'il est important pour le système de communication américain de refléter la structure économique générale de la société américaine. Mais cela ne peut être possible que si la propriété et l'ingérence du gouvernement sont réellement minimisées, étant entendu qu'une telle ingérence de l'Etat le conduit forcément à tenter de dissimuler et de falsifier l'information. D'où la nécessité de maintenir un état de tension permanente entre le gouvernement et les médias, en s'assurant que les lignes de démarcation claires séparant leurs intérêts soit renforcée. Bien que perplexe que cet idéal puisse être compromis par une nouvelle catégorie de praticiens élitistes des médias qui, selon lui, se prennent plus pour des éducateurs plutôt que pour des journalistes, rendant ainsi la distinction entre 'nouvelles' et 'éditoriaux' moins claire.

Seiden pose certaines hypothèses que d'aucuns trouveraient plutôt dépourvus d'esprit critique et donc difficiles à digérer. Il n'y a rien de mal à ce qu'il perçoive les médias comme les garde-fous contre le contrôle politique ou économique et la manipulation. Mais l'on se demande pourquoi il pense que ce contrôle ou cette manipulation ne pourrait venir que du gouvernement. Peut-être est-ce là le résultat de sa vision du monopole comme n'étant possible que lorsqu'il y a intervention de l'Etat

Pluralisme et Diversité Médiatique: Examen Critique des Modèles Concurrents

et contrôle politique. Finalement, si le système de communication américain est réellement un marché aussi libre et ouvert que le pense Seiden, celui-ci n'a donc apparemment aucune raison de s'inquiéter de la nouvelle catégorie de journalistes qui font l'amalgame entre information et éditoriale. En tout état de cause, il faut se dire que la souveraineté des téléspectateurs finira par prévaloir dans le long terme. D'ailleurs qui à part le téléspectateur peut décider de ce qui lui convient?

Comme le dit Seiden lui-même, craindre que les propriétaires et les employés des masses médias n'aient un pouvoir sur les téléspectateurs est tout à fait injustifiable dans une situation de libre marché. Il soutient que la souveraineté de l'audience est préservée au moyen de fréquents sondages d'opinions. A travers ces sondages, l'audience détermine les programmes radio et TV, et à travers les agents de distribution, les journaux et les magazines s'enquière des attentes des lecteurs. Même en admettant que ces sondages sont fréquemment réalisés et souvent consultés par les journalistes et les radio-diffuseurs, comment Seiden peut-il s'assurer qu'en tant que consommateurs, les téléspectateurs n'ont pas été amenés à apprécier seulement ce que les propriétaires et les employés leur servent? En outre, Seiden reste muet sur la manière de faire la distinction entre une audience qui rejette un programme de média parce qu'il ne l'aime pas et une autre qui le rejette parce qu'il n'a pas les moyens de se l'offrir. L'argument en faveur des médias à caractère commercial semble indiquer que dans la société américaine, le problème du consommateur n'est pas celui des moyens, mais celui de décider de la destination de ces moyens. Toutefois, le fait que les médias existent n'implique pas qu'ils sont accessibles, comme l'indique notre discussion sur l'internet. Néanmoins le caractère non accessible du produit comme premier critère d'appréciation du consommateur n'implique pas une exclusion totale, surtout dans les cultures qui mettent l'accent sur l'interdépendance et la convivialité entre les intérêts individuels et ceux des groupes.

Un autre argument militant en faveur des médias privés est l'importance de l'utilisation de la publicité pour le financement de ces institutions. Selon William G. Harley, Conseiller en Communication de la délégation américaine aux conférences générales de l'UNESCO dans les années 70 (Wells 1987:26), une telle forme de financement est avantageuse en ce sens qu'elle aide les médias à résister aux pressions des gouvernements et des 'groupes d'intérêts privés en même temps qu'elle permet la création d'une pléthore de journaux, de magazines et de stations

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

radio et TV qui, grâce à leur multiplicité, leur liberté et leur indépendance, empêchent la prédominance d'une voix unique ou d'un groupe de voix. Motivés malgré tout par le profit, les médias privés garantissent les droits des populations et font une critique constructive du gouvernement.

Dans une étude de cette même société américaine sur laquelle Seiden et d'autres auteurs fondent leurs argumentaires, Bagdikian (1985) émet des conclusions fondamentalement différentes, mais plus critiques. Pour lui, à part le fait d'être des sources de divertissements et de vente de marchandises, les médias doivent être capables de créer un riche marché d'idées et d'informations fiables. Bagdikian considère la diversité et la richesse du contenu des médias comme les ingrédients les plus essentiels pour la survie de la démocratie. Mais contrairement à Seiden, il ne pense pas que cette diversité et cette richesse du contenu offerte sur ce marché public de liberté et de libre concurrence soient forcément garanties en l'absence du gouvernement, de son soutien et de son intervention. Il est plus facile de parler de diversité et de richesse du contenu ou de liberté et de démocratie que de les traduire dans les faits. Comme il le fait remarquer, l'acceptation par le public de toutes les idées n'est pas le résultat des appels à la tolérance, mais d'une expérimentation de la diversité. Un public habitué à des opinions peu diversifiées finira se faire à l'idée que cette situation est la seule acceptable. (1985 :99).

Bagdikian soutient que le contenu et la structure des médias deviennent de plus en plus homogènes aux USA en dépit du fait que la population augmente rapidement, qu'elle se diversifie et qu'elle évolue dans un environnement en perpétuelle évolution. Cela selon lui est la conséquence directe d'un plus grand contrôle exercé par une minorité de personnes morales. Si la propriété privée était la seule chose indispensable pour assurer la richesse du contenu et la diversité des médias comme certains l'ont affirmé, alors l'on devrait se demander pourquoi dans une société aussi diversifiée que l'Amérique, les médias ont un contenu tellement homogène, que la plupart des journaux et des programmes audiovisuels ont un contenu de base, un ton et des valeurs socio-politiques uniformes (Bagdikian 1985:100)? C'est ce qui amène Aggarwala à la conclusion que 'le danger que constituent pour la liberté de la presse la domination ou le contrôle par les grandes organisations est certainement moins évidente que celui découlant de la subvention du gouvernement et de son contrôle même, s'il n'est pas pour le moins insidieux.'

Il a été rapporté qu'à quelques exceptions près, la plupart des propriétaires de chaînes privés sont plus attirés par le gain que par un désir

Pluralisme et Diversité Médiatique: Examen Critique des Modèles Concurrents

profond de cultiver la richesse et la diversité dans l'esprit des populations. Le seul fait que les chaînes privées dépendent des revenus de la publicité impose certaines restrictions aux types de programmes produits ou diffusés. Dès les années 60, des universitaires se sont sérieusement préoccupés du problème de la trop forte dépendance des médias des revenus tirés de la publicité. Pour Halloran (1963:40), une telle pratique fait de l'audiovisuel et des autres organes de communication de véritables organisations génératrices de revenus; surtout pour celles dont le but principal est de vendre. Dans ces circonstances dit-il, l'objectif principal d'un journal ou d'une émission radiotélévisée 'est d'avoir une grande audience le plus rapidement possible afin de pouvoir attirer et garder un nombre important d'annonceurs publicitaires.' Ces pressions commerciales, ajoutées à celles d'ordre politique, organisationnel ou professionnel constituent 'l'édifice des contraintes' minant le rôle des médias en tant que garde-fous autonomes avec lesquels les radio-diffuseurs doivent constamment négocier.

Cette pluralité dépourvue de diversité prend de l'importance à l'échelle mondiale, depuis l'éclatement du bloc soviétique et de la bipolarisation de la fin des années 80. Les débats courants sur la propriété et le contrôle des médias se cristallisent et se concentrent sur les effets de la mondialisation et du néolibéralisme sur tous les scénarios de médias à travers le monde. Inspiré de philosophies restreintes et égoïstes individualistes centrées sur la personnalité, la possession et les droits de propriété, le néolibéralisme sacrifie de façon agressive les droits des communautés et les intérêts de groupe par la recherche effrénée de profit avec l'illusion de promouvoir les intérêts de l'individu en tant que consommateur et citoyen. Presque partout, les vieux modèles inspirés de philosophies plus inclusives de propriété et de contrôle font place à de nouvelles configurations qui mettent l'accent sur le consumérisme et l'exclusion. Les médias nationaux, officiels et publics cèdent à la pression commerciale et à leur attachement au profit au détriment du peuple (Chomsky 1999). Poussés par la recherche effrénée du profit, les radio-diffuseurs à travers le monde sollicitent une petite période de d'exploitation non régulée et de concentration de la propriété des médias (McChesney 2001:1-4). L'on tend vers des oligopoles mondiaux et l'idée directrice des radio-diffuseurs, comme l'a souligné Robert McChesney est 'devenir très grand très rapidement ou être englouti par l'autre'. Il affirme que les entreprises 'doivent s'agrandir et se diversifier davantage pour

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

réduire les risques et accroître les opportunités de productivité; Ils doivent en outre s'ouvrir sur le monde pour ne jamais être battus par les concurrents.

Ce changement dans la philosophie de la propriété et du contrôle remet en cause l'accent mis sur des médias officiels qui garantissent le pluralisme culturel et la diversité, en prenant en compte les groupes et les catégories sociales qui autrement auraient été ignorés ou marginalisés par le marché. Tout en ne rejetant pas les articulations de l'intérêt individuel, cette tradition des médias publics estimait que le mieux était d'assurer un équilibre négocié entre les divers intérêts individuels comme faisant partie d'une communauté. Les médias conçus sur la base de ces traditions privilégient la négociation, l'indépendance et l'harmonie entre les intérêts individuels et les attentes des populations. Dans la logique de propriété qui a inspiré les médias publics, la liberté de poursuivre des buts individuels ou communautaires a toujours prévalu dans un cadre social prédéfini. Elle a mis l'accent sur la convivialité avec les intérêts collectifs tout en permettant simultanément la créativité et l'épanouissement de l'individu. Il s'agit dès lors d'une philosophie de la propriété et du contrôle appelée à concilier les droits individuels et les droits de propriété des groupes ou communautés au lieu de chercher à imposer l'illusion d'un individu autonome.

En Europe par exemple, le changement de philosophie s'est traduit par le fait que depuis les années 90, les idées prônant des médias de nature commerciale servant les intérêts et priorités des consommateurs ont pris le pas sur les médias en phase avec les attentes des communautés culturelles spécifiques telles que les minorités ethniques, religieuses, les groupes linguistiques (Syversten 1999; S-Indergaard 1999). En visant la consommation comme ultime élément unificateur, l'indicateur suprême de la sophistication culturelle et du symbole de la civilisation, les individus sont perçus et traités comme des agents autonomes unis ensemble par un marché désintéressé qui s'évertue à défendre leur liberté culturelle, leur développement et leur épanouissement comme citoyens du monde. Ce développement cache la distinction traditionnelle entre les médias officiels et les médias privés, et pousse le service public dans la recherche agressive et effrénée du profit. Il cache également la distinction entre médias nationaux et services mondiaux ciblant les territoires étrangers, en mettant un accent sur la circulation non régulée et la transnationalisation des produits culturels uniformisés, standardisés et systématisés des industries médiatiques occidentales (cf Golding et Harris 1997). Non seulement l'idée traditionnelle des médias publics (radio et

Pluralisme et Diversité Médiatique: Examen Critique des Modèles Concurrents

télévision) se démode rapidement, mais les appels en faveur de certaines règles de base destinées à protéger la diversité culturelle ont été simplement accueillis avec un discours sur la notion de libre circulation dans le pire des cas et avec des concessions symboliques aux minorités culturelles dans le meilleur des cas. De plus, les entreprises de médias se trouvent dans une situation dominante particulière qu'elles ont acquise grâce à leur double position d'acteurs et de juges dans le jeu du gain (McChesney 2001:3-9). Elles jouissent d'une grande liberté d'action pour négocier et protéger des intérêts détenus auparavant par ceux qui avaient les plus grands monopoles; elles n'ont pas besoin de prendre du recul pour décrocher des affaires. En règle générale leurs décisions s'imposent au reste du monde (Thomas et Lee: 1998:2). Et lorsqu'elles décident d'investir surtout dans des goûts -pour peu qu'elles soient guidées par une compréhension très limitée de la notion de culture-, alors c'est la richesse et la diversité culturelles qui en font les frais, puisque la probabilité de l'impérialisme culturel, de la banalisation et de la déformation devient plus importante. Etant donné la liberté d'action et les caprices des industries culturelles et de leurs investisseurs, le menu pourrait se composer de morceaux de moindre signification dans la mesure où la créativité, la diversité et la variété sont sacrifiées sous l'autel de l'homogénéité et de la rentabilité.

Cela suppose qu'en dépit de leur discours sur le bénévolat et la bienfaisance, les entreprises de médias partout dans le monde prônent beaucoup plus un système fermé plutôt qu'un système ouvert entre les cultures du monde. Les grands groupes de presses font la promotion d'une circulation à sens unique des produits culturels qui favorisent une minorité de personnes privilégiées puisqu'elles accentuent l'appauvrissement de la majorité par des politiques de fermeture et de retenue (cf. Golding et Harris 1997). En tant qu'empires de l'image et de l'imagination, les groupes de presses contrôlent les consciences et les marchés mondiaux (Murdock 1994:3), le plus souvent en refusant l'accès à la créativité perçue comme une entrave au profit, au pouvoir et au privilège. Le tout débouche sur des produits culturels harmonisés, standardisés, systématisés ou à la McDonald dépourvus de complexité, de richesse et de diversité qui imposent un partage disproportionné du marché mondial. Le risque ici est de confondre pluralisme et diversité, en oubliant que la probabilité d'une abondance apparente pourrait bien cacher un manque de perspectives (Murdock, 1994:5).

Cet état de choses laisse littéralement les consommateurs ordinaires, les communautés marginales et des cultures entières à la merci de

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

nouvelles, d'informations et de programmes de divertissements à la McDonald, servis à la va-vite juste dans l'intérêt des grandes entreprises médiatiques. Etant donné que le système médiatique mondial favorise les intérêts commerciaux et les valeurs des grandes entreprises médiatiques et dénigrent ou négligent ceux des organes qui ne peuvent s'aligner dans ses rangs, le contenu devient uniforme, indépendamment des nationalités ou des identités culturelles des actionnaires. Cela n'a rien de surprenant si les demandes sont passives, dépolitisées et si les consommateurs irréfléchis agissent comme des automates plus prédisposés 'à recevoir des ordres qu'à prendre l'initiative' de contester le menu des programmes vagues de divertissement servi par les acteurs (McChesney 1998:7). A cet égard, l'on pourrait dire à la suite de McChesney (1998: 6;2001:13) qu'il n'existe pas de différences fondamentales entre les états-nations en tant que tels, mais plutôt entre les riches et les pauvres (que je nomme citoyens consommateurs et sujets consommateurs respectivement) par delà des frontières nationales. Toutefois, la réalité est que les actionnaires, les annonceurs publicitaires et les riches consommateurs dont les intérêts sont représentés par les grands groupes mondiaux, sont plus concentrés dans les pays développés dont ils constituent la majorité de la population, plus qu'en Afrique où seule, une élite minoritaire est concernée et où c'est à peine si des produits de la culture locale font partie des programmes musicaux diffusés.

Adkins relève trois effets majeurs indésirables du mercantilisme dans les médias. Tout d'abord l'obligation de se constituer un vaste auditoire pour répondre aux attentes des annonceurs publicitaires élimine du système ou accorde peu d'attention aux programmes intéressants les plus petits groupes d'intérêt. L'on ne peut plus répondre aux nombreuses attentes et intérêts du public; ensuite les types de programmes qui survivent sont ceux qui attirent 'les plus grandes audiences et des groupes d'un certain âge donné ainsi que des groupes socio-économiques ciblés par les annonceurs publicitaires. Ensuite, l'accent est mis non sur les programmes d'information et d'éducation mais plutôt sur ceux qui 'visent en grande partie les intérêts élémentaires de l'homme, tels que le sexe et la violence, dans le but de retenir l'attention du public. Troisièmement, tout contenu de programme susceptible de faire gravement chuter l'audience doit être évité. Ainsi, 'l'émotion est plus captivante que les faits', les programmes d'information ont tendance à se focaliser sur le sensationnel et à écarter 'les sujets épineux nécessitant des explications compliquées, peu d'actions et des comparaisons de chiffres. Les sujets les

Pluralisme et Diversité Médiatique: Examen Critique des Modèles Concurrents

plus prisés sont ceux dont le contenu excite la vue, alors une simplification excessive de sujets complexes devient nécessaire pour éviter le risque d'ennuyer ou de perdre son audience.

Toutefois, Adkins ne dit pas si ces caractéristiques sont exclusives ou non aux média commerciaux ou simplement ont tendance à être plus prononcées ici que dans les systèmes des médias d'Etat non commerciaux. Mais, à l'instar de Aggarwala, il est également conscient des lacunes du système de l'audiovisuel dominé par l'Etat, où le non mercantilisme, et il convient de le noter, n'est pas synonyme de mission ou de contenu de service public. Il en apporte la preuve lorsqu'il soutient que la solution pour un système libre de l'audiovisuel ne se trouve ni dans un monopole exclusif de l'Etat ni dans un mercantilisme total, mais au contraire dans un équilibre entre les deux (Adkins 1985:55). De Sola Pool se fait l'écho de cette position (1977:32) lorsqu'il affirme qu'un pays qui choisit de développer l'audiovisuel soit comme 'un moyen de divertissement pour servir les annonceurs publicitaires' soit comme 'un moyen de propagande au service du gouvernement', est forcément incapable de satisfaire les autres besoins de sa société plurielle. Bien que de Sola reconnaisse qu'un système mixte soit probablement le meilleur, il plaide toutefois en faveur de la recherche de moyens alternatifs de financement, de contrôle, et d'organisation des systèmes de l'audiovisuel; ce faisant, chaque pays doit veiller à déterminer la manière dont la radio télévision devrait se connecter et collaborer avec d'autres institutions sociales, et le rôle qu'elle doit jouer dans la propagation de la richesse, de la diversité et des aspirations de la société.

Conscient de ce que la liberté de presse est menacée par le contrôle ou la domination des médias par le gouvernement, de même que la propriété des médias ou leur dépendance de grandes sociétés, et que dans les deux cas l'intérêt public est relégué au second plan, Aggarwala se pose en défenseur des 'médias libres' indépendants du contrôle ou de la domination des grandes sociétés et/ou du gouvernement (1985:50-51). Mais il n'a toujours pas trouvé de réponse à la question de savoir comment instaurer ces 'médias libres', bien qu'il ne cache pas son admiration pour la BBC, une chaîne de 'télévision et de radio excellente et de haute qualité. Dans la conclusion de ses observations sur la situation italienne où se côtoient le service de l'audiovisuel d'Etat et l'audiovisuel privé, Rando (1986:39) se montre moins optimiste. L'idée de médias libres et non soumis à des restrictions pourrait être certes attrayante au niveau théorique, déclare Rando, mais en réalité les gouvernements sont moins

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

enclins à renoncer à la régulation, et l'économie de la radio télévision (surtout de la télévision) est telle qu'un 'pluralisme véritable de contenu' est hors de question, même lorsqu'il existe une pléthore de stations. De cette façon, un système de médias démocratiques et libres ne paraît pas être possible ni dans le cadre d'un contrôle privé exclusif, ni dans celui d'un monopole étatique total, ni dans celui d'un mélange d'entreprises d'Etat et privées. Mais, pour plusieurs raisons pratiques, un certain nombre de choses intéressantes pourraient être réalisées en Afrique avec un équilibre prudent entre les préoccupations publiques et privées, surtout au regard de la possibilité d'une démocratie adaptée et de médias guidés par une éthique ancrée dans les notions populaires de l'individu et de la communauté.

Oligopoles Mondiaux et Censure Mondiale

La rhétorique de la libre circulation des informations propagée par les Etats-Unis en particulier, a été appliquée sur le plan mondial; l'idée était en effet de propager et de légitimer le système économique, politique et culturel qui a rendu possible une telle politique. Cela a donné lieu à des accusations controversées portées par certains contre l'impérialisme culturel, et sa réfutation par d'autres (cf. Hamelink 1983; Golding et Harris 1997). Déjà dans les années 70, Schiller (1977) a affirmé que les Etats-Unis ont utilisé sa doctrine de 'libre circulation des informations' comme un 'club idéologique hautement efficace' pour promouvoir ses valeurs politiques et économiques en poussant les 'formes alternatives d'organisation sociale' dans une position ridicule de défensive. Grâce à un tel club idéologique, Wells soutient que les Etats-Unis ont pu pendant longtemps, au sein de l'UNESCO, imposer leurs préférences et intérêts aux pays les plus faibles 'en isolant, minimisant et/ou neutralisant toute opposition' (Wells 1987:20-21). Pendant deux décennies et plus, grâce à cette doctrine, les Etats-Unis se sont imposés au centre du monde sur le plan politique et économique, et ont inondé la communauté de leurs produits culturels (Schiller 1977,1983), ce qui a eu pour résultat une balance commerciale positive au plan mondial dans tous les domaines de la culture y compris l'industrie de la connaissance, où son 'trafic incessant à sens unique' ou ses 'intérêts auto-centrés' étaient si 'marqués que presque aucune place... [n'était] laissée à l'importation' (Gareau 1987:598-600; voir également Nossal 1998:12). Les pauvres en

Pluralisme et Diversité Médiatique: Examen Critique des Modèles Concurrents

informations du Tiers Monde se sont ainsi sentis comme des victimes de la doctrine de la libre circulation qui 'n'a pas tellement fait la promotion d'un échange équilibré, constitué d'un flux à sens unique' de messages circulant verticalement des 'dominateur' vers les 'dominés', qui se retrouvent réduits à jouer un rôle de consommateurs passifs' (Wells, 1987:37). Les Etats-Unis et l'Europe à eux seuls 'produisent presque 70 pour cent des livres dans le monde' dans leurs industries du savoir de 'plus en plus privatisées et commercialisées' (Hamelink, 1995:20-21). Il n'existe aucune preuve de pluralisme culturel ou de diversité dans la production, la distribution et la consommation de la culture.

De l'autre côté, ces accusations d'impérialisme culturel ont été vigoureusement contestées par d'autres chercheurs. Cantor et Cantor (1986) par exemple, rejettent ce que les 'critiques de gauche impliquent' par domination de la TV mondiale par la culture américaine, domination qui revêt la forme de programmes produits en Amérique. Ils évoquent le fait que les audiences sont suffisamment sophistiquées et puissantes pour déterminer ou choisir ce qui les attire, et qu'elles n'ont donc besoin de personne pour plaider leur cause. Cet argument est défendu par tradition par les Américains et les Britanniques qui considèrent les audiences du Tiers Monde comme 'étant suffisamment sophistiquées pour juger de la valeur des informations qu'elles reçoivent et pour repousser celles de l'étranger qui n'ont aucune pertinence'; la libre circulation mondiale des informations ne doit pas par conséquent être entravée par une telle dialectique (Wells, 1987 :31). Dans les années 80, les Américains et les Britanniques ont suspendu leur appartenance à l'UNESCO pour protester contre ce qu'ils considéraient comme une politisation lorsque les Etats membres du Tiers Monde ont demandé un Nouvel Ordre Mondial de l'Information et de la Communication décolonisé, démocratique, participatif et à sens multiples.

Non satisfaits de la 'domination des flux mondiaux d'information par les intérêts des organes de presse, de radio et de télévision, les pays du Tiers Monde ont exigé une protection culturelle et politique contre la propagande hostile et inamicale (Wells, 1987:34-41) du 'trafic interminable à sens unique' (Gareau, 1987:598-600) des supers puissances de l'information de l'Ouest. Selon eux, les relations structurellement déséquilibrées prévalant dans le monde de l'information devaient être corrigées et il fallait reconnaître que tout flux mondial d'informations non limité ne pouvait profiter qu'à l'Occident (les Etats-Unis plus particulièrement) qui 'est le fer de lance du progrès technologique dans le

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

secteur de la communication et qui produit le plus gros volume de produits commercialisé sur le plan international' (Wells, 1987:37). Les circonstances actuelles constituaient pour eux 'une menace à la survie des formes traditionnelles de communication et de culture, 'une créativité locale décourageante', et 'un obstacle à l'entrée de nouveaux acteurs aux niveaux international et/ou national'. Aussi ont-ils favorisé des politiques garantissant la souveraineté nationale et l'autodétermination et permettant aux Etats d'intervenir activement aux niveaux local, national, régional et mondial 'pour corriger les distorsions du marché et assurer un meilleur équilibre dans la répartition des ressources pertinentes' (Wells, 1987:39-41).

Point n'est besoin de dire que les préoccupations des pays en développement ont été écartées par les gouvernements et responsables des médias américains et britanniques qui les ont étiquetés comme 'une tentative par les gouvernements, despotes et dictateurs de tout genre du Tiers Monde de réglementer et restreindre les médias et les utiliser à des fins de propagande personnelle' pendant qu'ils prônaient 'des flux d'informations totales, non interdites, libres et non biaisées' (Aggarwala, 1985:45). Dès lors, la propriété et le contrôle concentrés se sont seulement développés sur le plan mondial, et le contenu des médias est devenu de moins en moins représentatif des diverses cultures du monde. Les pays du G8 ont continué d'agir en faveur d'une moindre diversité et d'une limitation maximum du modelage social des nouvelles technologies de l'information et de la communication et ceci, par les gros acteurs du Nord seulement. Lors de la conférence des G7 tenue à Bruxelles en février 1995 par exemple, les ministres ont adopté 'Les principes de base' de la 'Société de l'information'.

Ces Principes de Base tels que présentés par le document de position du Gouvernement allemand intitulé 'L'Allemagne et la Société Mondiale de l'Information' (voir la République Fédérale d'Allemagne, 1996:834-837), comprennent: 1) la 'Promotion d'une Concurrence Dynamique' en vue de garantir un choix plus large, une plus grande qualité et un meilleur accès; 2) la 'Promotion de l'Investissement privé', au regard de l'énorme engagement financier nécessaire pour rendre l'environnement compétitif; 3) la 'Création d'un Cadre Juridique Adapté' libéralisant les télécommunications et offrant aux acteurs du marché des règles de base claires pour l'investissement; 4) un 'Accès Ouvert Garanti au Réseau' pour rendre possible un échange mondial d'informations et de services qui soient ouverts et libres de toute discrimination; 5) la 'Garantie d'un

Pluralisme et Diversité Médiatique: Examen Critique des Modèles Concurrents

Service Universel' est la responsabilité de toutes les nations participantes qui ont le devoir de protéger les opérateurs nets contre les poids financiers inappropriés; 6) la 'Promotion de l'égalité des Chances' pour que tous les membres du public soient capables d'accéder aux nouveaux services d'information et de la communication doit être encouragée, alors que tout ce qui chercherait à séparer et à isoler certains groupes de la société devrait être découragée; 7) la 'Promotion de la Diversité de Programmes ainsi que de la Diversité Culturelle et Linguistique' devrait être l'objectif de la société de l'information; 8) un 'Encouragement et un Soutien mutuels dans le Développement de la Société de l'Information' grâce à l'échange des expériences particulièrement réussies entre les pays dans la création et l'application des infrastructures modernes d'information et de communication; 9) un 'Large Accès Garanti grâce à l'Education et la Formation' place les nouvelles exigences à tous les niveaux du système d'éducation; 10) une 'Protection Adéquate Garantie du Contenu' à travers des dispositions juridiques telles que la protection des droits de propriété intellectuelle et des données personnelles internationalement acceptés.

Conclusion

Les débats ci-dessus relatifs aux modèles de propriété et de contrôle des médias, pris globalement montrent que la démocratie est à la fois un droit individuel et collectif, et que les médias ne peuvent assurer un pluralisme et une diversité véritables que lorsqu'ils auront reconnu et créé l'espace requis pour cette réalité. Les débats laissent suggérer que les individus et les groupes doivent recourir à une indépendance créative pour explorer les différentes possibilités leur permettant de maximiser leurs droits et leurs responsabilités dans les limites des opportunités économiques, culturelles et politiques qui leur sont offertes. L'inclusion et non l'exclusion, semble être la meilleure voie à suivre dans notre quête pour un pluralisme et une diversité des médias, étant donné les incertitudes des individus, des groupes ou des Etats face au capitalisme des médias mondiaux et le capitalisme mondial du consommateur. Pour y parvenir, il est essentiel qu'une idée plus riche de la démocratie vienne remplacer l'actuelle obsession pour la démocratie libérale.

Les interprétations populaires et idéologiques du plaisir de la démocratie libérale considèrent ses promesses de droits et de responsabilisation de l'individu comme un fait accompli. La tendance

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

consiste à minimiser le pouvoir de la société, des structures sociales, et des solidarités communales et culturelles en 'proclamant au contraire tout haut l'autonomie sans compromis de l'individu, de l'être humain titulaire de droits, physiquement discret, riche, orientée par les lois du marché, matériellement inviolable' (Comaroff et Comaroff 1999: 3; Young 1995: 162-166). Il est courant de considérer l'Etat-nation comme la meilleure forme d'organisation politique et également comme une entrave à l'autonomie de l'individu. La politique électorale multipartite est considérée comme la seule garante de la démocratie et également comme la seule force dissuasive du contrôle et de la répression de l'état. Un tel raisonnement se fonde sur l'hypothèse d'une absence de communautés intermédiaires ou de loyautés entre l'Etat et l'individu, un agent autonome électeur et éligible. En outre, les droits supposés et les choix politiques de l'individu sont automatiquement associés aux opportunités économiques, culturelles et sociales, souvent conçues et présentées sur les médias comme si la disponibilité d'une chose impliquait que son coût était abordable. Il est rare de voir les partisans de cette doctrine faire la distinction entre leur discours sur les droits et la réalité de l'absence de dignité qui en définitive fait que pour plusieurs personnes, l'auto-détermination n'est qu'illusion. L'exploitation et la soumission, la mondialisation de la pauvreté et la zombification (cf. Mbembe 2002; Comaroff et Comaroff 2000; Moore et Sanders 2001) exhortent à un examen minutieux des revendications de droits et de libertés mal informées par les difficultés, les incapacités ou la sensation passagère d'être un individu autonome sous le néo-libéralisme. Un regard critique sur la rhétorique des droits montre qu'être un individu dans le sens libéral démocratique du mot est un processus et un luxe que peu de personnes peuvent s'offrir dans la réalité. Il y a plus d'isolements et d'empêchements que ne laisse apparaître la rhétorique sur les droits, l'ouverture et libre circulation. Une telle atténuation lorsqu'elle n'est pas reconnue, comme c'est souvent le cas, peut induire en erreur, comme cela a été constaté dans le débat ci-dessus relatifs aux modèles.

Dans la quête d'une notion plus riche et mieux négociée de la démocratie, les cultures africaines ont une importante contribution à faire. A travers tout le continent, une culture politique commune dans la plupart des communautés autochtones 'nécessite l'implication de tous dans la promotion du bien commun'; les populations s'impliquent non pas parce que leurs intérêts ont besoin d'être défendus, mais parce qu'elles font partie d'un ensemble interconnecté'. La participation se fonde 'non sur

Pluralisme et Diversité Médiatique: Examen Critique des Modèles Concurrents

l'hypothèse de l'individualité, mais sur la nature sociale des êtres humains'; c'est 'tout autant une affaire de participation que de partage des difficultés et des récompenses de l'appartenance communautaire'. C'est également plus qu'une 'opportunité occasionnelle de choisir, d'affirmer ou d'avoir une différence d'opinion', puisqu'il nécessite une implication active dans le processus de prise de décision et dans la vie communautaire en général (Ake 2000:184).

En s'inspirant de cette conception communale de la démocratie, le modèle à suivre, est celui des médias qui reconnaissent et font appel à la créativité, qui permet à différents peuples à travers le monde entier de fusionner leurs traditions avec les influences exogènes afin de créer des réalités qui ne sont pas réductibles à l'une quelconque des ces influences, mais, qui permettent un enrichissement par les deux. Les médias et la rhétorique démocratique libérale des droits qui ont semblé dominer le contenu des médias, doivent écouter et prendre en compte les aptitudes à la créativité des autres communautés culturelles et s'enrichir de leurs traditions, de leurs expériences historiques et des circonstances socio-économiques de notre village mondial. En tant que chercheurs sur les médias et la communication, nous aurons contribué à ce processus si, notre travail reflète la réalité de la démocratie comme un projet évolutif, une aspiration re-négociable selon les circonstances changeantes et les appels des individus et des groupes pour la reconnaissance et la représentation.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Chapitre 5

VIABILITÉ ET DURABILITÉ DU SERVICE PUBLIC L'AUDIOVISUEL

E.A. Mbaine

Résumé

Le service public l'audiovisuel joue un rôle critique dans une situation où les déséquilibres structurels et les difficultés d'accès aux médias peuvent saper la démocratisation et le développement. Dans la plupart des cas, les services publics de l'audiovisuel sont encore contrôlés comme des services audiovisuels d'Etat. Ils sont sous financés par les gouvernements africains alors qu'on s'attend à ce qu'ils consentent d'énormes efforts en faveur du programme politique et de développement de ces gouvernements. Les services publics de l'audiovisuel lorsqu'ils dépendent de la publicité pour leur survie, peuvent aussi étouffer les médias à vocation commerciale et autres.

Ainsi, les services de l'audiovisuel contrôlés par l'Etat doivent se transformer en services publics de l'audiovisuel disposant d'un statut officiel clairement défini et jouissant d'une liberté de choix de leur ligne éditoriale et de leur programmation. Ils doivent être dirigés par des instances indépendantes et doivent assumer leur responsabilité vis-à-vis de toutes les couches de la société.

Le service public l'audiovisuel a besoin de sources de financement public adéquates, sûres et prévisibles (une combinaison des redevances et de subventions publiques) qui ne sont pas assujetties à quelque 'ingérence arbitraire' que se soit. La publicité et le parrainage commercial peuvent certes servir de moyens de financement public. Mais la question est de savoir comment empêcher les annonceurs publicitaires et les promoteurs commerciaux de décider de la programmation des services publics de l'audiovisuel.

Viabilité et Durabilité des Médias Audiovisuels Publics

Bref Aperçu sur le Service Public de L'audiovisuel en Afrique

La plupart des pays Africains ont hérité des institutions nationales de radiodiffusion et de télévision durant la période de l'indépendance. Elles étaient créées à des fins propagandistes pendant l'ère coloniale, mais elles ont choisi de continuer à exercer leur monopole sur les ondes hertziennes. Ce n'était pas uniquement le monopole qui était maintenu. Une tradition avait également été perpétuée; celle qui oblige la radiodiffusion et la télévision à véhiculer les idées et les programmes politiques des gouvernements. En pratique, donc les radiodiffusions et télévisions nationales, bien qu'officiellement désignés comme étant des services publics de l'audiovisuel, sont devenus des médias audiovisuels d'Etat, c'est-à-dire qu'à tous les égards, ils sont une propriété de l'Etat, contrôlés et financés par celui-ci. La culture politique de l'Etat colonial, qui confondait gouvernement au pouvoir et institutions étatiques plutôt que de les dissocier, a été perpétué durant la période post-coloniale. Ainsi contrôle étatique et contrôle gouvernemental se confondaient. Durant la période post-coloniale, les médias audiovisuels n'ont pas su jouir d'une autonomie de fonctionnement et d'action pouvant leur permettre de définir leur ligne éditoriale comme ce fut le cas des médias audiovisuels en Europe.

En Afrique, le rôle des médias audiovisuels nationaux pendant la période coloniale et post-coloniale était fondamentalement de soutenir l'idéologie du gouvernement et du parti au pouvoir et de jouer généralement un rôle de propagande pour le gouvernement. Afin de s'assurer que les médias audiovisuels jouent ce rôle, le droit à la définition de leur ligne éditoriale leur était refusé. La raison avancée pour justifier le contrôle par les gouvernements durant la période post-coloniale était que les médias et particulièrement les médias audiovisuels, avec leur large audience, étaient un outil important pour forger l'unité nationale, promouvoir le développement, créer une identité nationale et protéger la culture nationale. L'on ne pouvait nier l'importance qu'il y avait à susciter une conscience nationale, à forger une culture et une identité nationales et à résoudre les problèmes liés au développement socio-économique des nations ayant subi les ravages du colonialisme, mais la centralisation du pouvoir ne saurait être la seule option.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Le contrôle par une autorité centrale, c'est-à-dire le parti et le gouvernement au pouvoir a inévitablement compromis l'émergence d'idées nouvelles et de programmes alternatives. Ceci a également fait rejeter toute notion de pluralisme et de diversité d'idées et d'opinion et fausser tout concept d'identité et de culture nationales. Bref, le rôle des médias audiovisuels en tant qu'organe de diffusion d'informations impartiales et équilibrées, reflétant des vues et des avis divergents et servant de moyen de sauvegarde des droits de l'homme, de dénonciation des abus de pouvoir, et de corruption et de promotion de débats et de discussions sérieuses, n'était pas considéré comme étant une priorité. La logique de contrôle des lignes éditoriales était telle que toute expression de vues divergentes, particulièrement celles qui sortaient du cadre du parti au pouvoir, constituaient un sérieux défi politique et une menace à l'emprise du parti sur le pouvoir. Le rôle démocratique des médias ne s'était pas inscrit dans le cadre d'un cheminement participatif vers le développement socio économique. Il a été plutôt perçu comme un dangereux défi à faire face.

Juste après les indépendances, le contrôle exercé par les Etats sur médias audiovisuels était devenu la norme. Ceci s'est renforcé davantage lorsque le pluralisme politique et, dans certains pays, les gouvernements civils avaient été supprimés en faveur de régimes de parti unique ou des gouvernements militaires durant les années 60 et 90. La combinaison des gouvernements autoritaires et le contrôle strict des médias audiovisuels a aggravé l'absence de développement socio économique et, dans certains pays et a compromis les efforts vers une véritable unité nationale.

Sur le plan institutionnel, afin d'exercer leur contrôle le plus efficacement possible, les médias audiovisuels d'Etat sont souvent placés sous la tutelle des départements ministériels de l'information et/ou de radiodiffusion. Le Ministère faisait non seulement office de décideur mais aussi de régulateur des médias. Les agents des médias audiovisuels d'Etat étaient, des fonctionnaires placés sous la direction quotidienne du Ministre de l'information et du Président ou du Premier ministre. Cette situation privait les médias audiovisuels d'état de toute autonomie. Les rédacteurs ne pouvaient plus prendre librement de décisions comme ils étaient sensés le faire, particulièrement en matière de choix des nouvelles et de la programmation, et sur la base de leur jugement professionnel. Le Ministre en consultation avec le Président ou le Premier ministre nommait le conseil des médias audiovisuels, qui comprenait d'habitude les fidèles du parti ou les personnes connues pour leur sympathie ou militantisme. Le

Viabilité et Durabilité des Médias Audiovisuels Publics

Ministre ou le conseil, en consultation avec le Président, nommait les cadres supérieurs.

En outre, tout le système était tel que les médias audiovisuels n'avaient presque plus une ligne éditoriale propre et ne pouvaient choisir leur programme. Les bulletins d'informations reflétaient ce manque de liberté étant donné qu'ils mettaient souvent en vedette et à la une le Président et les autres hautes personnalités du parti au pouvoir dont les déclarations étaient publiées sans tenir compte des critères de sélection et de publication. Des déclarations officielles étaient publiées comme étant des vérités immuables. Les points de vue contraires étaient qualifiés d'hérésie. Comme l'a fait remarquer, le Zimbabwéen feu William Musarurwa, un vétéran du journalisme, il s'agissait d'un 'journalisme du ministre' et de la 'prospérité'. En tout cas, la plupart des gouvernements africains ont perçu et utilisé les médias d'état comme moyen de se maintenir au pouvoir et d'exercer leur hégémonie. La conséquence directe du contrôle des médias audiovisuels par l'Etat était aussi l'assimilation des médias publics aux outils de propagande du gouvernement et du parti.

Cependant, à la fin des années 80 et au début des années 90 plusieurs événements se sont produits sur le continent entraînant dans leur sillage des changements dans le secteur des médias audiovisuels. Ces changements ont eu lieu à la suite des événements politiques qui se sont déroulés à travers le monde parallèlement ou immédiatement après la chute de l'Union soviétique et des régimes socialistes de l'Europe orientale et centrale. Ces changements se sont prolongés sur le continent africain.

Ces événements politiques à travers le monde ont entraîné, entre autres changements, la transformation du système de parti unique et des régimes militaires en multipartisme, avec des partis politiques actifs se préparant pour la course au pouvoir. Dans nombre de pays à travers le continent, il y a eu des changements de gouvernement à la suite des élections. Il est aussi vrai que dans de nombreux cas, les élections multipartites n'ont abouti à aucun changement en raison de la fraude électorale et autres irrégularités, empêchant ainsi des consultations libres et transparentes.

Le changement a également permis aux partisans de la réforme politique, aux journalistes, universitaires, organisations de droits de l'homme, étudiants et autres organisations de la société civile d'aborder avec plus d'attention les questions telles que la liberté d'expression et de la presse. Ces campagnes en faveur d'un nouvel ordre politique ont fait établir un lien entre réformes politiques et la démocratie et le besoin de

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

créer de nouveaux canaux et sources d'information et de communication. Ainsi, figurait parmi les revendications le droit à la liberté d'information et à la libre circulation des informations.

Dans le secteur de l'audiovisuel l'on revendiquait le droit à la libéralisation des ondes hertziennes, c'est-à-dire le droit à créer des stations de radios et de télévisions privées et la fin du monopole des Etats dans ce domaine. Pour ce qui est secteur des médias audiovisuels d'Etat, les partisans du changement ont voulu qu'ils se libèrent du joug et de manipulation par les apparatchiks du parti et du gouvernement. Deux tendances se dégagent: celle qui prône la privatisation des médias d'Etat comme étant la solution et l'autre qui veut que les médias d'Etat soient transformés en service public, jouissant d'une liberté de fonctionnement, de programmation et de leur ligne éditoriale. La démocratisation comprise comme un processus de réforme politique a fait tâche d'huile et a été l'élément moteur du pluralisme des médias sur le continent africain.

Les changements intervenus dans le secteur économique après la guerre froide ont également suscité l'engouement pour du pluralisme des médias. Tout comme la libéralisation politique a conduit au pluralisme, les partisans de la réforme économique ont préféré la libéralisation au contrôle et à l'emprise de l'Etat sur l'économie, qui ont constitué un frein à l'essor économique et au développement. Pour ces partisans de la réforme, la libéralisation économique était synonyme de processus de déréglementation, de commercialisation et de privatisation des entreprises publiques. Ces préférences de politiques se sont également fait sentir dans le secteur de l'audiovisuel. Il était établi que les médias privés étaient nécessaires parce qu'ils seraient libres et indépendants du contrôle de l'Etat. Dans certains pays tels que le Ghana, le Mali et l'Ouganda, les stations privées FM étaient devenues un moyen important de l'expression de la démocratie et ont joué des rôles décisifs lors des élections.

Ainsi, le secteur de l'audiovisuel en Afrique de 1990 au début du 21ème siècle fut caractérisé par non seulement le changement opéré d'une manière ou d'une autre dans les anciens médias audiovisuels d'Etat dans les différents pays à des degrés divers, mais aussi par celui opéré par les médias audiovisuels privés et, dans certains pays, par les médias audiovisuels communautaires. Cela s'est également fait par l'émergence de canaux multiples de même que des chaînes de réception à péage. Les médias audiovisuels d'Etat maintenaient leur avantage en termes d'audience étant donné que les nouvelles stations de radios et de télévisions privées avaient tendance à se limiter aux zones urbaines. Mais

Viabilité et Durabilité des Médias Audiovisuels Publics

ils ne jouissaient plus du monopole qui leur était conféré, sauf dans certains pays. Dans le nouveau contexte, les médias audiovisuels d'Etat ont perdu de leur audience au profit des nouveaux entrants qui font plus souvent appel à un public plus jeune en zones urbaines et pour qui la musique occidentale populaire occupe une place de choix dans leurs programmations.

Dans le nouveau contexte politique, économique et technologique, d'avantage d'appels ont été lancés pour que le contrôle de l'Etat ou du gouvernement sur les médias audiovisuels nationaux soit levé. Les débats se concentrent autour de la création de services publics l'audiovisuel qui sont la propriété publique et qui jouissent de plusieurs formes de financement public leur permettant de fournir une plus large gamme d'émission et leur garantissant une ligne éditoriale qui ne réponde à aucun intérêt politique et économique. Les débats tournent également autour de la nécessité de mettre sur pied de nouvelles structures de réglementation y compris le droit d'émettre indépendamment des dispositions gouvernementales.

Les membres de la société civile qui souscrivent à cette approche de l'audiovisuel sont sceptiques à l'idée que les médias audiovisuels privés soient la réponse aux médias audiovisuels d'Etat après que ces derniers aient été discrédités. Ils perçoivent le service public de l'audiovisuel comme étant un élément crucial à l'environnement pluraliste et diversifié de l'audiovisuel. Ils considèrent le penchant marqué pour la musique populaire occidentale ou pour le reportage sensationnel comme une faiblesse des systèmes privés à vocation commerciale, qui sacrifient la qualité et l'intégrité éditoriale pour la recherche du profit. Ainsi, ils mettent en garde contre le risque de 'jeter le bébé avec l'eau du bain'. Le service public de l'audiovisuel n'est pas synonyme de médias audiovisuels d'Etat, bien que l'histoire aussi bien coloniale que celle d'après indépendances semble suggérer le contraire. Les transitions démocratiques et les partisans de la réforme des médias sont satisfaits par le système de diffusion à trois volets au coeur duquel se trouve et le service public de l'audiovisuel, les médias audiovisuels à vocation commerciale ou privée et les médias audiovisuels communautaires. Ils montrent qu'en égard au manque de développement en Afrique et aux importantes dépenses liées à la création des stations de radio et de télévision privées, le service public de l'audiovisuel demeure une condition nécessaire à la démocratisation et au développement. Ils indiquent que les médias audiovisuels privés ont semblé montré durant la

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

courte période de leur existence depuis les années 90 qu'ils servent ou cherchent à servir une large audience pouvant attirer les annonceurs publicitaires et que, pour ce qui est des grilles de programmes proposées, il n'est pas certain qu'elles seront nécessairement diversifiées et sauraient répondre entièrement aux besoins du public en matière d'information, de divertissement et de culture. En tant qu'entreprises principalement commerciales, les médias audiovisuels privés mettent en place des stratégies qui leur sont lucratives.

En dépit des changements entamés à la fin des années 80 et 90, il est à noter que la plupart des gouvernements africains continuent de montrer un "un manque critique" de pratique démocratique: élections manipulées, usage brutal de la force contre les adversaires politiques, violations des droits de l'homme par l'armée et autres autorités, corruption et manque de transparence entre autres maux. En effet, la plupart des gouvernements africains redoutent les situations où les médias jouiraient de la liberté de rendre compte de ou de faire des commentaires sur les dirigeants et leur manière de conduire les affaires publiques. Bien que les médias soient libéralisés (souvent à la suite d'un parcours lent et tumultueux), les gouvernements ont maintenu, à des fins hégémoniques, leur emprise sur les populations.

Il importe de discuter des mérites du service public de l'audiovisuel et de réfléchir sur l'importance de la transformation des médias audiovisuels d'Etat en un véritable service public de l'audiovisuel, capable de servir les aspirations des Africains en matière de démocratie et de développement.

Le Rôle du Service Public de l'Audiovisuel

Historiquement l'audiovisuel est né bien après que la presse s'est libérée du contrôle direct des gouvernements dans les sociétés démocratiques. Les radios et les télévisions nécessitaient l'utilisation de ressources publiques, des grilles des fréquences; par conséquent, des lois furent imposés, limitant ainsi les entrées. (Ferguson, 1990).

Le terme "service public de l'audiovisuel" était utilisé comme synonyme pour les tous premiers organes de diffusion en Europe, créées durant la période d'entre-deux-guerres pour servir de monopoles financés à partir des frais des redevances. Ces organes se caractérisaient par leurs

Viabilité et Durabilité des Médias Audiovisuels Publics

tentatives d'amener les populations à partager une même culture et une vie commune au sein de l'Etat nation (Mpofu, 1999).

Selon Siune (1998), la notion de service public de l'audiovisuel repose toujours sur les éléments suivants :

- Un engagement en faveur d'une programmation équilibrée
- Des organes de diffusion publics jouissant d'une indépendance financière vis-à-vis du gouvernement et des sources commerciales.
- Le service doit être fourni à tous en échange d'un paiement de base souvent en forme de redevance.
- Le contenu politique qui doit être équilibré et impartial.

À ces éléments peut s'ajouter le fait que le service public l'audiovisuel devrait offrir des programmes au public tandis que les médias à vocation commerciale ou privée fonctionnent suivant une logique qui consiste à offrir du public aux annonceurs publicitaires.

La loi N° 4 de 1999 sur la diffusion en Afrique du Sud fournit une référence utile au rôle idéal du service public de l'audiovisuel. Elle prévoit qu'un tel service doit :

- Offrir des services aux Sud Africains dans toutes les langues officielles;
- Refléter aussi bien l'unité que la nature culturelle et multilingue diversifiée de l'Afrique du Sud et faire connaître toutes les cultures, les réalités et régions au public ;
- Présenter des grilles de programmes d'informations et d'affaires publiques crédibles qui soient conformes aux normes d'excellence en matière de journalisme. Il convient également d'assurer une couverture juste et impartiale, d'être équilibrée et indépendant du gouvernement, des intérêts commerciaux et autres;
- Inclure de manière significative des programmes éducatifs aussi bien basés sur des programmes d'étude que sur des sujets éducatifs informels à partir d'une gamme variée de questions sociales, politiques et économiques, y compris sans y être limité,

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

des questions liées aux droits de l'homme, la santé, l'épanouissement de l'enfant, l'agriculture, la culture, la justice et le commerce et qui contribuent à consolider le fait d'appartenir à une même nation, l'Afrique du Sud, et celle d'avoir une même identité;

- Enrichir l'héritage culturel de l'Afrique du Sud en encourageant l'expression artistique traditionnelle et contemporaine ;
- S'efforcer d'offrir une gamme variée de services, ciblant en particulier les enfants, les femmes, les jeunes et les handicapés ;
- Inclure des programmes réalisés par l'autorité gouvernementale aussi bien que ceux provenant du secteur indépendant; et
- Inclure des programmes sportifs nationaux aussi bien que des programmes sportifs liés au développement des couches minoritaires.

Une publication du Conseil Mondial de la Diffusion (2000) définit ainsi le service public de l'audiovisuel:

Qu'il soit sous le contrôle commercial ou étatique, la seule raison d'être de l'audiovisuel public, est le service public.

C'est l'organe audiovisuel du public; il s'adresse à chacun en tant que citoyen. Les médias audiovisuels publics encouragent l'accès et la participation à la vie publique. Ils approfondissent la connaissance, élargissent les horizons et permettent aux uns et aux autres de mieux se comprendre à travers une meilleure compréhension du monde et des autres.

Cette définition implique la notion répandue selon laquelle les services publics de l'audiovisuel proposent des grilles de programmes variées et diversifiées destinées à tous les citoyens plutôt qu'à quelques citoyens à travers des programmes généraux de qualité et des programmes spécifiques qui prennent en compte les intérêts et les goûts spécifiques des couches minoritaires et des groupes marginalisés. Elle implique également la notion selon laquelle les services publics de l'audiovisuel servent d'organe de diffusion d'une gamme variée d'informations, de programmes éducatifs et de divertissement nécessaires à la survie de la démocratie pour tous sans discrimination socio-économiques et sans égards excessifs aux groupes puissants et dominants ou à leurs intérêts. On s'attend également à ce que les services publics de l'audiovisuel entretiennent, reflètent et représentent la pluralité et la diversité des

Viabilité et Durabilité des Médias Audiovisuels Publics

cultures telles qu'elles et se développent dans une société et d'autres qui constituent le monde. L'on peut ainsi dire que les services publics de l'audiovisuel jouent un rôle de promotion de la démocratie et du développement. L'Afrique est un continent qui a besoin, à des degrés divers, de démocratisation et de développement. Elle a besoin que les services publics de l'audiovisuel servent d'indicateurs et indices de démocratisation et de développement.

Organisation des Services Publics de L'audiovisuel:

Afin de permettre aux services publics de l'audiovisuel de jouer ces rôles, certaines dispositions institutionnelles et organisationnelles s'avèrent nécessaires. Comme exposé plus haut, les dispositions institutionnelles et organisationnelles de la période coloniale, d'après les indépendances et d'avant les années 90 n'ont pas permis un véritable épanouissement des services de médias audiovisuels. Le fait que les médias nationaux soient sous l'autorité des ministères a plutôt fait porter aux médias d'Etat le cachet d'un organe au service du pouvoir et du régime autoritaire et non au service des citoyens et de la démocratie. Il y avait également des dispositions relatives à une situation monopoliste où les médias d'Etat n'avaient pas à concourir avec les médias privés à vocation commerciale l'audience. Les nouvelles dispositions institutionnelles et organisationnelles se doivent d'assurer la viabilité et la durabilité des services publics de l'audiovisuel en tant qu'un nouveau moyen diffusion indispensable à la survie de la démocratie dans un contexte de compétitivité dans un environnement de foisonnement des canaux. Ainsi, depuis les années 90 les réformes en matière de politiques et des réglementations étaient caractérisées par des appels en faveur de la libéralisation des ondes hertziennes.

Réforme en Matière de Politiques et des Réglementations

Les politiques de médias et de l'audiovisuel de la plupart des pays africains n'ont pas été définies de manière claire et explicite. Mais,

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

comme Barker (2001) l'a fait remarquer, aucune politique ne saurait être une fin en soi. Il semble que l'idée de libéraliser les ondes hertziennes ait été considérée comme une politique en soi. L'autorisation accordée aux médias privés en est une parfaite illustration. Dans certains cas, c'est le ministère qui octroi l'autorisation de façon arbitraire et en violation des règles clairement définies. La plupart des pays n'ont pas défini de politiques des médias et de l'audiovisuel qui prennent en compte le secteur de la communication dans toutes ses dimensions, les besoins, la mise à disposition des fonds et du financement, la taille du marché et les technologies. La tendance voulait que l'on incorpore les politiques dans une législation sur l'audiovisuel. Les politiques des médias clairement définies devraient prendre en compte les questions de pluralisme et de diversité en matière d'appropriation et de contenu et trouver les moyens d'y parvenir.

Une autre manifestation de nouvelles orientations politiques provient plus des politiques de libéralisation économique que des politiques sur les médias ou l'audiovisuel dont référence est faite ici. La décision de réduire les subventions de l'Etat aux médias nationaux et de les laisser générer des revenus à partir des sources commerciales s'inscrit dans le cadre des politiques économiques plus élargies visant à réduire les subventions aux entreprises publiques. La politique visant à réduire les subventions aux entreprises publiques et à les commercialiser a été appliquée de façon générale aux médias d'Etat sans tenir compte de leur rôle au cas où ils se seraient transformés en véritables médias publics qui nécessiterait un financement public. Autrement dit, à cause de l'absence de politique audiovisuelle, les médias nationaux sont traités comme une usine d'Etat de 'fabrication de pneus', une entreprise laissée au mieux au secteur privé.

À travers le continent mais pas forcément dans chaque pays des tentatives sont en cours en vue de créer de nouvelles structures de réglementation du secteur de l'audiovisuel. La plus parfaite illustration en est la création d'un organe de régulation des médias, de l'audiovisuel ou de la communication, libre de toute influence du Ministère de l'information ou l'audiovisuel ou de communication de manière à en assurer l'indépendance ou l'autonomie. Suivant les pays, l'organe de réglementation a un rôle à jouer pour ce qui est de l'octroi d'autorisation aux nouvelles stations aussi bien que du contrôle et de l'assignation des fréquences. Par rapport aux médias nationaux, les réformes comportent à des degrés divers, de nouveaux systèmes inclusifs et participatifs de

Viabilité et Durabilité des Médias Audiovisuels Publics

nomination du conseil des médias audiovisuels nationaux, qui réduisent les pouvoirs du Ministre et du Président tout en accordant au conseil et aux médias davantage de liberté à fonctionner et à définir leur propre ligne éditoriale.

Dans de nombreux cas en l'Afrique où de telles structures ou organes de réglementation ont été mis en place, il était question d'affranchir le secteur de l'audiovisuel du contrôle de l'Etat afin de garantir non seulement la liberté des médias mais aussi le pluralisme politique. Dans d'autres cas, les parties rivalisant pour le pouvoir politique empêchaient leurs concurrents de contrôler les médias pendant les élections.

Il est à souligner que dans les cas où ces réformes ont été introduites, elles n'ont nullement été radicales et n'ont véritablement pas rompu avec le passé. Tout comme le processus de mise en place des systèmes politiques pluralistes ont connu des difficultés, avec, dans certains cas, des revirements, des échecs ou des altérations, les réformes ont elles aussi connu et continuent de connaître des soubresauts. Quelques exemples cités ci-dessous suffiront. Il est aussi vrai que la réglementation et les services publics l'audiovisuel indépendants sont mal connus de tous, y compris les partisans de la réforme qui ont fini par s'habituer aux médias audiovisuels d'Etat et à les considérer comme étant la norme.

Dans le cadre du processus de démantèlement des Etats et des régimes militaires à travers des conférences nationales, un bon nombre de pays, particulièrement en Afrique de l'Ouest et du Nord, ont convenu de la mise en place des commissions ou des conseils pour réguler le secteur de l'audiovisuel. Des appels répétés en faveur de la liberté d'association et d'expression ont abouti à la réforme de la plupart des lois sur les médias, permettant ainsi aux médias audiovisuels privés de fonctionner, sauf notamment, en Guinée Conakry où seuls les médias audiovisuels d'Etat existent. Suite aux changements politiques intervenus dans les années 90, des lois sur la libéralisation des ondes hertziennes ont été promulguées au Mali (1992), au Ghana (1992), au Sénégal (1995), au Nigeria (1995), en Côte d'Ivoire (1996), au Burkina Faso (1996), au Bénin (1997) et au Togo (1997) (Baglo, 2001).

En Afrique australe, un processus de pourparlers multipartites visant à instaurer une nouvelle pratique démocratique en Afrique du Sud a entraîné la création de l'Autorité Indépendante de l'Audiovisuel (IBA) en 1993 pour réglementer le secteur de l'audiovisuel avant les premières élections multipartites et démocratiques et répondre aux intérêts de la

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

population. Le changement était guidé, dans une large mesure, par le désir d'assurer que les médias audiovisuels nationaux, qui jusque là soutenaient l'apartheid, puissent jouer un rôle impartial pendant les élections historiques. Les partisans des réformes au sein de la société civile et dans le secteur médias voulaient des réformes et des politiques audiovisuelles plus radicales, mais les deux partis politiques les plus influents, le mouvement de libération, le Congrès National Africain, (ANC) et l'ancien parti au pouvoir, le Parti National, ne soutenaient pas cette position (Barnett, 1999). Ils souscrivaient plutôt à des réformes visant à créer, lors des élections, des médias libres de toutes influences. (Barnett, 1999). En juillet 2001 l'IBA et l'Autorité de Réglementation Sud Africaine des Télécommunications (SATRA) ont été fusionnées pour créer l'Autorité Indépendante Sud Africaine de Communication (ICASA), qui est chargée de réglementer aussi bien le secteur de l'audiovisuel que celui de la télécommunication dans 'l'intérêt public'.

Cependant, toute la nouvelle structure et les organes de régulation n'adhèrent pas au principe d'indépendance vis-à-vis des intérêts gouvernementaux et commerciaux et de tous les médias audiovisuels. En Zambie, par exemple, bien qu'un processus de libéralisation des ondes hertziennes ait été enclenché en 1994, l'organe public de diffusion non réformé la Radiodiffusion Nationale de la Zambie (ZNBC), fait office d'organe national de régulation de l'audiovisuel! Ainsi dans la pratique, l'état non seulement continue à exercer son contrôle sur les médias audiovisuels nationaux, mais aussi, réglemente l'audiovisuel. Il est surprenant que libéralisation des ondes hertziennes en Zambie et dans d'autres pays d'Afrique ait pris une tournure inquiétante avec des autorisations accordées aux puissants groupes d'intérêts qui ont des liens soit avec le gouvernement soit avec des sociétés publiques régies par les ministères.

Au Zimbabwe, L'autorité de l'audiovisuel du Zimbabwe (BAZ) assume uniquement des fonctions consultatives étant donné que le Ministre de l'Information et de la Publicité auprès de la Présidence de la République est l'organe chargé de l'octroi des autorisations. Il n'est pas surprenant que le Zimbabwe figure parmi les quelques rares pays où les médias d'Etat non réformés ont été partisans lors les élections et où aucun média audiovisuel privé ou communautaire n'est autorisé à fonctionner. La plupart des autres pays de l'Afrique Australe, y compris le Malawi, le Mozambique et le Botswana ont pris des mesures visant à mettre en place

Viabilité et Durabilité des Médias Audiovisuels Publics

des organes autonomes de régulation et à introduire des réformes dans le secteur des médias audiovisuels publics.

En Afrique occidentale, en Gambie par exemple, le ministre de la communication est habilité accorder une autorisation à tous médias électroniques. En plus, il détient le pouvoir de censure. Le ministère décide, en toute discrétion, de l'application des lois et des règlements et aucun critère sur ce qui est requis du demandeur n'est décrit. (Baglo, 2001).

En Afrique australe, l'Afrique du Sud occupe la première place en matière de mise en place de structures indépendantes de régulation. De profonds changements ont eu lieu dans le processus de nomination du conseil de régulation, du conseil des médias publiques et de gestion et du personnel des médias audiovisuels. Le rôle direct du ministre de la communication et du Président s'est amoindri et est conjointement assumé par l'organe de régulation. Ce rôle implique, des nominations publiques et des auditions dans le cas des conseils, de nomination des membres de l'administration par les conseils et de nomination du personnel par les membres de l'administration. Cependant, la domination d'un parti politique peut toujours saper ou limiter l'indépendance des processus.

Dans la plupart des pays Africains le ministre et le président continuent de gérer ces processus, compromettant ainsi la liberté des médias à fonctionner et à définir leur propre ligne éditoriale. Ceci est essentiellement dû au fait que certains gouvernements ont continué à exercer leur emprise sur les radios et télévisions nationales en dépit du processus de libéralisation. La raison pour laquelle la plupart des gouvernements africains continuent de s'accrocher aux médias audiovisuels nationaux (la plupart d'entre eux se trouvant dans un état de désuétude déplorable) est qu'ils veulent que leur propre voix domine les ondes hertziennes nationales. Ce qui est plus important c'est que ces gouvernements s'offrent ainsi l'occasion de répliquer aux critiques de la presse écrite privée et ceux des stations FM en milieux urbains qui diffusent des nouvelles et ou des commentaires politiques ou animent des débats sur des questions politiques.

Le manque d'autonomie de fonctionnement et de ligne éditoriale propre entraîne des implications graves quant à la viabilité des médias audiovisuels publics dans le nouveau contexte de l'audiovisuel. Par conséquent, il s'avère toujours nécessaire de mener des campagnes à travers le continent en vue de réformer le secteur de l'audiovisuel. La

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Charte Africaine sur l'Audiovisuel adopté à Windhoek en 2001² et la Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression² adoptée par la Commission Africaine et des Droits des Peuples ont à Banjul, en Gambie en 2002 sont autant de documents importants qui doivent guider ces campagnes.

En Afrique orientale, l'Ouganda a libéralisé les ondes hertziennes en 1992 et la première radio privée a commencé à émettre en décembre 1993. Cependant, la Loi sur les Médias Électroniques, qui est censé réglementer l'industrie, fut introduite trois ans plus tard, en 1996. En Tanzanie, la loi sur les Services de l'Audiovisuel, qui prévoit la réglementation du secteur des médias audiovisuels par la Commission tanzanienne de l'Audiovisuel (TBC), fut promulguée en juin 1993. Cette promulgation marqua la fin du monopole du gouvernement dans le secteur de l'Audiovisuel (Temba, 2000). Le gouvernement Kenyan a accordé sa première autorisation et assigné sa première fréquence à une station privée de télévision, le Réseau de Télévision du Kenya (KTN) en 1989 et devint le premier pays en Afrique de l'est à libéraliser le secteur de l'audiovisuel. Cependant, le processus a connu un début difficile et des facteurs politiques ont été à la base du manque de transparence dans le système qui prévaut dans ce secteur au Kenya aujourd'hui (Odhiambo, 2001). KTN appartient aux groupes d'intérêts proches de l'ancien parti au pouvoir, KANU, qui a régné pendant 39 ans avant de perdre le pouvoir au profit de l'opposition à la fin de l'an 2002. Aucun organe indépendant de régulation n'a été créé au Kenya et l'organe de diffusion nationale, la Radiodiffusion du Kenya, n'a pas été réformée et même durant les élections en 2002, elle a été tendancieuse. Les médias nationaux sont même allés jusqu'à refuser de diffuser les annonces publicitaires payées par l'opposition, la Nationale Rainbow Coalition (NARC), après avoir accepté au préalable. Ils furent critiqués par la commission électorale et les observateurs des élections.

Tel qu'indiqué plus haut, les réformes des politiques et les nouvelles structures de réglementation n'ont pas su s'attaquer à la question de la mobilisation de fonds et de financement des services publics de l'audiovisuel dans le contexte de pluralisme et de la compétitivité. Il semble que la plupart des gouvernements Africains confondent l'octroi de l'autonomie financière aux médias publics avec la réduction des subventions publiques et les laisser chercher des revenus à partir des sources commerciales. Il semble également qu'ils ne reconnaissent pas qu'il s'agisse là d'une forme de commercialisation (mais un prélude à la privatisation) et qui peut porter atteinte au mandat et à la spécificité des

Viabilité et Durabilité des Médias Audiovisuels Publics

services publics de l'audiovisuel. Il est aussi vrai que certains gouvernements, le gouvernement sud africain et celui du Zimbabwe par exemple ont délibérément voulu commercialiser tout ou partie des services publics de l'audiovisuel plutôt que d'augmenter les subventions publiques. En Afrique du Sud la stratégie consiste à faire en sorte qu'à travers la corporisation l'autorité de l'audiovisuel puisse se doter de divisions commerciales et d'un service public. L'on espère donc que les services publics soient subventionnés en retour par les services commerciaux. En tant que réponse à une politique, la commercialisation peut aussi avoir un effet négatif sur l'ensemble du système de diffusion parce que les médias audiovisuels d'Etat partiellement réformés ou non réformés peuvent attirer la majeure partie des publicités du fait de leur accessibilité. L'effet produit sur les autres médias audiovisuels, particulièrement les nouveaux entrants, serait négatif. Il ne serait pas exagéré de dire qu'un des défis majeurs auxquels les services publics de l'audiovisuel ont à faire face est la création de mécanismes viables et durables de financement.

Financement des Services Publics de L'audiovisuel en Afrique.

Historiquement, la particularité des services publics de l'audiovisuel, notamment en Europe, est la prédominance du financement public sur la publicité et le patronage commercial. Un tel financement peut prendre la forme de subventions de l'Etat, de redevance ou d'impôts sur les factures d'électricité. Le financement public permet aux services publics de l'audiovisuel d'offrir toute une gamme de programmes différents de ceux offerts par les annonceurs publicitaires.

Sans un financement adéquat pour couvrir les ressources humaines et matérielles, les services publics de l'audiovisuel ne sauraient assurer leur viabilité et leur durabilité.

Sous les régimes coloniaux et après les indépendances, les médias audiovisuels nationaux en Afrique ont été financés à partir des subventions publiques, des redevances, de la publicité commerciale et le patronage.

En Afrique occidentale le principal mode système de financement était les subventions directes de l'Etat, qui, après les indépendances

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

excédaient de loin les redevances du fait la hausse délibérée des dépenses publiques. Une illustration parfaite en est le système de financement des services publics de l'audiovisuel pratiqué au Ghana. Juste après les indépendances dans les années 60, le Président Kwame Nkrumah a offert de grosses sommes d'argent au Service de Radiodiffusion du Ghana pour qu'il serve d'instrument politique et de moyen de développement et de diffusion des émissions sur les mouvements africains de libération à travers le continent.

Le financement par l'Etat imposait un contrôle et entraînait un manque de vues divergentes dans les nouvelles. Bien que la redevance ait été instituée avec l'apparition de la télévision, elle a été minimale et n'était jamais censé être une importante source de revenu pour les médias nationaux. Cependant, le gouvernement militaire qui accéda au pouvoir après le renversement de Nkrumah fit de la publicité une source de revenu et introduisit des grilles de programmes à vocation commerciale dominées par des programmes occidentaux, particulièrement la musique populaire. Cependant, le financement par l'Etat était resté la principale source de revenu même jusqu'en 1995 (quand les premières stations privées avaient commencé à diffuser). Même durant cette période, selon Apenteng (2002), seulement 26 % des revenus de la Radiodiffusion du Ghana (GBC) provenaient de la publicité. La GBC n'avait jamais su développer sa capacité à collecter les redevances ou à augmenter sa capacité à générer des revenus commerciaux. La GBC tirait principalement son revenu du financement de l'Etat qui avait connu une diminution au fur et à mesure que l'économie s'affaiblissait et qu'une nouvelle politique économique, favorisant le retrait ou la réduction graduelle des subventions de l'état fut introduite dans les années 90. Le financement par l'Etat était insignifiant par rapport aux besoins des médias audiovisuels et cela entraîne le déclin des services.

Dans le nouveau contexte de compétitivité avec les nouvelles stations privées, la GBC a augmenté son taux de revenu publicitaire par rapport aux subventions de l'Etat avec le reste provenant des redevances, qui commençaient à diminuer. Le gouvernement était déterminé à réduire d'avantage ses subventions dans le cadre de sa stratégie de réduction des dépenses publiques. Dans un avenir proche, la GBC aura à générer ses revenus à partir des sources commerciales.

En Afrique australe, particulièrement en Afrique du Sud et au Zimbabwe les médias audiovisuels ont été jusqu'au milieu des années 90

Viabilité et Durabilité des Médias Audiovisuels Publics

un mélange de subvention /aide d'Etat, de redevance, de publicité commerciale et de patronage. La publicité et le patronage commercial ont été, durant ces dernières années, la principale source de revenu des médias publics étant entendu le financement par l'Etat était en baisse. En 2002, le SABC a annoncé que 3 % seulement de son financement provenait des fonds de l'Etat. Après les indépendances, l'histoire de l'Afrique du Sud en matière de financement public des services publics de l'audiovisuel a été très courte, bien que les récents débats et annonces du parti au pouvoir sur les politiques à adopter laissent à penser qu'il faille créer un système de financement public pour les chaînes de services publics audiovisuels. Il est difficile de collecter les redevances imposées à tous les utilisateurs, et rares fonds collectés n'arrivaient pas à couvrir les énormes dépenses encourues. La collecte et la conformité constituaient des problèmes majeurs. Barker soutient que la radio et la télévision publiques en Afrique du Sud ont trouvé leur survie grâce à la commercialisation après la perte de leur monopole. 'Confrontées au problème de l'augmentation des dépenses et de la diminution des subventions de l'Etat ou du retrait total des subventions, l'intensification de la commercialisation étant devenue un impératif pour les médias publics partout dans la région.' (Barker 2001)

Le financement des médias audiovisuels nationaux ou publics en Afrique a toujours été une question épineuse. Les gouvernements bénéficiant des services des médias mais investissent très peu en retour. La plupart des médias audiovisuels manquent des équipements essentiels tels que les enregistreurs, les caméras, les tables de montage, le transport, les lignes téléphoniques, les télécopieurs et le service Internet. C'est en partie la raison pour laquelle quelques unes d'entre elles ont perdu leur personnel au profit des nouvelles stations privées dans les pays où les opérateurs privés étaient autorisés à créer des stations de radio ou de télévision. En Afrique australe et de l'est et dans certains pays de l'Afrique de l'Ouest et du Nord, le revenu publicitaire représente plus de 50 % et constituent ainsi la principale source de financement.

Le sous financement a eu comme effet, le manque d'investissement dans de nouvelles technologies dans les médias publics, d'où l'incapacité pour ces médias de couvrir tout le territoire et l'impossibilité de définir des grilles de programmes diversifiées et de fournir des services de qualité au public et aux annonceurs publicitaires. Avec l'avènement de la compétitivité avec les médias audiovisuels commerciaux, les services publics de l'audiovisuel ont besoin d'injecter d'importantes ressources

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

financières pour rénover leurs équipements, investir dans de nouvelles technologies pour améliorer la qualité de leurs programmes et conserver le personnel par le biais de salaires plus convenables pour éviter de le perdre au profit des médias audiovisuels privés. Les médias publics risquent de perdre de leur audience s'ils refusent de se moderniser.

Dans nombre d'autres pays comme le Ghana la publicité constitue de plus en plus une source de revenu et influe directement sur la nature des programmes. Dans certains cas, des individus payent pour intervenir dans des bulletins d'informations ou pour assurer la couverture médiatique d'un événement. Le problème posé par la question de dépendance vis-à-vis de la publicité est que la plupart des régimes économiques en Afrique sont à petite échelle et les revenus publicitaires sont maigres. Beaucoup d'économies ne se sont pas encore remis du contrôle imposé par le passé malgré les réformes économiques.

Au Tchad par exemple, la publicité est très insignifiante pour soutenir ne serait ce que l'opérateur audiovisuel national. Avec l'avènement des stations privées commerciales, la concurrence pour la publicité rend la tâche encore plus difficile pour tous les médias audiovisuels. Pour les médias audiovisuels publics, la compétitivité en matière de publicité a des implications sur les programmes. Elle l'expose aux pressions lors de la définition des grilles de programmes, ce qui fausse le principe et même le caractère de la programmation. La mise à disposition des fonds et le financement des services publics de l'audiovisuel influent directement sur les programmes et les choix disponibles aux citoyens.

Le Programming Dans le Service Public de L'audiovisuel en Afrique.

Selon le Conseil Mondial des Radios et Télévisions, les services publics de l'audiovisuel se distinguent par leurs programmes qui présentent une diversité à trois volets 'le genre de programmes offerts, l'audience ciblée, et les sujets débattus' (Octobre 2002).

L'histoire des médias audiovisuels d'Etat, telle qu'elle se présentait durant la période coloniale et d'après les indépendances, est presque à l'opposé d'une telle diversité. La tendance, qui est perpétuée par certains médias nationaux est le reflet fidèle des idées du parti ou du gouvernement

Viabilité et Durabilité des Médias Audiovisuels Publics

au pouvoir, l'absence de controverses, de débats et des interviews en direct, l'absence de couverture de l'opposition durant les élections, et peu de programmes destinés aux populations rurales et moyennes.

Une telle approche de l'information et des programmes d'actualités compromet la capacité des médias audiovisuels à fournir une information impartiale, nécessaire pour le citoyen avisé et démocrate. Ce manque d'impartialité empêche donc le citoyen à prendre part aux processus de prise de décisions collectives l'affectant. Mais ceci ne fait que renforcer les détenteurs du pouvoir autocratique. La diversité, le débat contradictoire, les débats et interviews en direct, font des médias audiovisuels un cadre public ouvert où tout citoyen, sans distinction de statut socio-économique, peut s'informer et se faire entendre. Cependant, il est à noter que les médias audiovisuels utilisent souvent et beaucoup plus les langues locales et sont, de ce point de vue, sensibles à leur audiences. Le problème souvent posé est que le contenu des nouvelles diffusées en langues africaines manque d'impartialité et d'équilibre et donc la langue constitue un outil de propagande.

Concernant le divertissement, le sport et la culture, la tendance était et continue à être en faveur d'une large couverture des activités sportives aussi bien sur le plan national qu'international. Il y avait également une prédominance des programmes culturels et de divertissements produits de l'étranger. Les radios ont tendance à diffuser de larges séquences de musiques populaires étrangère. Avec l'émergence des stations de radio privée les musiques étrangères se sont elles aussi vues accordées une préférence encore plus accrue. Sans temps d'antennes, les musiques locales et africaines tendent à être marginalisées. Ce qui manque sur les antennes de radio et de télévision, ce sont les programmes produits sur place, qui reflètent et représentent les cultures et valeurs locales et la créativité des producteurs africains. Le niveau élevé de contenus étrangers signifie aussi l'usage maximal de langues étrangères. Les programmes étrangers diffusés par les médias audiovisuels d'Etat sont aussi souvent la preuve du lien avec les anciens pouvoirs coloniaux. Les pays francophones et lusophone importent souvent leurs programmes de la France, du Portugal et du Brésil tandis que pays anglophones le font du Royaume-Uni, l'Amérique du Nord, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Un tel profil de programmes, tel que définit ci-dessus, ne peut être décrit comme programmes de service public. De profonds changements doivent être réalisés en matière de définition de valeurs et pratiques de

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

programmes afin de transformer les médias audiovisuels nationaux/ d'Etat en véritables services publics de l'audiovisuel. La diversité, c'est-à-dire une gamme de programmes allant des informations aux divertissements, doit être le maître mot des programmes.

Pour s'assurer que les programmes culturels et de divertissement reflètent, représentent et aident à promouvoir les cultures nationales et locales, il est important que les programmes des services publics incluent des émissions produites sur place. De même, il est à noter que la diffusion des émissions produites sur place ne doit pas exclure la diffusion des émissions produites à l'étranger même si les sujets, situations ou questions abordés aideraient à édifier l'audience local. Il est donc important que les politiques et lois nationales sur l'audiovisuel prévoient dans les conditions d'octroi de licence des exigences pour les contenus locaux envers tous les médias audiovisuels.

Des questions telles que les critères de définition d'un contenu local, le pourcentage et le genre requis et autres sujets doivent faire l'objet d'attention. Les régulations sur les contenus locaux doivent tenir compte de la question de la qualité, des coûts et des sources des productions locales. Une approche utile, qui aiderait les services publics de l'audiovisuel à diffuser une gamme variée de programmes est d'introduire une régulation les obligeant à se procurer un pourcentage de productions locales auprès des producteurs indépendants et pas nécessairement les produire eux-mêmes. Tel que défendu par, ARTICLE 19, la régulation et la mise en application des conditions sur le contenu local ne doivent pas servir de critère pour priver les médias audiovisuels de la liberté de définir leurs propres grilles de programmes. Il est donc important que la régulation de ces conditions soit confiée aux organes indépendants de régulation dont le mandat devrait inclure la promotion, l'appui et la protection des services publics de l'audiovisuels.

Enfin, la question de langue dans les services publics de l'audiovisuel est très importante en termes d'accessibilité et identité culturelle. La tendance dans le secteur des médias audiovisuels en Afrique favorise les langues étrangères ou les langues plus parlées et marginalise certaines langues africaines notamment, celles parlées par les couches minoritaires. Des régimes autoritaires se sont servis des médias d'Etat pour mettre en œuvre leurs projets d'hégémonie ethnique et culturelle en favorisant certaines langues plus que d'autres. Les services publics de l'audiovisuel doivent éviter les mêmes pièges. Cette tendance est plus courante dans le secteur de la télévision du fait, en partie, de sa pénétration

Viabilité et Durabilité des Médias Audiovisuels Publics

urbaine, du coût des équipements et de son utilisation élevée au sein de l'élite. Les programmes diffusés en langues africaines sont importants étant donné que la grande majorité des Africains est à l'aise dans leurs langues. Il incombe aussi aux services publics de l'audiovisuel de promouvoir les langues africaines en tant que moyen d'affirmation et de promotion des identités nationales et locales.

La viabilité du Service Public de L'audiovisuel en Afrique

Le problème primordial que le cadre de la régulation et des politiques doit résoudre est de la question de la viabilité et de la durabilité du service public de l'audiovisuel en Afrique, comme une forme distincte, accessible à tous, s'adressant à tous et caractérisés par une grille de programmes variés et effectivement pertinents.

Pour être viable et durable, les services publics de l'audiovisuel requièrent deux aspects étroitement liés: de nouvelles dispositions institutionnelles et organisationnelles dans le cadre d'une politique de diffusion et une structure de réglementation plus large, ainsi que des ressources matérielles adéquates ou un financement.

Les nouvelles dispositions institutionnelles et organisationnelles doivent s'inscrire dans le cadre d'une politique et d'une structure de régulation, qui reconnaissent l'importance du service public de l'audiovisuel et le rôle central qu'il joue dans un système pluraliste et diversifié de l'audiovisuel. Le service public de l'audiovisuel, dans ce contexte donné, doit jouir d'une liberté de fonctionnement et d'une ligne éditoriale propre. Le nouveau contexte de changements en faveur du pluralisme et d'un système de gouvernement responsable favorise l'indépendance et la transparence en matière de régulation. Tel qu'indiqué dans la discussion qui précède, de nombreux pays ont entamé le processus de mise en place de structures de régulation de l'audiovisuel, qui reconnaissent l'importance d'une régulation indépendante.

Les nouvelles dispositions institutionnelles doivent consacrer les principes de transparence dans la nomination aux conseils, aux postes de responsabilité et de rédaction des médias publics des personnes qui sont distingués par leur participation et leur compétence. Les organes de régulation et les comités parlementaires multipartites, et non le ministre

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

ou le Président, doivent veiller à la mise en œuvre de ce processus. Ce sont ces dispositions institutionnelles qui assurent essentiellement l'autonomie de fonctionnement et l'indépendance de la ligne éditoriale propre. Les organes composés de la sorte sont mieux habilités à prendre des décisions relatives au fonctionnement et à la ligne éditoriale devant garantir la viabilité et la durabilité des services publics de l'audiovisuel. En retour, les services publics gérés de façon transparente et claire jouissent plus de la confiance et du soutien du public.

Il est également important que les organes de régulation jouissent d'une indépendance vis-à-vis des intérêts politiques et économiques. Mais ils doivent aussi bénéficier du financement requis pour réguler et protéger tous les médias audiovisuels et le rôle central que doit jouer un service public de l'audiovisuel. Un aspect crucial de ces dispositions institutionnelles est que la philosophie qui sous-tend les politiques et la régulation est la liberté d'expression, la liberté des médias ainsi que la libre circulation des informations et un secteur audiovisuel pluraliste et diversifié.

Les services publics de l'audiovisuel eux-mêmes ont besoin de nouvelles dispositions institutionnelles par lesquelles une prime est délivrée aux médias qui auraient fait preuve de responsabilité. Mais ils doivent être responsables vis-à-vis des comités parlementaires multipartites au sein desquelles personne ne saurait avoir de l'emprise. Ils doivent soumettre leurs rapports annuels au Parlement à travers un comité parlementaire nommé à cet effet. Concernant le contenu, ils doivent être responsables vis-à-vis de l'organe indépendant de régulation, les organes d'auto régulation des journalistes professionnels chargés des questions éthiques et professionnelles et du public à travers par exemple les expositions de rues et les réunions publiques où ils font intervenir le public. Dans tous les cas, les citoyens doivent savoir où formuler leurs plaintes ou, bien entendu, prier pour obtenir une réponse.

Les nouvelles dispositions institutionnelles doivent être synonymes de changement où les médias d'état ne seraient plus appropriés par les gouvernements et les parties au pouvoir mais plutôt par le public en tant que citoyens. Lorsque le public se sent propriétaire des services publics de l'audiovisuel il y a de fortes chances de viabilité et de durabilité. Il y a aussi de fortes chances que les citoyens soutiennent le financement public.

Les nouvelles dispositions et politiques institutionnelles créeront certes, un environnement propice et favorable pour les services publics audiovisuels. Mais les ressources adéquates, sûres et prévisibles, surtout

Viabilité et Durabilité des Médias Audiovisuels Publics

financières, sont absolument cruciales à la viabilité et à la durabilité. Comme indiqué plus haut, les programmes coûtent quelque soit leur provenance: produits sur place, acheté auprès des producteurs locaux ou importés. Des dépenses opérationnelles doivent être couvertes et les équipements doivent être entretenus et – ou renouvelés maintenant qu’il y a compétitivité dans le secteur de la publicité. Quelle soit la source de financement, les services publics de l’audiovisuel ne doivent pas être privés de leur liberté de fonctionnement et de définition de ligne éditoriale propre.

Les nouvelles dispositions institutionnelles et organisationnelles sont liées au financement public car seuls un service public de l’audiovisuel indépendant du point de vue opérationnelle et éditoriale seraient légitimes et crédibles aux yeux des citoyens et jouiraient du soutien de ces derniers: soutien double dans le sens du choix de leurs programmes et dans tout financement public qui inclut leur contribution directe à travers les redevances ou les impôts. Il est raisonnable que seuls le service public de l’audiovisuel jouissant d’autonomie de fonctionnement et éditoriale puissent attirer les fonds et le financement susceptibles d’assurer leur viabilité et leur durabilité.

L’adoption de nouvelles politiques économiques visant la réduction ou l’élimination des subventions aux entreprises étatiques signifie que les subventions d’état ne seront plus nécessairement disponibles. Il convient de repenser ces politiques puisqu’elles touchent aux services publics de l’audiovisuel en Afrique. Le comble de l’ironie est qu’il n’est accordé aux médias audiovisuels publics qu’une relative liberté de fonctionnement et de définition de la ligne éditoriale propre pour qu’ils puissent finalement jouer leur rôle de service public alors que les financements publics leur sont retirés. Cela signifie qu’au moment où ils étaient financés à partir des fonds de l’Etat, ils ne servaient pas le public. Maintenant qu’ils commencent à servir le public, ils ne peuvent pas bénéficier de financement public. S’il est vrai que les services publics de l’audiovisuel sont indispensables à la démocratisation et au développement, il s’ensuit qu’ils doivent jouir d’un financement public. Il s’ensuit aussi que le débat autour d’autres priorités urgentes telles que l’éducation et la santé n’est pas de mise, car, eu égard à leur rôle même, les services publics de l’audiovisuel constituent elles aussi des priorités urgentes.

Il ne serait pas réaliste d’espérer que la publicité constitue la source principale de revenu pour tout le secteur de l’audiovisuel y compris celui des médias publics. Il est vrai que des médias publics, du fait de leur

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

capacité à attirer de l'audience, attirent les annonceurs publicitaires. L'on ne saurait déduire que les revenus publicitaires suffisent pour les médias publics pour accomplir leur mandat. Comme il en découlait des débats en Afrique du Sud en 2002 durant le processus vote du projet de loi sur la Réforme de l'Audiovisuel, même si la SABC a pu se tailler la part du lion en matière de publicité du fait de sa portée, du nombre de chaînes dont les chaînes commerciales, les revenus ne lui suffiraient pas pour remplir son mandat surtout en matière de langues africaines. Sa grille de programmes de télévision accorde la même préférence aux programmes étrangers tout comme dans d'autres pays africains. Ses stations radios qui émettent en langues africaines bénéficient d'une plus large audience (des millions) décrochent moins de contrats de publicité que les stations FM en zones urbaines qui émettent en anglais et diffusent de larges séquences de musique populaire. En outre, les nouveaux médias audiovisuels privés à vocation commerciale parlent de compétitivité lorsqu'il s'agit de publicité et de parrainage lorsqu'il s'agit de services publics de l'audiovisuel. Ils constituent souvent des pôles d'attractions plus alléchantes pour les annonceurs publicitaires, ciblant l'auditoire aisé et non la masse. La Télévision et les radios FM en zones urbaines jouissent de cette attraction. Dans ce contexte, la question de la survie et de la viabilité des médias audiovisuels d'Etat mérite une attention plus soutenue.

Un mécanisme de financement, qui n'exclut pas la publicité, mais ne dépendant pas non plus entièrement d'elle, doit être inventé. Les événements des années 90 ont montré que la publicité est devenue une réalité en matière de financement des services publics de l'audiovisuel.

Cette situation risque de perdurer. Le problème est que la publicité devient la principale source de financement. Pourtant elle est non seulement imprévisible, mais elle a aussi tendance à perturber les grilles de programmes. Comme telle, elle est préjudiciable aux services publics de l'audiovisuel. Pour assurer que les services publics de l'audiovisuel maintiennent leur identité et assument leur rôle, des modes de financement public libres de toutes manipulations et ingérences politiques doivent être la principale source de financement. De telles modes de financement public devront tenir compte de l'augmentation de coûts et être à même de satisfaire les besoins du point de vue du fonctionnement et de la ligne éditoriale des médias publics dans un environnement compétitif de chaînes multiples en pleine expansion.

Les conditions qui prévalent dans chacune des régions et pays en Afrique doivent être prises en compte pour décider de la meilleure

Viabilité et Durabilité des Médias Audiovisuels Publics

structure de financement public. L'on se contentera de dire que parmi les options, figurent une combinaison de subventions directes, votées par le parlement, et qui, de par sa nature et comme parmi tant d'autres, doit s'étaler sur plusieurs années conformément aux recommandations du Conseil Mondial des Radio et Télévisions (2000) plutôt que de s'étaler sur une année de manière à assurer davantage l'autonomie financière, permettre une planification à long terme, et exiger des redevances auprès des utilisateurs ou des impôts sur les factures d'électricité au cas où le système de facturation et de recouvrement serait suffisamment adaptée. Cela ne saurait être possible dans certains pays africains parce qu'il y a très peu de connexions électriques et le système de facturation et de recouvrement n'est pas sophistiqué. La subvention publique doit être votée au parlement indépendamment du budget du ministère en charge de l'audiovisuel de manière à empêcher toute ingérence. L'organe devant rendre compte des subventions doit être également placé sous la supervision directe du parlement par l'entremise d'un comité multipartite désigné.

Les services publics de l'audiovisuel qui sont gérés de manière professionnelle et qui jouissent d'une autonomie de fonctionnement doivent aussi améliorer les mécanismes de recouvrement des redevances et des revenus publicitaires pour que toutes les sources de revenu soient maximisées. Accepter de s'acquitter des redevances ou de payer des impôts dépendra en grande partie de la capacité des services publics de l'audiovisuel à créer, à travers leurs grilles de programmes, des liens solides et à développer un sens d'appropriation du public en tant audimat.

Il est réaliste de reconnaître que la publicité et le parrainage commercial feront partie du mécanisme de financement, mais toujours est-il que la publicité doit être réglementée à plusieurs égards, y compris le plafonnement du taux de publicité par rapport au financement public et de la fréquence des publicités dans les grilles de programmes et leur diffusion en dehors des heures d'informations et des actualités. Finalement, l'on doit aider les services publics de l'audiovisuel à épargner leurs énergies en cessant de se lancer dans la course publicitaire et se concentrer plutôt à la conception d'autres grilles de programmes qui satisfont à tous les besoins et à tous les goûts.

Il est à noter que les médias par satellites, les nouvelles chaînes terrestres, les services à péage ou par abonnement continueront de faire concurrence pour une part du marché au près de l'audimat aisé. Les nouveaux entrants rechercheront également à faire concurrence pour les

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

ressources humaines, notamment le personnel de rédaction et de production, qui pourrait être attiré par de meilleures propositions de rémunération. Comme le Conseil Mondial de la Radio et de la Télévision l'a indiqué, les services publics de l'audiovisuel ne peuvent pas faire la concurrence pour la publicité en abandonnant tout le reste de l'audimat pour se concentrer sur l'audimat aisé dans le souci de conserver ou de gagner une part du marché. Une telle stratégie perturberait les grilles de programmes et changerait sa spécificité. L'on mettra ainsi en doute les avantages que ces médias tirent du financement public s'ils n'offrent pas de programmes différents des médias commerciaux et tirent de ce fait un avantage injuste du financement public. Les services publics de l'audiovisuel ne doivent pas ignorer les programmes destinés à l'audimat aisés parce que ces programmes doivent faire partie de leur gamme variée de programmes.

Le financement adéquat, sûr et constamment révisé, doit servir à assumer le rôle des services publics de l'audiovisuel en tant que moyen d'information diversifiée, d'éducation et de divertissement. Il est important que le mécanisme de financement des services publics de l'audiovisuel soit garanti par une législation telle qu'une loi sur l'audiovisuel.

Ainsi, la transformation des médias audiovisuels d'Etat en véritables service public de l'audiovisuel doit impliquer la restructuration du système de financement, de nouvelles dispositions institutionnelles devant aboutir au libre choix des grilles de programmes, et garantir la crédibilité vis-à-vis de l'audimat et par extension vis-à-vis des annonceurs publicitaires et des parrains et permettre au service public de l'audiovisuel 'de rivaliser' efficacement avec les nouveaux médias audiovisuels. Finalement, comme stipulé dans la Charte africaine de l'Audio-visuel la Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression en Afrique 'les gouvernements Africains doivent adopter les politiques économiques qui permettent à l'Audiovisuel de s'épanouir'.

Actions de Plaidoyer Possibles

Les services publics de l'audiovisuel sont presque partout en Afrique de véritables médias audiovisuels d'Etat avec une apparence de service public de l'audiovisuel. Il s'avère donc nécessaire de transformer les

Viabilité et Durabilité des Médias Audiovisuels Publics

médias audiovisuels d'Etat en service public de l'audiovisuel.

L'ouverture des ondes hertziennes a été une initiative judicieuse, aussi a-t-elle mis fin au monopole de l'état sur l'information dans le secteur audiovisuel. Cependant, l'ouverture des ondes hertziennes n'a nécessairement pas donné lieu à un paysage à l'audiovisuel pluraliste et diversifié. Deuxièmement, l'ouverture des ondes hertziennes a aussi donné lieu à une vague de concurrence où les médias audiovisuels nationaux ont dû se résoudre à fournir de meilleurs services, ne serait que pour survivre.

De nouvelles dispositions institutionnelles dans le contexte d'une politique audiovisuelle, qui promeut le pluralisme et la diversité et garantit une régulation indépendante et l'autonomie de fonctionnement et de ligne éditoriale propre aux médias audiovisuels publics, s'avère nécessaire. Une nouvelle politique de diffusion doit impliquer le gouvernement, les journalistes et la société civile dans des processus participatifs. Le contexte de réformes démocratiques crée un climat favorable à une approche inclusive. La démocratisation et le développement, ne sauraient être durables, comme cela a été le cas dans certains pays, si les médias audiovisuels d'état ne se transforment pas en service public de l'audiovisuel pouvant jouer un rôle crucial dans la promotion et la défense des nouvelles valeurs démocratiques.

La Charte Africaine sur l'Audiovisuel adoptée lors de conférence de Windhoek + 10 en 2001 par un groupe représentatif des praticiens des médias Africains et la Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression en Afrique, adoptée par la Commission Africaine sur des Droits Humains et des Peuples en 2002 sont suffisamment détaillées pour servir de plan pour la transformation des médias audiovisuels d'Etat en service public de l'audiovisuel. Les questions qu'elles évoquent et les directives qu'elles offrent constituent une base solide pour des programmes de plaidoyer dans les différents pays en Afrique.

Notes Explicatives

² La Charte Africaine sur l'Audiovisuel a été adoptée lors de la conférence de Windhoek + 10 en mai 2001. La conférence fait suite à la conférence de 1991 qui adopta la Déclaration de Windhoek sur la Promotion d'une Indépendante et Pluraliste.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

² La Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression en Afrique a été adoptée par la Commission Africaine des Droits de Homme et des Peuples à Banjul, en Gambie, en octobre 2002.

*Problèmes Inhérents au Contenu Local
des Médias Audiovisuels*

Chapitre 6

PROBLÈMES INHÉRENTS AU CONTENU LOCAL DES MÉDIAS AUDIOVISUELS

Nixon Kariithi

Résumé

Dans le contexte actuel de libéralisation des ondes hertziennes, il y a un réel danger de voir une pluralité de chaînes diffuser le même contenu. La tendance est de se lancer dans l'importation des musiques populaires, de sports, de films à faible budget et des pièces de théâtre et d'éviter la production des programmes locaux en langues locales. Toutefois, des impératifs idéologiques, moraux et économiques militent en faveur de la promotion de contenus locaux.

Les impératifs idéologiques et moraux sont liés au rôle de la radio et la télévision et de ses relations avec les auditeurs. Le contenu local est important si l'on veut réaliser des programmes diversifiés et il a donc besoin d'être promu. La réglementation du contenu local constitue un moyen idéal de promotion de la diversité dans la programmation. La réglementation du contenu local peut aider à accroître le rôle démocratique de la radio et la télévision aussi longtemps qu'elle n'est pas administrée selon des conditions qui minent l'indépendance de la ligne éditoriale, de la créativité et de la programmation. Les quotas de contenu local sont identifiés comme un mécanisme clef de promotion d'une programmation diversifiée. Un processus de délivrance de licence conduit par des régulateurs indépendants est un mécanisme clef de régulation du contenu local et devrait être stipulé dans toutes les licences y compris dans les licences de l'audiovisuel commercial.

La réglementation du contenu local est une façon de stimuler et de développer une industrie de production locale de même que l'activité locale économique en générale. Il est crucial que soient développées des méthodes de financement et de création de compétences professionnelles pour la production du contenu local si l'on ne veut pas que ces quotas de contenu local ne deviennent pour toujours des conditions d'obtention de licence qui ne sont pas remplies.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Introduction

La récente expansion des moyens audiovisuels en Afrique a également mis en lumière les nombreuses lacunes des mesures politiques, parmi lesquelles il convient de mentionner la réglementation du contenu. Celle-ci est un sujet fortement sensible et litigieux, particulièrement parce qu'elle impose de faire la part des choses entre les libertés individuelles, les garanties constitutionnelles, les accords internationaux, et l'effort de création d'une identité collective par la société. Les politiques de l'audiovisuel qui émergent dans plusieurs pays d'Afrique manquent d'un engagement de fond vis-à-vis de la philosophie et des principes de contenu local. Pour cela, elles offrent peu de directives aux institutions de médias, aux agents des médias, et à la société en général. Ce chapitre va examiner la situation de la réglementation du contenu local en Afrique, puis soulever les problèmes majeurs relatifs au contenu local de l'audiovisuel en Afrique, et identifier les questions pour le plaidoyer des acteurs. Des raisons idéologiques, économiques et morales justifient la promotion du contenu local dans les programmes de radiodiffusion. Les raisons idéologiques comprennent la promotion de l'identité nationale et collective, la protection de la souveraineté culturelle, la promotion de la cohésion nationale, le développement d'une culture de tolérance grâce à un pluralisme d'opinions et de choix, ainsi que la stimulation de la démocratie et des valeurs démocratiques. Les raisons économiques comprennent la promotion du talent local, la création d'activités économiques pour la population locale dans la radio et télévision, et le transfert des compétences et de la technologie des pays développés vers les pays en développement. Les raisons morales comprennent la protection du public contre un contenu négatif appelant aux troubles publics, offensant pour la décence publique et les bonnes mœurs, et/ou culturellement/ethniquement incendiaire.

Définition du Contenu des Médias Audiovisuels

Le contenu des Médias est un vaste terme, avec plusieurs significations. Généralement le contenu des médias englobe les aspects de production et de consommation des produits des médias audio et audiovisuel. Les aspects de production sont liés premièrement à la nature économique des

Problèmes Inhérents au Contenu Local des Médias Audiovisuels

industries des médias et à la nature transnationale des produits des médias. La production du contenu des médias est une activité économique génératrice d'une vaste gamme d'intérêts privé et public. Par conséquent, la production du contenu est jugée cruciale non pas seulement en raison de ce qu'elle fournit de façon routinière aux radio-diffuseurs, mais également en raison des immenses avantages économiques qu'elles rapportent aux producteurs du contenu. A cette ère de cultures fortement mondialisées, un contenu de médias produit pour une seule société, est en règle générale porteur d'une forte valeur de revente dans d'autres sociétés tant qu'elles ont en commun certaines valeurs culturelles avec le produit original, ou qu'elles sont disposées à tolérer les valeurs étrangères. Dans ce cas, un seul producteur peut faire de la reproduction et revendre plusieurs fois le même produit.

Les aspects de la consommation sont souvent dépendants des normes morales et idéologiques. Les normes morales ont trait à ce qui est acceptable comme étant de "bon" ou "mauvais" goût, et sont généralement basées sur l'acceptation par la société des interprétations courantes du bon et du mauvais. Les normes idéologiques sont moins explicites, précisément parce qu'elles sont souvent interprétées dans des termes aussi abstraits que "protection et amélioration de l'identité nationale et de la souveraineté culturelle".

Ces multiples définitions ont toutefois pris racine dans la profonde interprétation du rôle de la radio et la télévision dans la société. Dans plusieurs cas le spectre des fréquences (ondes hertziennes) sont conçues comme une ressource naturelle limitée dont l'usage ne doit pas seulement favoriser le bien public mais également préserver l'intérêt public. Favoriser le bien public, c'est améliorer le bien-être général de la société. Préserver l'intérêt public implique l'accès universel aux fréquences allouées, l'accès au choix et la diversité de choix. La réalisation de l'accès, de la diversité, de l'égalité et de l'indépendance dans l'audiovisuel assurent un pluralisme de l'information et des opinions, et favorisent les valeurs démocratiques.

Le contenu local des médias est généralement défini comme une programmation réalisée sous le contrôle de l'esprit de créativité des ressortissants du pays. L'Autorité Indépendante des Communications d'Afrique du Sud (ICASA) définit Le contenu local comme l'imposition de conditions d'obtention de licences aux radiodiffuseurs pour les obliger à réaliser des programmes qui émanent du public et/ou qui reflètent tous les aspects de la vie publique dans leur pays respectifs.ⁱ Une telle

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

“émanation” ou “production” est généralement interprétée pour signifier l'utilisation des ressources humaines locales aussi bien que la production locale et la post-production de programmes. L'utilisation des ressources humaines locales implique le recours aux services de producteurs locaux, de directeurs, de rédacteurs, d'acteurs et de figurants etc. La production locale et la post-production ont trait à l'édition réelle en ligne, le perfectionnement de la vidéo et de l'audio ainsi que la duplication. En conséquence, le terme “local” dans le contenu des médias audiovisuels est compris premièrement sur la base de sa pertinence qualitative, de l'intérêt matériel, et de la contribution à long terme à la préservation des cultures.

Justifications de la Réglementation du Contenu Local

Les définitions sont importantes pour comprendre pourquoi les gouvernements réglementent le contenu des moyens de radiotélédiffusion. La réglementation du contenu de la radiotélédiffusion, voire la plupart des réglementations de l'audiovisuel s'efforcent de:

- Protéger l'identité, l'unité et la souveraineté de la nation
- Promouvoir le pluralisme des opinions et des choix
- Promouvoir un sens collectif de citoyenneté, promouvoir la tolérance, la diversité et la réconciliation
- Sauvegarder la sécurité nationale et la sécurité
- Renforcer la démocratie et les valeurs démocratiques
- Améliorer les talents locaux
- Améliorer les opportunités économiques pour les populations nationales. Protéger le public contre le contenu négatif des médias (matériel indécent ou pornographique, atteinte à la vie privée, pratiques dangereuses, etc)

Ces objectifs peuvent être classés en trois grands groupes, à savoir, l'idéologique, l'économique et la morale. Les objectifs idéologiques de la réglementation du contenu sont basés sur la notion selon laquelle le contenu des médias peut avoir pour l'audience des effets délétères sur les

Problèmes Inhérents au Contenu Local des Médias Audiovisuels

normes et les valeurs existantes. Ceci présuppose que les différentes sociétés ont des valeurs et des normes distinctes, et qu'il prévaut au sein de ces sociétés un réel désir de préserver ces qualités culturelles singulières. Les sociétés réglementent la manière dont les médias peuvent utiliser le contenu étranger et dans le processus, elles minimisent leur exposition aux influences envahissantes du contenu des médias étrangers. En procédant ainsi, les Etats protègent leur propre identité nationale et leur culture. Sans aucune réglementation sur le contenu, il est à craindre que le contenu importé inonde les médias locaux de l'audiovisuel et submergent les normes et les valeurs culturelles. Une hypothèse majeure ici est que le contenu des médias locaux ne représente aucune menace à l'identité nationale mais qu'au contraire, ils renferment des éléments qui célèbrent l'unité et la souveraineté nationales. Par exemple, la Loi (1991) sur l'Audiovisuel du Canada stipule que le système de radiodiffusion du pays devrait contribuer à maintenir et à améliorer l'identité nationale et la souveraineté culturelle. En plus, les radiodiffuseurs devraient:

- Travailler à sauvegarder, enrichir et renforcer le tissu culturel, politique, social et économique du Canada.
- Encourager le développement de l'expression Canadienne en fournissant une vaste gamme de programmes qui reflètent les attitudes, les valeurs et la créativité artistique du Canadien, en montrant le talent Canadien dans les programmes de divertissement et en présentant des informations et des analyses sur le Canada selon la perspective canadienne.

De la même manière, la Loi sur les Services de l'audiovisuel de la Tanzanie (1993) exige des radiodiffuseurs d'encourager l'expression et la culture tanzanienne et africaine; de servir les intérêts et les besoins des Tanzaniens; et de contribuer à travers les programmes à une prise de conscience partagée, à l'identité et la continuité nationale. La Loi par ailleurs demande aux radiodiffuseurs de réaliser des programmes qui traitent de la culture, des arts, du sport et de l'éducation, se rapportant à la Tanzanie et à l'Afrique.

Les objectifs économiques se fondent sur la position bien acceptée selon laquelle les pays développés disposent de technologies supérieures mais de marchés saturés, tandis que les pays en développement possèdent moins de technologies sophistiquées mais de vastes marchés inexploités.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Selon la théorie économique, les avantages des exigences du contenu local se font sentir principalement à travers des relations en cascades. Les relations en cascades existent lorsque la croissance d'une industrie aboutit à la croissance des industries qui l'approvisionnent; par exemple, la croissance de l'industrie de la radio et la télévision peut encourager la croissance des maisons de production, ce qui entraînera une demande en producteurs indépendants et un développement de compétences connexes dans le pays. Dans cette telle situation, l'industrie de la radio et la télévision a un lien direct en amont avec les maisons de production, et un lien indirect en amont avec les institutions de formation qui développent les talents humains et les ressources nécessaires pour satisfaire la demande croissante des maisons de production.

La réglementation du contenu local exige du radiodiffuseur de consacrer une certaine proportion de son temps d'antenne aux productions locales, faisant de ce fait, la promotion de l'emploi et le transfert de technologie. Les radiodiffuseurs qui tiennent à relever la qualité de leurs programmes, motivent souvent les maisons locales de production grâce à des mesures incitatives comme de nouveaux contrats d'assistance, de financement et de formation.

Les relations en cascades générées par la réglementation du contenu local dépendront des stratégies adoptées individuellement par les radiodiffuseurs individuels ou l'industrie en général. Si les relations en cascades sont créées par une collecte des contenus auprès des maisons de production, celle-ci pourrait conduire au transfert de connaissances et à la croissance des capacités de la production locale. D'un autre côté, ces relations réalisées par la collecte de contenus grâce à des dispositifs internes ou auprès de filiales ou succursales commerciales vont se matérialiser par le renforcement des compétences des employés. Notamment, la plupart des pays promulguent des lois cadres et délèguent les interprétations et la mise en œuvre aux autorités de régulation. Par exemple, la Loi sur les Services de l'audiovisuel de Tanzanie (1993) demande aux radiodiffuseurs de:

- Encourager le développement de l'expression et de la culture Tanzanienne et Africaine.
- Servir les intérêts et les besoins des Tanzaniens.
- Réaliser des programmes de hauts niveaux.

Problèmes Inhérents au Contenu Local des Médias Audiovisuels

- Faire un usage maximum de la créativité et des autres ressources du Tanzanien dans la réalisation et la présentation des programmes.
- Contribuer grâce aux programmes à une prise de conscience partagée de l'identité et de la continuité de la nation.
- Réaliser des programmes qui traitent de la culture, des arts, du sport et de l'éducation relativement à la Tanzanie et à l'Afrique.

De la même manière, la Loi sur l'Audiovisuel du Canada (1991) exige que les radiodiffuseurs à travers leur programmation et opportunités d'emploi qui se présentent dans le cadre de leurs opérations, servent les besoins et les intérêts, et reflètent les circonstances et aspirations des hommes, des femmes et des enfants Canadiens. La Loi par ailleurs stipule que la programmation devrait refléter l'égalité des droits, la dualité linguistique et la nature multiculturelle et multiraciale de la société Canadienne, et la place spéciale des minorités dans la société.

Les objectifs moraux se fondent sur le besoin de préserver la décence publique et la bienséance. Les objectifs présupposent l'existence de mesures classiques sur des valeurs souvent subjectives, comme le bon goût, la violence, le crime et les comportements anti-sociaux, la diffamation, la vie privée, etc. Par exemple, la Loi sur l'Audiovisuel (1990 et 1996) a mis en place en Grande Bretagne la Commission Indépendante de la Télévision (ITC), qui à son tour a élaboré un code détaillé de programmes sur les questions morales/éthiques comme la précision, l'impartialité, la représentation sexuelle, le langage, la violence, le goût et la décence, et les crimes raciaux et religieux.

Le développement d'une réglementation du contenu local est fortement lié au niveau général de développement du secteur de l'audiovisuel dans plusieurs pays. Dans ces conditions, les pays de l'Europe Occidentale et de l'Amérique du Nord ont une histoire relativement plus longue de réglementation du contenu local que les pays Africains. Toutefois, dans presque tous les pays, la réglementation du contenu local est enracinée dans la philosophie politique des médias et de la société. Les institutions de médias ont un rôle critique dans les démocraties, à savoir, encourager le débat public, représenter une opinion la plus large possible dans les réflexions, et être les gardes fous et les défenseurs des citoyens ordinaires. Ce faisant, les médias participent à la

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

promotion de l'égalité, de l'identité nationale, de la diversité des opinions, et à la génération d'une vague de citoyens bien informés. Les médias aident également dans la construction de la nation en suscitant un sens commun de la citoyenneté, et en assurant la promotion de la tolérance, de la diversité et de la réconciliation. De tels rôles font naturellement des médias des partenaires semblables aux institutions comme l'Eglise et les autres organisations de la société civile qui œuvrent en faveur de la stabilité sociale et du progrès. Les partisans de cette position philosophique affirment que le contenu des médias devrait être réglementé afin que les avantages des médias dans une démocratie soient réalisés.

Une perspective complémentaire à la philosophie politique se fonde sur les droits humains prévus dans un certain nombre d'instruments internationaux. Parmi ceux-ci, il convient de noter la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH), le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (ICCPR), le Pacte International relatif aux Droits Sociaux et Culturels (ICESCR), la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (la Charte de Banjul), La Convention Européenne des Droits de l'Homme (ECHR), et la Convention Inter-Américaine des Droits de l'Homme (IACHR). Ces instruments soulignent les droits humains fondamentaux relatifs à la liberté d'expression et à l'auto-détermination. Entre autres, un contenu de médias qui ne fait pas la promotion des principes démocratiques comme la diversité, l'accès, et l'égalité violent ces instruments. Dans le contexte du contenu local, ces instruments ont été utilisés pour protéger les aspects socioculturels, politiques et économiques d'une société, aspects qui étaient propres à une nation souveraine et qui avaient besoin d'être distingués des autres aspects.

La plupart des pays Africains ont souscrit à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH), à la Charte de Banjul, et au moins à d'autres instruments. Par exemple, la Constitution Kenyane (révisée en 1998) dispose que 'Chaque individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression; ce droit implique la liberté d'avoir une opinion sans aucune ingérence et de rechercher, recevoir et transmettre des informations par tous les moyens indépendamment des frontières.' De la même manière, la Section 16 de la Déclaration des Droits d'Afrique du Sud, dispose que 'Chaque individu a droit à la liberté d'expression, ce qui inclut la liberté de la presse et des autres médias; la liberté de recevoir ou

Problèmes Inhérents au Contenu Local des Médias Audiovisuels

de transmettre des informations ou les idées; la liberté de la créativité artistique; la liberté académique et la liberté de faire de la recherche scientifique.' Les Articles 9, 17 et 18 de (1982) de la Charte de Banjul stipulent:

Article 9:

1. Toute personne a droit à l'information.
2. Toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et des règlements.

Article 17:

1. Toute personne a droit à l'éducation.
2. Toute personne prendre part librement à la vie culturelle de la communauté.
3. La promotion et la protection de la morale et des valeurs morales traditionnelles reconnues par la communauté constitue un devoir de l'Etat dans le cadre de la sauvegarde des droits de l'homme.

Article 18:

1. La famille est l'élément naturel et la base de la société. Elle doit être protégée par l'Etat qui doit veiller à sa santé physique et morale.
2. L'Etat a l'obligation d'assister la famille dans sa mission de gardienne de la morale et des valeurs traditionnelles reconnues par la communauté.
3. L'Etat a le devoir de veiller à l'élimination de toute discrimination contre la femme et d'assurer la protection des droits de la femme et de l'enfant tels que stipulés dans les déclarations et conventions internationales.
4. Les personnes âgées ou handicapés ont également droit à des mesures spécifiques de protection en rapport avec leurs besoins physiques et moraux.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Un Cadre de Réglementation du Contenu Local

Plusieurs pays Africains ne disposent pas d'institutions indépendantes pour superviser les activités de l'audiovisuel, bien qu'un nombre croissant commence à en créer. Dans les pays disposant d'autorités de régulation fonctionnelles, il existe deux modèles: l'un consiste à mettre ensemble en paquet les activités de l'audiovisuel et des télécommunication et l'autre consiste à avoir des régulateurs séparés pour les deux secteurs. Au Kenya, en Afrique du Sud et au Nigeria, les organes de réglementation des communications supervisent simultanément les opérations dans les secteurs de l'audiovisuel et de la télécommunication. D'autres pays par contre, tels que la Tanzanie et le Zimbabwe, ont nommé des régulateurs séparés pour les deux activités. Dans les pays qui ne possèdent pas d'agence de régulation, les ministres du gouvernement gèrent directement les activités de l'audiovisuel et de la télécommunication.

La tendance mondiale actuelle est de combiner la réglementation de l'audiovisuel et des télécommunications, un effort destiné à suivre l'inévitable convergence de ce qui était auparavant perçue comme des industries de communication disparates. En Afrique cependant, de telles pratiques oublient les faiblesses des secteurs de communications, les niveaux de développement économique et la nature irrégulière des initiatives privées d'investissement dans le secteur.ⁱⁱ Il convient de noter que dans les pays où différentes agences régulent la télévision et la radio, un statut général est souvent appliqué dans toute l'industrie comme le préalable à une régulation officielle plus spécifique. Au Royaume-Uni par exemple, la Loi sur l'Audiovisuel (1996) crée l'Autorité de la Radio et la Commission Indépendante de la Télévision respectivement, comme les premiers régulateurs de la radio et de la télévision.

Certains pays Africains disposent de structures vagues chargées de la supervision des lois sur l'audiovisuel. Par exemple, l'Industrie Namibienne de radio et de la télévision est régie par la Loi sur la Radio (1952), la Loi sur l'Audiovisuel (1991), et la Commission Namibienne de la Communication (1992 & 1995). En Tanzanie, plusieurs lois régissent le fonctionnement des médias, à savoir, la Loi sur la Presse (1976), la Loi sur l'Agence d'Information de la Tanzanie, (1976 & 1992), la Loi sur la Radio Tanzanienne (1965), la Loi sur les Services de l'audiovisuel (1993), et la Loi sur les Télécommunications de la Tanzanie. Au Kenya, la Loi sur le Livre et la presse, la Loi sur les Films et les Théâtres sur scène, la Loi sur la Diffamation, et la Loi sur le Droit d'Auteur fonctionnent parallèlement

Problèmes Inhérents au Contenu Local des Médias Audiovisuels

avec la Loi sur l'audiovisuel du Kenya et la Loi sur les Communications du Kenya. Rationaliser une telle régulation afin d'éliminer les goulets d'étranglement et les insuffisances est crucial pour la croissance et le développement de l'audiovisuel.

Alors qu'une certaine forme de réglementation du contenu local est toujours jugée nécessaireⁱⁱⁱ, certains observateurs pensent que la réglementation volontaire est la plus pratique et la plus efficace. Une telle auto régulation se fait par des conseils nommés indépendamment et ayant pour mandat de fixer les directives en matière de contenu, et de gérer un système de plaintes et de sanctions. La réglementation volontaire est souhaitable car elle donne aux radio-diffuseurs la flexibilité nécessaire pour développer des stratégies, en conformité avec la multiplicité croissante des médias audiovisuels. Par exemple, jusqu'en 2000, l'Australie utilisait un système volontaire qui exigeait de la télévision publique de consacrer au contenu local 10% au moins du budget de leur programme. Les partisans de cette démarche soutiennent également que la réglementation volontaire est cruciale à cause des distinctions de moins en moins grandes entre les médias électroniques et non électroniques.

Un contre argument en appelle à une réglementation légale du contenu des médias, premièrement à cause de la commercialisation croissante et la nature générale des industries de médias. Les défenseurs de cette thèse mettent l'accent sur la recherche effrénée par certains médias du profit, la nature de plus en plus mondialisée de plusieurs produits de médias, et l'envergure transnationale (supranationale dans certains cas) des associations de médias telles que CNN, BBC, Multichoice, et la SABC. En s'appuyant sur des études qui montrent que les médias audiovisuels sont très envahissants et influents, cette école de pensée considère qu'il est nécessaire de maintenir une forte réglementation sur le contenu des médias. Tout au moins, elle soutient qu'une réglementation légale cohérente devrait soutenir toutes formes de réglementation volontaire.

Tout comme la réglementation volontaire, la réglementation légale comporte des directives sur le contenu et un système très contraignant de plaintes et de sanctions. En Gambie, par exemple, la Loi instituant la Commission Nationale des Médias (2002) fixe des normes relatives au contenu local, de même donne à celle-là le pouvoir de d'examiner et de statuer sur les plaintes portées contre le personnel ou les institutions des médias relativement au contenu. Les règles régissant le contenu local sont difficiles à concevoir et à mettre en application essentiellement parce que

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

l'on s'attend à ce qu'elles couvrent une vaste gamme d'aspects qualitatifs et quantitatifs de la programmation. Les aspects quantitatifs sont généralement ceux qui énoncent les proportions spécifiques du temps de prestations qui doivent être consacrées au contenu local. Les périodes de performances sont les portions de temps d'antenne au cours duquel le radiodiffuseur est considéré avoir une grande audience peut être suffisamment évalué et régulé. Par exemple, en Australie, une période unique de performance est celle comprise entre 6 heures et minuit. Plusieurs pays utilisent des tranches horaires, hebdomadaires et/ou annuelles comme mesures de périodes de performance. Diverses exigences quantitatives sur le contenu local peuvent être imposées aux radio-diffuseurs publics ou privés, tout étant fonction de comment ils dépendent individuellement de la publicité et ce que le grand public attend d'eux en tant que des sources de nouvelles, d'informations et de divertissement. D'autres part, les aspects qualitatifs sont ceux qui sont basés sur les valeurs de la culture, de la langue, du genre, de la démographie ainsi que d'autres valeurs connexes. Par exemple, l'Afrique du Sud, le Canada et l'Australie disposent tous de réglementations qualitatives sur le théâtre, les films, les émissions enfantines, les informations, les causerie-débats, les vidéos musicales, etc. Aujourd'hui beaucoup de réglementations essaient de réguler ces deux grandes catégories avec des taux de réussite variés.

Une stratégie commune de réglementation consiste en l'instauration d'une structure à plusieurs niveaux, avec les premiers niveaux appelés à soutenir les normes générales dans tout le contenu de l'audiovisuel et les niveaux supérieurs devant soutenir les normes plus spécifiques. Les normes générales comprennent en premier lieu le recrutement du capital humain local, à savoir, l'utilisation du personnel local pour la gestion, la production, et le financement des programmes. Par exemple, avant qu'un programme ne puisse être considéré comme contenu local, la Loi sur l'ICASA de l'Afrique du Sud (2002) nécessite que:

- Les directeurs de programme et les rédacteurs soient des citoyens d'Afrique du Sud ou des résidents permanents
- 50% des premiers rôles (acteurs principaux), 75% du personnel d'appui, 50% de l'équipe soient des citoyens d'Afrique du Sud ou des résidents permanents

Problèmes Inhérents au Contenu Local des Médias Audiovisuels

- La post-production soit entièrement réalisée en Afrique du Sud
- 50% du financement devrait provenir de l'intérieur de l'Afrique du Sud

Un inconvénient évident de ces exigences réside dans le fait qu'elles assument l'existence d'un approvisionnement important en main d'œuvre qualifiée, et une disponibilité de la technologie de production ainsi qu'un financement. Il convient de noter qu'en février 2002, l'ICASA a cherché à réduire la portée des exigences de post-production et de financement, arguant qu'elles découragent l'investissement et la collaboration internationale entre les acteurs de l'industrie de production de la radio et de la télévision du pays. L'ICASA propose de réduire la contribution financière minimum de l'Afrique du Sud à 20%, et d'exiger seulement le recours à des Sud Africains comme personnel clef dans la post-production.

Un autre inconvénient réside dans la difficulté à superviser et à mettre en œuvre ces exigences. Une équipe d'assesseurs qualifiés est requise, aussi bien qu'un mécanisme hautement efficace chargé des contrôles réguliers et suivis indépendants. Ainsi, la plupart des agences de réglementation n'assurent pas l'application de ces exigences et comptent sur les données et les informations fournies par les radio-diffuseurs. Au delà du système à plusieurs niveaux, des réglementations plus spécifiques sont conçues pour les actualités, les causeries, les théâtres, et les émissions enfantines. Les critères de préparation de ces niveaux supplémentaires se fondent sur la nécessité pour les programmes de radio et de la télévision d'informer et d'éduquer le public.

Une deuxième stratégie consiste à fixer des quotas de contenu local que les radio-diffuseurs doivent respecter comme une des conditions de jouissance des licences d'exploitation. Le but de la fixation des quotas est d'améliorer aussi bien la quantité que l'équilibre du contenu local dans les prestations générales de l'audiovisuel. Certaines stratégies d'allocation de quota impliquent la rediffusion des productions locales. Dans presque tous les cas, les stratégies de quota offrent aux radiodiffuseurs un délai cours duquel ils doivent remplir les conditions du quota local. L'Afrique du Sud et le Zimbabwe possèdent certaines des réglementations les plus élaborées énoncées dans les lois relatives à l'audiovisuel, et dans le cas de l'Afrique du Sud, dans les conditions d'obtention de licence de tous les

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

radiodiffuseurs y compris le radiodiffuseur public, les stations de télévisions et de radio privées et les stations de radio communautaire.

Les différentes licences de l'audiovisuel et les conditions d'obtention de licence sont soumises à différents quotas. Par exemple, les radiodiffuseurs du service public bénéficient de quotas différents de ceux des stations de télévision communautaire, télévision commerciale à antenne libre et la télévision par souscription. De même, il est souvent demandé aux radios du service public et aux radios commerciales de maintenir des quotas minima différents. Comme indiqué plus haut, des minima différents sont utilisés pour refléter dans quelle proportion un radiodiffuseur donné devrait recourir à la publicité comme première source de revenus, de même que le rôle particulier du radiodiffuseur dans l'information, l'éducation et les divertissements du public.

Des études menées sur les quotas de contenu local passent en revue des modèles combinés. Premièrement, les exigences du contenu local pour les radio-diffuseurs du service public sont souvent considérablement plus élevées que celles appliquées aux radio-diffuseurs commerciaux. En Afrique du Sud, par exemple, la télévision publique devrait avoir au moins 55% de contenu local, tandis que les télévisions commerciales libres sont tenues d'avoir 30%. Les opérateurs de télévision par abonnement sont tenus d'avoir 8% de contenu local. Les stations de radio publique et communautaire devraient avoir au moins 40% de contenu local, tandis que les stations privées commerciales devraient avoir au moins 25%. En 2002, ces quotas étaient en train d'être révisés à la hausse. Au Canada, les radiodiffuseurs du service public doivent se conformer à un minimum de 60% d'exigences pour le contenu local, tandis que les opérateurs de TV payantes et spécialisées sont plutôt censés offrir 20% de leur production sous la forme de contenu local.

Deuxièmement, les quotas de contenu local fixés pour la télévision commerciale libre et la radio commerciale sont généralement aux mêmes niveaux dans plusieurs pays. Par exemple, c'est le cas de l'Afrique du Sud (30% et 25%), du Canada (30% et 35%), de la Bulgarie (tous deux à 50%) et de la Malaisie (tous deux à 80%).

Troisièmement, il n'existe pas de modèle particulier de quotas de contenu local imposés à travers différents pays. Par exemple, le Portugal, la Pologne et l'Afrique du Sud exigent 30% de contenu local pour les opérateurs de télévision commerciale libre. La Corée du Sud, la Lettonie et la Malaisie exige au moins 80% de contenu local, tandis que le Zimbabwe exige 75%. Un certain nombre de pays de l'Union Européenne

Problèmes Inhérents au Contenu Local des Médias Audiovisuels

font l'exception en exigeant qu'une importante portion du contenu "local" émane de l'Union. Dans la pratique, cela implique que les radio-diffuseurs ont un vaste domaine d'où tirer le contenu local. Les problèmes à court terme d'acquisition de contenus en vue de respecter les quotas minima sont ainsi minimisés. Les réglementations sont donc susceptibles de dynamiser considérablement les productions de l'Union Européenne et dans le processus, créer une production vibrante de programmes à contenu régional. Ce modèle est très utile pour les pays Africains, précisément parce que plusieurs manquent d'infrastructures pour produire d'importantes quantités de programmes avec un contenu local.

Les Défis de la Réglementation du Contenu Local

Plusieurs défis se posent à la réglementation du contenu local. Ceux-ci sont de plusieurs catégories : administrative, économique et idéologique. Les défis administratifs impliquent la capacité des régulateurs à concevoir et mettre en œuvre des systèmes efficaces de supervision du contenu local. Les cas de l'Afrique du Sud et la Malaisie prouvent qu'une pénurie en ressources humaines et infrastructurelle peut obliger les régulateurs à se fier aux données actualisées par les opérateurs de l'audiovisuel. Des incidents de mauvais reportages ont été identifiés dans certains pays. Cela atténue énormément la capacité des régulateurs à mettre en application les directives formelles ou à appliquer les sanctions. Rien d'importants ne peut être fait pour avoir une réglementation efficace en dehors de la création d'un vaste système d'inspection bureaucratique. Toutefois, les analystes des médias ont dans le passé proposé l'utilisation des associations des professionnels des médias – représentant certains des principaux bénéficiaires de la réglementation du contenu local– dans la mise en application de la réglementation.

L'usage des périodes de prestation est courant dans la conception de la méthodologie de la supervision. Par exemple en Australie, au Canada et en Afrique du Sud, la réglementation du contenu local exige des stations de l'audiovisuel qu'elles répartissent leurs quotas de contenu local minimum de façon équilibrée durant la période de la prestation journalière (05H 00 – 23H 00). En Afrique du Sud, les stations de radio commerciales tiennent des répertoires journaliers, détaillant toutes les musiques

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

diffusées au cours de la période de prestation et les soumettent au régulateur quatre fois par an. Les stations du service public et les radiodiffuseurs communautaires disposent de comptes-rendus de reportages plus simples sur le contenu. iv Alors que ces systèmes sont critiqués d'être ouverts aux abus, ils pourraient être améliorés grâce à la cooptation de nouveaux acteurs (par exemple, les agents des médias) dans la supervision, les comptes rendus et l'application. Un nombre de systèmes électroniques de supervision sont en usage en Europe et en Amérique du Nord, mais coûtent chers et leur efficacité à capter l'ensemble du répertoire de la musique locale est contestable.

Le coût de production du contenu local est un facteur que négligent fréquemment les décideurs. En Afrique du Sud, les productions de la télévision locale coûtent plus de 3 000 R (300 \$ US) par minute. Les coûts de production sont même plus élevés dans d'autres pays d'Afrique où les activités de production sont relativement moins développées. Dans des pays tels que le Zimbabwe, où les quotas de contenu local ont été fixés à 75%, le coût annuel de production en série de contenu local est estimé par les experts de l'industrie à presque 60 million de \$ US (basé sur la période de prestations comprise entre Midi et Minuit). En dehors des coûts prohibitifs, l'initiative devrait recourir littéralement à des dizaines de milliers de personnels techniques et autres. Manifestement, le coût des productions locales fait l'objet de contestation lorsque les radiodiffuseurs cherchent à déconsidérer le contenu importé. Par exemple, les régulateurs d'Afrique du Sud estiment que les programmes acquis à l'étranger coûtent 30\$ US par minute ou un sixième du coût d'une production locale.

Il y a plusieurs moyens de relever le défi des ressources humaines et financières. Premièrement, les décideurs introduisent souvent graduellement des quotas de contenu local, donnant aux radiodiffuseurs et autres producteurs de contenu le temps nécessaire pour rassembler les ressources pré requises pour soutenir les efforts de production locale. Par exemple, la politique Sud Africaine avait donné au diffuseur de la télévision publique cinq ans pour se conformer à l'exigence des 50% de contenu local. Les nouveaux radiodiffuseurs publics et commerciaux libres se font accorder respectivement une période de 18 mois et 24 mois, pour atteindre les 20% au moins de contenu local. La Hongrie a accordé aux stations de télévision un délai de trois ans pour faire passer le contenu local d'au moins 15% à 20%, tandis que la Macédoine exige que tous les radiodiffuseurs fassent passer le contenu local de 20% à 40% sur la même période. Un autre moyen consiste à permettre la rediffusion des

Problèmes Inhérents au Contenu Local des Médias Audiovisuels

programmes locaux. Par exemple, l'Autorité Indépendante des Communications d'Afrique du Sud (ICASA), a noté que les premières reprises des programmes locaux comptent seulement pour la moitié du premier temps de passage à l'écran et les rediffusions ultérieures comptent peu.^v

La mondialisation contemporaine du commerce et des communications pose deux défis majeurs. Premièrement, l'utilisation de règles relatives au contenu local est attaquée par les pactes du commerce international tels que l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (GATT), l'Organisation Mondiale du Commerce et une variété de pactes régionaux, tels que l'Association du Libre Commerce de l'Union Européenne et de l'Amérique du Nord (NAFTA). En règle générale, ces accords demandent aux pays qui les ratifient d'éliminer les tarifs sur une vaste gamme de produits spécifiés, produits localement, et de renoncer à s'engager dans les politiques protectionnistes du commerce, telles que les compensations à l'exportation, les subventions de la production ou les allocations expresses de quotas au marché. Alors que la plupart de ces accords ont été préparés avec comme principale cible la production industrielle et la manufacture, les services audiovisuels ont été récemment ajoutés à la liste des produits litigieux. Par exemple, les obligations du commerce bilatéral avaient forcé l'Australie en 1999 à étendre les bénéfices du quota dont jouissaient les producteurs Australiens, à l'industrie du film et de la télévision de la Nouvelle Zélande. De même, les producteurs Indiens sont en train de faire pression sur l'OMC pour qu'elle puisse intervenir dans leur effort de pénétration du marché de la Télévision des Etats Unis et des marchés du cinéma. Dans ces circonstances, comment les décideurs peuvent-ils s'assurer que les politiques de contenu local ne sont pas en contradiction avec les accords commerciaux qui permettent l'importation de biens, y compris les produits des médias et de divertissement? Qu'arriverait-il au cas où les autres pays réagissaient comme en faveur du libre échange et brandissaient la menace des représailles économiques si les politiques de contenu local étaient maintenues? En Afrique, on ne sait pas avec certitude s'il existe un quelconque accord bilatéral ou régional incluant ses dispositions relatives à l'accès total au marché des services audiovisuels.

Une façon pour les pays Africains de relever ce défi consiste à fixer des quotas de contenu qui reconnaissent le contenu régional comme contenu 'local'. Adopter des directives régionales est tout à fait possible pour les pays qui ont en commun une langue, par exemple, l'Anglais, le

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Français, l'Arabe, le Swahili ou le Haoussa. De tels quotas régionaux pourraient encourager l'échange de programmes, la création de la diversité, le choix et l'échange culturelle. Il convient de noter que des politiques régionales relatives au contenu local sont déjà en place dans plusieurs pays d'Europe, y compris les Pays-Bas, la Bulgarie, la Roumanie et la Slovénie (50% de productions de la radio et télévision Européenne pour toutes les radios et TV commerciales). La France demande que jusqu'à 60% des productions de la télévision soient d'origine Européenne, alors que l'Espagne demande que 50% des films diffusés soient Espagnols ou Européens.

Le second défi qui résulte de la mondialisation est que les industries locales de l'audiovisuel sont obligées de se conformer aux règles de contenu qui ne s'appliquent pas à leurs principaux concurrents, à savoir, les stations satellite interplanétaires, la presse écrite et l'Internet. La convergence en cours des systèmes mondiaux de communication suppose que les médias non radiodiffusés sont maintenant capables de fournir des services audiovisuels concurrents ceux de la radio et la télévision sans être soumis à la même régulation. Par exemple, les opérateurs d'Internet, de radio et de la télévision de même que les stations satellite interplanétaires font une nouvelle définition de l'audiovisuel et représentent une concurrence significative à la radio et à la télévision, mais ne sont pas soumis à aucune réglementation sur le contenu ou les licences. La presse écrite qui a également identifié de nouveaux créneaux pour faire son propre marketing à cette ère de plates-formes multimédia, a créé d'intenses défis vis-à-vis des médias audiovisuels traditionnels. Certains analystes ont demandé la suppression de la réglementation qui rend la radio et la télévision non compétitive devant la floraison de nouveaux défis.

Problèmes de Plaidoyer dans le Contenu Local

Le débat non résolu sur le contenu local ouvre de multiples perspectives de plaidoyer en faveur des médias. Premièrement, un nombre de réglementations existantes ou proposées réduisent les libertés d'expression et d'opinions individuelles et entravent exagérément l'indépendance de la ligne éditoriale. Par exemple, La Loi relative à la Commission Nationale des Médias de la Gambie (2002), donne aux régulateurs des pouvoirs immenses pour recevoir et statuer sur les plaintes

Problèmes Inhérents au Contenu Local des Médias Audiovisuels

relatives au contenu des médias, ainsi que pour appliquer des sanctions. La législation qui exige spécifiquement que le contenu des médias reflète les cultures et les opinions nationales compromet de facto les droits culturels des individus. Au Kenya, la Loi relative aux Livres et à la Presse institue un Conseil des médias chargé de statuer sur les plaintes et d'appliquer des sanctions aux professionnels et aux organisations des médias. Au Zimbabwe, la Loi de (2002) sur l'Accès à l'Information et à la Protection de la vie Privée, a posé des conditions rigoureuses et des sanctions aux professionnels et organisations des médias, dont un certain nombre enfreignent la liberté d'expression et la liberté de la presse.

Les groupes de plaidoyer travaillant pour la cause des médias Africains devraient mieux s'informer de toutes les réglementations ayant trait au contenu local et aux activités de l'audiovisuel. Ces règles devraient être suffisamment claires, documentées, et facilement interprétables. En plus, les groupes devraient exiger de la transparence afin que la réglementation de l'audiovisuel soit menée comme opération du domaine public. Le domaine public devrait ici inclure les audiences publiques, les débats publics et les jugements publics. Dans toutes les opérations, le régulateur est appelé à être responsable vis-à-vis de l'ensemble des acteurs et des principes d'intérêt public énoncés plus haut.

Pour atteindre des niveaux élevés de transparence et de responsabilité, les régulateurs du contenu local doivent être indépendants vis-à-vis du gouvernement, et de l'influence de l'industrie des médias. Pour y parvenir, un des moyens consiste à assurer la représentation de tous les acteurs dans la composition des régulateurs. En outre, les actions du régulateur du contenu doivent toujours être conformes aux lois nationales et aux instruments internationaux des droits de l'homme. Les groupes de pression devraient faire du lobby auprès de l'Union Africaine en faveur de l'adoption de la Charte Africaine sur la Radiodiffusion (2002) et de sa ratification par les pays Africains afin d'en garantir rapidement son entrée en vigueur et sa mise en application. Les pays africains devraient également ratifier d'autres chartes et protocoles continentaux et internationaux qui reconnaissent à l'Afrique le droit à une production pertinente à son public, et reflète la richesse de la diversité culturelle du continent. Le plaidoyer peut se faire en trois étapes. Premièrement, les groupes nationaux, régionaux et internationaux qui opèrent en Afrique devraient commanditer des études en vue de déterminer dans quelle mesure les pays Africains reconnaissent le contenu local comme un problème nécessitant une réglementation de fond. L'étape suivante devrait

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

consister en des campagnes agressives en direction des décideurs des médias et du public Africain sur la nécessité d'introduire et de promouvoir des réglementations sur le contenu local. De telles campagnes doivent inclure des engagements avec les opérateurs de radio et télévision locale, le tout dans le but de sensibiliser le public sur la justification idéologique, économique et moral de la réglementation du contenu local. De tels engagements pouvaient prendre la forme de débats publics, de campagnes d'information, de cours et de symposiums. Considérant la pauvreté de l'information à contenu local, surtout celle des médias audiovisuels, les groupes de plaidoyer devraient également s'efforcer d'apporter une base de connaissances, à travers une recherche complémentaire de même qu'à travers une interaction et un échange d'informations pertinentes entre l'Afrique et le reste du monde.

Les problèmes à court terme en matière de renforcement des capacités humaines et technologiques peuvent être résolus en encourageant l'échange de programmes locales au double plan régional et continental. Toutefois, de telles initiatives réussiraient mieux si elles étaient soutenues par des associations professionnelles de médias locaux et régionaux. De telles organisations sont déjà actives dans toutes les régions de l'Afrique et comprennent l'Institut de Médias de l'Afrique Australe (MISA), La Fondation des Médias d'Afrique de l'Ouest (MFWA), l'Institut des Médias de l'Afrique de l'Est (EAMI), l'Association des Femmes de Médias d'Ouganda (UMWA), Les Communications au service du Développement de l'Afrique Australe (SACOD), le Réseau des Médias Communautaires du Kenya (KCOMNET), l'Association Pour la Femme et la Communication Alternative (Altercom), le Réseau des Femmes africaines pour la Communication au service du Développement (FEMNET), l'Association Mondiale des Radio-diffuseurs Communautaires (AMARC) la Fondation Internationale des Médias des Femmes (IWMF), le Centre de Média des Femmes Africaines (AWMC), etc.

Conclusion

Il est important pour les pays Africains de concevoir et de mettre en œuvre certaines politiques relatives au contenu local pour leurs industries respectives de l'audiovisuel. Dans un certain nombre de pays, les

Problèmes Inhérents au Contenu Local des Médias Audiovisuels

régulateurs de l'audiovisuel travaillent déjà pour avoir un contenu local qui dominerait tous les genres médiatiques dans un délai bien arrêté. Les exemples sont nombreux dans les pays dont les productions locales ont atteint une popularité mondiale fondamentalement à cause du soutien déjà acquis au plan intérieur. Dans le même ordre d'idées, on peut comprendre que, institutionnaliser le contenu local requiert d'importants investissements dont ne disposent pas en ce moment plusieurs pays Africains. Les solutions les plus réalisables impliquent la fixation de quotas qui seraient progressivement augmentés jusqu'à des niveaux souhaités, guidés par une combinaison de politiques obligatoires et volontaires. De tels quotas doivent raisonnablement prendre en compte certaines nuances locales telles que la sophistication de l'industrie de radio et télévision, la disponibilité de fonds pour ceux qui travaillent sur les contenus, et la capacité des régulateurs à superviser effectivement ces programmations.

Dans tous les cas, l'introduction des règles relatives au contenu local ne devrait pas aboutir à la perte de la liberté des médias ou d'autres libertés individuelles et institutionnelles garanties par les lois nationales et les conventions internationales. Les règles relatives au contenu local doivent promouvoir le pluralisme d'opinions et la diversité, aussi bien que l'impartialité dans le discours politique, social, culturel et religieux. Ces règles devraient être mises en œuvre à travers des moyens juridiques appropriés. Ces moyens doivent comprendre la mise en place d'un système public et transparent de délivrance de licences de l'audiovisuel, de contrôle et de régulation. En plus, le système devrait être supervisé par une institution indépendante de régulation, résultant d'une large consultation et d'un engagement entre tous les acteurs du secteur des médias audiovisuels.

Enfin, les règles du contenu local devraient tenir compte des capacités humaines et technologiques du pays ou de la région. C'est de cette manière que les règles seront réalistes, réalisables, et sensibles à toutes les catégories spéciales telles que les radiodiffuseurs communautaires. En parallèle, la mise en œuvre de telles règles devrait être progressive afin de donner à tous les acteurs le temps de se conformer aux nouvelles exigences. Une telle flexibilité est essentielle pour la promotion de la stabilité et de la viabilité du secteur.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Références

Loi sur l'Audiovisuel du Canada (1991)

Loi sur les Services de l'Audiovisuel de la Tanzanie (1993)

Loi sur les radiodiffusions en Grande Bretagne (1990 et 1996)

Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (UDHR), Pacte International Relatif aux Droits Civils et Politiques (ICCPR), Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (ICESCR), Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (Charte de Banjul), Convention Européenne des Droits de l'Homme (ECHR), et Convention Inter-Américaine des Droits de l'Homme (IACHR).

La Charte des Droits de l'Homme d'Afrique du Sud

La Charte de Banjul

Loi Namibienne sur la Radio (1952), la Loi sur l'Audiovisuel (1991), et la Commission Namibienne des Communications (1992 & 1995).

En Tanzanie, plusieurs lois sur le fonctionnement des médias, à savoir, la Loi de 1976 sur les Journaux, la Loi sur l'Agence d'Information de la Tanzanie (1976 et 1992), la Loi sur la Radio Tanzanie (1965), la Loi sur les Services des Radiodiffusions (1993), et la Loi Tanzanienne sur les Télécommunications.

Au Kenya, la Loi Relative aux Livres et Journaux, la Loi sur les Films et les Théâtres sur scène, la Loi sur la Diffamation, et la Loi sur les Droits d'Auteur parallèlement à la Loi sur la radiodiffusion du Kenya et la Loi sur les Communications au Kenya.

Loi portant création de la Commission Nationale des Médias de la Gambie (2002)

Loi ICASA (2000) de l'Afrique du Sud

Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (GATT)

Loi sur l'Accès à l'Information et la Protection de la Vie Privée du Zimbabwe (2002)

Notes Finales

ⁱ Toutefois il convient de noter que le contenu local n'est pas nécessairement défini par les limites politiques. Dans plusieurs pays Européens, le contenu local est conceptualisé de telle manière à inclure les

Problèmes Inhérents au Contenu Local des Médias Audiovisuels

produits venant des pays ayant une culture et une langue communes.

ii Il est vrai qu'il existe des caractéristiques uniques pour les radio, télévision et communications africaines qui nécessitent une législation séparée et des agences de réglementation.

iii Aucun niveau de pénétration des médias ou de perfectionnement n'exclut pas le besoin d'une réglementation du contenu. Il est vrai que les Etats Unis et le Royaume Uni sont des exemples classiques de pays qui se battent pour renforcer la législation sur le contenu, compte tenu des progrès technologiques en matière de l'audiovisuel par satellite et de communications par Internet.

iv ICASA admet qu'un grand volume de travail de rédaction a été rendu nécessaire par ce système, et la supervision pose généralement problème. En outre, il est difficile de mettre en œuvre les contrôles et donc le régulateur compte sur la précision et la véracité des répertoires des radiodiffuseurs.

v En 2001, des rediffusions avaient aidé la SABC (Afrique du Sud) à se conformer à l'exigence minimum du régulateur portant sur 50% de contenu local pour les radiodiffuseurs des services publics.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Annexe 1

L'ACCÈS AUX ONDES

Les Principes de la Liberté D'expression et la Réglementation de L'audiovisuel

Remerciements

Ces Principes ont été rédigés par Toby Mendel, Responsable du Programme Juridique d'ARTICLE 19. Ils sont l'aboutissement d'un long travail d'étude, d'analyse et de consultation, sous la supervision d'ARTICLE 19, réalisé grâce à une expérience confirmée et la collaboration avec des organisations partenaires dans de nombreux pays à travers le monde.

Avant - Propos

La radio et la télévision constituent de loin la source d'informations et de divertissement la plus importante, pour la plupart des populations des pays à travers le globe. Le niveau élevé d'analphabétisme, ajouté aux difficultés de diffusion des journaux, impliquent que la radio et la télévision sont les seuls médias accessibles pour beaucoup de gens. Pour les pauvres, les journaux peuvent coûter trop cher, bien plus, à terme, que la radio, par exemple. Pour certains, il est tout simplement plus facile et agréable de regarder ou d'écouter les informations que de les lire. Par ailleurs, la radio et la télévision jouent un rôle très important en tant que divertissements bon marché et accessibles.

Du fait de leur rôle central en tant que source d'informations et de nouvelles, et de leur rentabilité croissante, les gouvernements et les principales sociétés ont toujours souhaité contrôler la radio et la télévision. Trop souvent, le service public de l'audiovisuel ne sert que de porte-parole du gouvernement, au lieu de jouer son rôle d'intérêt général. Dans bien des pays, la radio et la télévision ont constitué, jusque récemment, un monopole de l'Etat, situation qui persiste encore dans certains pays. Dans d'autres pays, la radio et la télévision privées se

L'Accès aux Ondes

développent de plus en plus et divers mécanismes ont été utilisés pour essayer de les contrôler. Les gouvernements ont exercé leur contrôle par le biais du processus de délivrance de licence tandis que les sociétés commerciales ont essayé de monopoliser le secteur de l'audiovisuel et d'axer leurs efforts sur des programmes de maigre qualité mais rentables.

Ces Principes développent un ensemble de normes relatives à la manière de promouvoir et de protéger un audiovisuel indépendant, tout en veillant à ce qu'elles servent l'intérêt général. Ils traitent de la question complexe de savoir comment réglementer dans l'intérêt général, tout en évitant que cette réglementation ne devienne un moyen de contrôle pour le gouvernement. Ils visent également les instances de régulation qui devront empêcher les intérêts commerciaux de devenir trop puissants, et faire en sorte que la radio et la télévision servent les intérêts du public en général.

Ces Principes font partie des Séries Normes Internationales d'ARTICLE 19, publiées dans le cadre de nos efforts permanents pour exposer en détail les implications de la liberté d'expression dans divers domaines. Ils sont destinés aux militants, aux professionnels de la radio et de la télévision, aux avocats, aux juges, aux élus et aux officiers de la fonction publique dans leurs efforts pour promouvoir un secteur audiovisuel dynamique et indépendant qui dessert tous les secteurs et groupes de la société.

Contexte

Ces Principes établissent des normes relatives à la liberté de la radio télédiffusion. Ils s'appliquent à des systèmes particuliers de réglementation de l'audiovisuel, mais sont susceptibles de s'appliquer, de manière plus générale, aux actions des Etats, voire des individus dans ce domaine, ainsi qu'au cadre juridique global de la liberté d'expression. Ils reconnaissent à la fois la nécessité d'un audiovisuel indépendant, à l'abri de toute ingérence gouvernementale ou commerciale, et celle, dans certains domaines, d'une action positive de l'Etat pour assurer un secteur dynamique et divers.

Ces Principes reposent sur les normes et standards adoptés au niveau international et régional, sur la pratique nationale (telle qu'elle se manifeste, entre autres, dans les lois nationales et les jugements des

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

tribunaux nationaux), ainsi que sur les principes généraux du droit reconnus par la communauté des nations. Ils sont l'aboutissement d'un long travail d'étude, d'analyse et de consultation, sous la supervision d'ARTICLE 19, et sont basés sur l'expérience et le travail d'organisations partenaires dans de nombreux pays à travers le monde.

Section 1 Principes Généraux

Principe 1: Liberté d'expression et d'information

- 1.1 Tout individu a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de chercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, par les médias audiovisuels ou par tout autre moyen de son choix.
- 1.2 Le droit à la liberté d'expression comprend à la fois le droit des organismes de radiotélévision d'être à l'abri de toute ingérence de la part de l'Etat ou des pouvoirs politiques ou commerciaux, et le droit du public à la diversité maximale des informations et des idées dans le domaine de l'audiovisuel.
- 1.3 Les informations diffusées ne devraient jamais être soumises à une censure préalable de la part du gouvernement ou d'organes de régulation. Toute sanction pour violation des règles relatives au contenu ne devrait être appliquée qu'après diffusion des informations en question.

Principe 2: L'indépendance éditoriale

- 2.1 Le principe de l'indépendance éditoriale, selon lequel les décisions relatives à la programmation sont prises par les journalistes et la rédaction, en fonction de critères professionnels, et le droit du public à l'information, devrait être garanti par la loi et respecté dans la pratique. Seuls les professionnels, et non le gouvernement, les organes de régulation ou les entités commerciales devraient avoir la possibilité de prendre les décisions relatives au contenu des émissions, sous réserve des Sections 6 (Questions relatives au contenu) et 9 (Couverture des élections).

L'Accès aux Ondes

- 2.2 Ce principe protège à la fois la politique éditoriale générale (par exemple, il est illégitime de dicter la manière dont les journalistes devraient faire leurs reportages sur la guerre ou de leur demander de promouvoir un certain modèle économique) et les décisions éditoriales spécifiques.
- 2.3 Les responsables d'organismes de radiotélévision ne devraient jamais, sous réserve du Principe 31 relatif aux spots politiques libres, être tenus de diffuser des émissions spéciales au nom du gouvernement ou de lui accorder un temps d'antenne.

Principe 3: Promotion de la diversité

- 3.1 La diversité implique le pluralisme des organismes de radiotélévision, des propriétaires de ces organisations, ainsi que des voix, des opinions et des langues intervenant dans la programmation générale des émissions. Plus précisément, la diversité implique l'existence d'un ensemble très hétérogène d'organismes et de programmes indépendants qui représente et reflète toute la société.
- 3.2 L'Etat a l'obligation d'adopter des mesures positives pour promouvoir la croissance et le développement de l'audiovisuel, tout en veillant à assurer une diversité maximale. Il a également l'obligation de ne pas imposer aux organismes de radiotélévision des restrictions qui freinent inutilement la croissance et le développement du secteur.
- 3.3 Des mesures efficaces devraient être prises afin d'empêcher la concentration abusive et de promouvoir la diversité des propriétaires, à la fois au sein du secteur de l'audiovisuel, et entre ce secteur et les autres secteurs des médias. De telles mesures devraient prendre en considération la nécessité de développer l'ensemble du secteur de l'audiovisuel et de rendre économiquement viable ses services.

Principe 4: Mesures d'urgence

Le cadre juridique régissant l'audiovisuel ne devrait pas permettre aux agents de l'Etat de prendre le contrôle des organismes de radiotélévision – que ce soit leur matériel ou leurs émissions – en cas d'état d'urgence. Dans le cas où un danger public exceptionnel

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

menace l'existence de la nation et nécessite formellement de telles mesures, une législation spéciale peut alors être adoptée de façon strictement conforme aux exigences de la situation et au droit international.

Principe 5: Responsabilité à l'égard des déclarations des tiers

Les professionnels de l'audiovisuel devraient être protégés contre toute responsabilité envers les déclarations des tiers dans les cas suivants:

- lors d'une émission en direct où il ne serait pas raisonnable de s'attendre à ce que le journaliste empêche la diffusion de la déclaration;
- lorsque l'intérêt général exige la diffusion des déclarations, par exemple, pour démontrer l'existence de certaines opinions dans la société, sans que le journaliste ne souscrive aux dites déclarations;
- dans le cas de spots politiques libres (voir le Principe 31).

Section 2 L'environnement de l'audiovisuel

Principe 6: L'Accès universel

- 6.1 L'Etat devrait promouvoir l'accès universel, à prix abordable, aux moyens de communication et de réception des services de l'audiovisuel, dont le téléphone, l'Internet et l'électricité, que ces services soient fournis par le secteur public ou privé. A cet égard, les mesures adoptées peuvent inclure les centres de communication dans les bibliothèques et autres lieux accessibles au public.
- 6.2 L'Etat devrait adopter des mesures pour garantir une couverture géographique maximale de l'audiovisuel, y compris par le biais du développement de systèmes de transmission. L'accès aux systèmes de transmission du secteur public devrait, selon les limites, être ouvert à tous les organismes de radiotélévision à des taux raisonnables et de manière non-discriminatoire.

L'Accès aux Ondes

Principe 7: Les infrastructures

- 7.1 L'Etat devrait promouvoir les infrastructures nécessaires au développement de l'audiovisuel, telles que la fourniture en continu et quantité suffisante d'électricité, et l'accès à des services de télécommunication adéquats.
- 7.2 Des efforts spécifiques devraient être déployés afin que les organismes de radiotélévision puissent bénéficier des nouvelles technologies de l'information, telles que l'Internet et les émissions numériques et par satellite.

Principe 8: L'Environnement économique

L'Etat devrait promouvoir un environnement économique général dans lequel l'audiovisuel pourrait s'épanouir. La nécessité d'adopter des mesures spécifiques dépendra du contexte, mais toute mesure adoptée devrait être juste, transparente et non-discriminatoire. Les mesures pourraient comprendre:

- la mise en place d'un régime préférentiel de taxes, des droits d'importation et des régimes tarifaires en faveur des organismes de radiotélévision et pour l'achat de matériel de réception (tels que les postes radio et téléviseurs);
- la réduction des taxes directes appliquées aux organismes de radiotélévision, par exemple en pratiquant un système de redevances peu élevées et des conditions préférentielles d'accès aux systèmes nationaux de transmission; et
- la fourniture d'opportunités de formation adéquates.

Section 3 Les Fréquences

Principe 9: Le plan de distribution de fréquences

- 9.1 Le processus de prise de décision à tous les niveaux, international et national, relatif à l'allocation des fréquences à tous les usagers devrait être transparent et participatif, impliquer les organes de

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

régulation de l'audiovisuel, et garantir l'attribution d'une proportion juste de la gamme de fréquences pour les besoins de la radiotélédiffusion.

- 9.2 Il faudrait mettre en place un processus permettant de développer, pour les fréquences réservées à l'audiovisuel (fréquences de transmission), un plan de distribution de ces fréquences, afin de promouvoir leur emploi optimal comme moyen pour garantir la diversité. Le processus devrait être transparent et participatif, sous la surveillance d'un organe à l'abri de toute ingérence politique ou commerciale. Une fois adopté, le plan de fréquence devrait être publié et largement diffusé.
- 9.3 Le plan de fréquences devrait garantir la distribution équitable des fréquences, dans l'intérêt général, et parmi les trois types d'opérateurs (public, commercial, et communautaire), les deux types d'organismes (radio et télévision) et les organismes de différente couverture géographique (nationale, régionale et locale).
- 9.4 Un plan de fréquences peut prévoir de réserver certaines fréquences à une utilisation future, pour des catégories spécifiques d'organismes, en vue de garantir à terme la diversité et l'accès équitable aux fréquences.

Section 4 Les organes de régulation et de recours

Principe 10: L'indépendance

Tous les organes publics dotés du pouvoir de réglementation dans le domaine de l'audiovisuel et/ou des télécommunications, y admis ceux qui reçoivent des plaintes émanant du public, devraient être protégés de toute ingérence, notamment de nature politique ou commerciale. Le statut juridique de ces organes devrait être clairement défini par la loi. Leur autonomie et indépendance institutionnelles devraient être garanties et protégées par la loi, notamment au travers des moyens suivants:

- de façon précise et formelle, par la loi portant création de l'organe et, si possible, par la Constitution;

L'Accès aux Ondes

- par des dispositions législatives claires portant sur la politique globale en matière d'audiovisuel, et sur les attributions et responsabilités de l'organe de régulation;
- par les règles relatives à la composition et au statut des membres de l'organe;
- par une obligation formelle de rendre compte au public par l'intermédiaire d'un organe pluripartite; et
- par des dispositions relatives au financement.

Principe 11: Garantie explicite d'indépendance

L'indépendance des organes de régulation, ainsi que l'interdiction de toute ingérence dans leurs activités et celles de leurs membres, devrait être formellement prévue par la législation portant leur création et, si possible, par la Constitution. Lorsqu'il n'existe pas de formulation précise prévue en la matière, l'on peut proposer ce qui suit pour garantir l'indépendance:

Le (nom de l'organe) jouira d'une autonomie opérationnelle et administrative de la part de toute personne ou entité, y compris le gouvernement ou l'un quelconque de ses organes. Cette autonomie sera respectée constamment et aucune personne ou entité ne devra tenter d'influencer les membres ou le personnel de (nom de l'organe) dans l'exercice de leurs fonctions, ni de s'ingérer dans les activités de (nom de l'organe), sauf dans les cas expressément prévus par la loi.

Principe 12: Politique en matière d'audiovisuel

La loi portant création des organes de régulation devrait clairement préciser les objectifs de la politique visés par la réglementation en matière d'audiovisuel, notamment la promotion du respect de la liberté d'expression, la diversité, l'exactitude et l'impartialité, ainsi que la libre circulation de l'information et des idées. Obligation devrait être faite aux organes de régulation de prendre en considération et de promouvoir ces politiques dans tout leur travail et d'agir constamment dans l'intérêt général.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Principe 13: Composition des membres

- 13.1. Les membres des instances dirigeantes (conseils d'administration) des entités publiques dotées du pouvoir de réglementation dans le domaine de l'audiovisuel et/ou des télécommunications, devraient être nommés selon une procédure qui réduit les risques d'ingérence politique ou commerciale. La procédure de nomination des membres devrait être clairement définie par la loi. Les membres devraient siéger à titre personnel et toujours exercer leurs fonctions conformément à l'intérêt général.
- 13.2. La procédure de nomination des membres devrait être transparente et démocratique, à l'abri de toute domination d'un quelconque parti politique ou d'intérêts commerciaux, et permettre la participation et la consultation du public. Seules les personnes ayant les compétences et/ou expériences requises devraient être éligibles. La composition des membres devrait être représentative de l'ensemble de la société.
- 13.3. Les critères d'exclusion ou 'règles d'incompatibilité' suivants devraient s'appliquer. Ne devrait être nommé aucun individu qui:
- est employé dans la fonction publique ou par d'autres organes du gouvernement;
 - occupe une fonction officielle ou est employé d'un parti politique, ou occupe un poste au gouvernement, qu'il ait été élu ou nommé;
 - occupe un poste, perçoit une rémunération, ou a des intérêts financiers substantiels, directs ou indirects, dans les télécommunications ou l'audiovisuel; ou
 - a été condamné, au terme d'une procédure régulière et conformément aux principes juridiques acceptés par la communauté internationale, pour un crime violent et/ou de malhonnêteté, sauf si la peine a été purgée depuis cinq ans.
- 13.4. Les membres devraient être nommés pour un mandat limité dans le temps et être protégés de tout renvoi avant l'expiration de ce mandat. Seul l'organe de nomination devrait être habilité à démettre les membres de leur fonction et ce pouvoir devrait être soumis au contrôle du pouvoir judiciaire. Un membre ne devrait être renvoyé que s'il:

L'Accès aux Ondes

- ne satisfait plus aux règles d'incompatibilité telles que définies ci-dessus;
- commet une violation grave relatives à ses responsabilités, telle que définie par la loi, y compris le non respect de ces obligations; ou
- est manifestement dans l'incapacité d'exécuter ses devoirs de manière efficace.

13.5. Les termes et conditions de nomination et les devoirs des membres devraient être clairement définis par la loi. Nuls autres termes, conditions ou devoirs ne devraient s'appliquer. Notamment, aucun ministre ou autre agent du gouvernement ne devrait être habilité à imposer des termes, conditions ou devoirs aux membres. Ni les membres pris individuellement, ni l'organe lui-même ne devrait recevoir des instructions d'un organe autre que celui qui a nommé les membres.

13.6. Les règles régissant la rémunération et le remboursement auxquels ont droit les membres devraient être clairement établies par la loi, de façon à exclure toute discrétion par rapport aux membres pris individuellement. Il devrait être interdit aux membres de recevoir des sommes quelconques en rapport avec leurs fonctions de membres, à l'exception de celles prévues par la loi.

13.7. Le pouvoir d'adopter un règlement intérieur, relatif par exemple aux réunions et au quorum, devrait soit être attribué par la loi, soit être du ressort de l'organe de régulation lui-même.

Principe 14: Attributions

14.1. Les attributions et devoirs des organes de régulation, par exemple en ce qui concerne la délivrance de licences ou les plaintes, devraient être clairement définis par la loi portant leur création, et ces attributions et devoirs ne devraient être modifiés que par amendement de la loi en question. Ces attributions et devoirs devraient être formulés de manière à laisser aux organes de régulation une certaine marge de manœuvre leur permettant d'assurer que le secteur de l'audiovisuel fonctionne de façon équitable, pluraliste et harmonieuse, et d'établir des normes et des règles régissant leurs domaines de compétence, étant donné la complexité des tâches et la probabilité de l'imprévu.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

14.2. Cette loi devrait formellement prévoir des procédures claires, transparentes et équitables relatives à toutes les attributions des organes de régulation qui affectent les organismes de radiotélévision existants ou futurs. Toutes les décisions devraient être soumises aux principes de la justice administrative et motivées par écrit.

Principe 15: L'obligation de rendre compte

15.1. Les organes de régulation devraient être formellement tenus responsable envers le public par l'intermédiaire d'un organe pluripartite, tel que le corps législatif ou un comité de celui-ci, plutôt qu'un ministre, un autre individu ou un organe partisan. Les organes de régulation devraient être obligés par la loi de préparer un rapport annuel détaillé sur leurs activités et leur budget comprenant leurs comptes vérifiés. Ce rapport annuel devrait être publié et largement diffusé.

15.2. Toute supervision effectuée par les organes de régulation devrait viser les mesures déjà prises (a posteriori) et ne jamais chercher à influencer une décision individuelle.

Principe 16: Contrôle judiciaire

Toutes les décisions des organes de régulation affectant les individus devraient être soumises à un contrôle judiciaire.

Principe 17: Financement

17.1 Les organes de régulation devraient être financés de manière adéquate, en tenant compte de leur mandat, par des moyens qui les protègent de toute ingérence arbitraire dans leur budget. Le cadre légal relatif au financement et aux décisions s'y rapportant devrait être clairement inscrit dans la loi selon un plan bien défini, plutôt que dépendant d'un processus décisionnel ad hoc. Les décisions relatives au financement devraient être transparentes et ne devraient être prises qu'après consultation avec l'organe concerné.

17.2 Les processus de financement ne devraient jamais être utilisés pour influencer la prise de décision des organes de régulation.

L'Accès aux Ondes

Section 5 La délivrance de licences

Principe 18: Obligation d'obtenir une licence d'exploitation

Les organismes de radiotélévision devraient obtenir une licence avant d'opérer, sous réserve des principes définis dans la présente Section. Aux fins de cette obligation, la définition de ces organismes pourrait couvrir la diffusion terrestre, par satellite et/ou par câble, sans s'étendre à l'Internet.

Principe 19: Responsabilité concernant l'octroi de licences

- 19.1. L'ensemble du processus et les décisions de délivrance de licences devraient être contrôlés par un organe de régulation indépendant qui satisfait aux conditions d'indépendance définies à la Section 4.
- 19.2. L'organe de régulation habilité devrait être obligé d'octroyer les licences conformément au plan de distribution des fréquences et d'une manière susceptible de promouvoir la diversité en matière d'audiovisuel. Les licences devraient être octroyées aux trois types d'opérateurs et deux types d'organismes de radiotélévision.

Principe 20: Eligibilité

- 20.1. Il ne devrait pas y avoir d'interdiction générale dans la délivrance de licences basée sur la forme ou nature des organismes, sauf dans le cas de partis politiques où une interdiction peut se justifier. Notamment, il ne devrait pas être exigé des demandeurs d'avoir une forme juridique particulière, telle que la constitution en société commerciale. Aucune interdiction générale de recevoir des licences ne devrait non plus s'appliquer à certains types de demandeurs comme les organismes religieux. L'organe de régulation devrait plutôt avoir le pouvoir d'octroyer des licences au cas par cas.
- 20.2. Des restrictions pourraient être imposées à l'importance qu'occupent les parts étrangères et à l'influence des étrangers sur les organismes de radiotélévision, mais ces restrictions devraient tenir compte de la nécessité, pour le secteur de l'audiovisuel dans son l'ensemble, de se développer et de la viabilité économique de ses services.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Principe 21: Procédure d'octroi des licences

- 21.1. La procédure d'obtention de licences de diffusion devrait être clairement et spécifiquement définie par la loi. Elle devrait être équitable et transparente, avec des délais bien précis dans lesquels les décisions devraient être prises, permettre la participation effective du public et donner l'occasion au demandeur d'être entendu. Elle pourrait comporter un appel d'offre publique ou le dépôt ad hoc des demandes auprès de l'organisme d'octroi des licences, en fonction de la situation; mais il conviendrait de privilégier l'appel d'offre publique, lorsque le nombre de fréquences disponibles est limité par rapport à la demande.
- 21.2. Les demandes de licences devraient être examinées selon des critères bien définis à l'avance, sous forme légale (par la loi ou les règlements). Dans la mesure du possible, les critères devraient être objectifs et inclure la promotion de points de vue très différents qui reflètent assez bien la diversité de la population, éviter la concentration abusive au niveau des propriétaires, et comporter une évaluation des capacités financières et techniques du demandeur. Nul ne devrait payer à l'avance une licence non délivrée, mais une somme raisonnable pourrait être perçue en guise de redevance pour couvrir les frais administratifs de traitement des demandes.
- 21.3. Tout refus de délivrance de licence devrait être motivé par écrit et soumis à un contrôle judiciaire.
- 21.4. Lorsque les bénéficiaires d'une licence ont également besoin d'une fréquence, il conviendrait de leur épargner une procédure distincte de prise de décision pour l'obtenir; toute demande retenue devrait donner droit automatiquement à l'octroi d'une fréquence correspondant à la licence d'exploitation délivrée.
- 21.5. Les demandeurs ayant obtenus une licence devraient avoir le choix d'effectuer eux-mêmes les transmissions ou de passer des contrats de services de transmission.

Principe 22: Conditions relatives aux licences

- 22.1 Les licences peuvent contenir certains termes et conditions qui peuvent être de nature générale, définis sous forme légale (loi ou

L'Accès aux Ondes

règlements) ou s'appliquer uniquement à un organisme de radiotélévision donné. Normalement, les informations contenues dans la demande de licence feront partie des termes et conditions de la licence. Aucun terme ou condition ne devrait être imposé s'il:

- n'a aucun rapport avec la radio et la télévision; et
- n'est pas conforme aux objectifs de la politique en matière d'audiovisuel tels que définis par la loi.

Par ailleurs, tous termes et conditions spécifiques devraient être raisonnables et réalistes par rapport au bénéficiaire.

22.2. Les bénéficiaires de licences devraient avoir le droit de demander l'amendement des conditions de leur licence. Tout amendement imposé par l'organe d'octroi de licences devrait être soumis aux principes de justice administrative et satisfaire aux conditions du Principe 22.1.

22.3. Des délais précis relatifs à la durée des différents types de licence d'exploitation devraient être définis sous forme juridique. Ces délais devraient être suffisants pour permettre aux demandeurs d'avoir une chance réelle de récupérer leur investissement au plan financier et humain. La durée des licences peut varier en fonction du types d'opérateurs et du type d'organisme de radiotélévision.

22.4. Les bénéficiaires de licences pourraient être soumis au paiement d'une redevance, mais celle-ci ne devrait pas être trop élevée, eu égard au développement du secteur, de la concurrence pour l'obtention des licences et des considérations générales de viabilité commerciale. Les redevances pour les divers types de licences devraient être fixées à l'avance, selon un calendrier.

22.5. Les bénéficiaires de licences devraient avoir droit à une présomption de renouvellement de leur licence. Cette présomption pourrait toutefois être écartée pour des raisons d'intérêt général ou lorsque le bénéficiaire de licences n'a manifestement pas respecté les termes et conditions de celle-ci. Le renouvellement de la licence pourrait par ailleurs donner au bénéficiaire et à l'organe d'octroi de la licence l'occasion d'en revoir les conditions. Tout refus de renouvellement d'une licence devrait être motivé par écrit.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Section 6 Questions relatives au contenu du matériel diffusé

Principe 23: Règles administratives régissant le contenu

- 23.1. Les lois régissant l'audiovisuel ne devraient pas imposer aux organismes de radiotélévision des restrictions quant au contenu, de nature civile ou criminelle, au-delà de, ou reproduisant, celles qui s'appliquent à toutes les formes d'expression.
- 23.2. Un régime administratif de réglementation du contenu des émissions conforme aux principes définis dans la présente Section, peut être légitime. Lorsqu'il existe un système d'autorégulation efficace pour régler les questions relatives au contenu des émissions, il ne faudrait pas imposer un système administratif.
- 23.3. Toute règle relative au contenu devrait être élaborée en étroite collaboration avec les organismes de radiotélévision et d'autres parties intéressées, et ne devrait être finalisée qu'après consultation du public. Les règles convenues devraient être clairement définies dans le détail et publiées. Les règles devraient tenir compte des différentes situations des trois types d'opérateurs et des deux types d'organismes de radiotélévision.
- 23.4. La responsabilité de surveillance de toutes règles de contenu devrait être attribuée à un organe de régulation qui satisfait aux conditions d'indépendance définies à la Section 4. Il est préférable qu'un seul organe applique les règles de contenu à tous les organismes de radiotélévision.

Principe 24: Obligations de contenu positif

- 24.1. Les organismes publics de radiotélévision ont l'obligation première de promouvoir le droit du public à l'information par la diversité d'expression et de points de vue, et par un large éventail d'émissions, conformément au Principe 37 (Mission de Service Public).

L'Accès aux Ondes

24.2. Sous réserve de la présente Section, l'obligation de contenu positif pourrait être imposée aux organismes de radiotélévision commerciaux et communautaires, mais uniquement lorsque leur but et leur effet est de promouvoir la diversité des émissions en améliorant celle du contenu proposé au public. De telles obligations ne sont pas légitimes lorsqu'elles ont pour effet d'empêcher le développement de l'audiovisuel, par exemple du fait de leur nature irréaliste ou de leur coût prohibitif. Par ailleurs, de telles obligations devraient, d'une part, être de nature suffisamment générale pour être politiquement neutres, d'autre part, clairement définir le type d'émission proposée (afin de lever tout équivoque), et enfin, éviter d'être trop vagues ou générales. Ces obligations pourraient être imposées, par exemple, par rapport au contenu local et/ou à la(aux) langue(s), aux programmes destinés aux minorités et aux enfants, et aux actualités.

Principe 25: Publicité

- 25.1. Des restrictions quant à la quantité de spots publicitaires diffusés peuvent être imposées, mais celles-ci ne devraient pas être strictes au point d'empêcher le développement et la croissance de l'ensemble du secteur de l'audiovisuel. Les accords intervenus dans certaines régions, tels que la Convention Européenne sur la Télévision Transfrontalière, fixent des limites régionales à la publicité (20% dans ce cas).
- 25.2. Les organismes publics de radiotélévision devraient être soumis à des règles de concurrence loyale relatives à toute publicité qu'ils diffusent. Notamment, ils ne devraient pas profiter du financement public pour proposer des tarifs publicitaires en dessous de ceux du marché.
- 25.3. L'élaboration d'un régime administratif distinct pour régler le contenu publicitaire, conformément aux principes définis dans la présente Section, pourrait être envisagée.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Section 7 Sanctions

Principe 26: Procédure d'application des sanctions

Les sanctions ne devraient jamais être imposées à un organisme de radiotélévision particulier, sauf en cas de manquement à une obligation légale précise ou à une condition contenue dans la licence, et au terme d'une procédure équitable et transparente garantissant à l'organisme la possibilité de se défendre. Les sanctions ne devraient être imposées que par un organe qui satisfait aux conditions d'indépendance définies à la Section 4. Les décisions portant sur des sanctions devraient être publiées et largement diffusées.

Principe 27: Proportionnalité

27.1. Un éventail de sanctions devrait être mis à la disposition des organes de régulation. Les sanctions devraient toujours être strictement proportionnées au préjudice causé. Au cours de l'évaluation du type de sanctions à imposer, les organes de régulation devraient se rappeler que le but de la réglementation n'est pas de servir principalement de 'gendarme' face aux organismes de radiotélévision, mais plutôt de protéger l'intérêt général en garantissant le fonctionnement harmonieux du secteur et la promotion de programmes divers et de la qualité.

27.2. Dans la plupart des cas, notamment lors d'une infraction à une règle relative au contenu, les sanctions devraient être appliquées de façon progressive. D'habitude, la sanction imposée pour une première infraction aux règles sera un avertissement, précisant la nature de l'infraction et un ordre de ne pas recommencer. Les sanctions plus graves en cas de violation d'une règle de contenu – les amendes, la suspension ou l'annulation d'une licence – devraient être assorties de conditions. Dans ces cas-là, les amendes ne devraient être imposées que lorsque les autres mesures adoptées n'ont pas permis de résoudre le problème, et la suspension et/ou la révocation devraient également n'être imposées que lorsqu'à plusieurs reprises, on a découvert que l'organisme pénalisé avait commis des violations graves et que les autres sanctions infligées n'ont pas servi à remédier à la situation.

L'Accès aux Ondes

27.3. Les organismes de radiotélévision devraient avoir le droit d'interjeter appel auprès des tribunaux pour un contrôle judiciaire de l'imposition de toute sanction grave.

Section 8 L'accès aux ressources publiques

Principe 28: La non-discrimination

28.1. L'accès aux ressources publiques, y compris les contrats de publicité accordés par l'Etat, devrait toujours être ouvert de manière équitable et non-discriminatoire, sous réserve du Principe 36 (Financement des Organismes Publics de RadioTélévision).

28.2. Il ne devrait y avoir aucune discrimination entre les organismes publics, commerciaux et communautaires de radiotélévision lorsque les fonctionnaires livrent des informations aux médias.

28.3. Tout financement public des organismes commerciaux et/ou communautaires devrait avoir pour objectif la promotion de la diversité. L'allocation de fonds devrait s'effectuer selon des critères définis d'avance et sous la surveillance d'un organe de régulation qui satisfait aux conditions d'indépendance définies à la Section 4.

Section 9 Couverture des élections

Principe 29: Informations publiques adéquates

29.1. Les Etats ont l'obligation de fournir au public des informations adéquates en période électorale, notamment par la radio et la télévision, concernant les modalités du scrutin, les programmes des partis politiques et candidats, les thèmes de la campagne électorale et d'autres questions relatives aux élections. Ces informations devraient être disponibles au travers des informations et des émissions d'actualité, des émissions spéciales sur les élections, des spots politiques et, lorsque cela est autorisé, des publicités commerciales à contenu politique.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

- 29.2. Les organismes publics de radiotélévision ont une obligation primordiale à cet égard, mais des obligations pourraient également être imposées aux organismes commerciaux et/ou communautaires de radiotélévision, conformément à la présente Section, à condition que ces obligations ne soient pas trop lourdes.
- 29.3. Les organismes de radiotélévision devraient avoir pour obligation de garantir une couverture juste, équitable et non-discriminatoire des élections (voir Principe 31.1).
- 29.4. Toute obligation relative à la diffusion des informations sur les élections devrait être contrôlée par un organe de régulation qui satisfait aux conditions d'indépendance définies à la Section 4.

Principe 30: Education des électeurs

Les Etats doivent veiller à ce que les électeurs comprennent les modalités techniques du scrutin, notamment comment, quand et où s'inscrire et voter, leur droit de choisir librement les candidats par bulletin secret, et l'importance du vote. Lorsque cela n'est pas prévu par d'autres moyens, les organismes publics de radiotélévision devraient proposer des programmes éducatifs à l'intention des électeurs. Il peut également être demandé aux organismes commerciaux et/ou communautaires de faire de même.

Principe 31: Diffusion des spots politiques libres, adressés directement aux électeurs

- 31.1. Les organismes publics de radiotélévision devraient être tenus d'accorder aux partis politiques et/ou aux candidats un temps d'antenne de manière juste, équitable et sans discrimination pour diffuser leurs spots. Les organismes commerciaux et/ou communautaires peuvent également être tenus d'octroyer aux partis politiques et candidats un temps d'antenne pour diffuser leurs messages. Le terme 'juste, équitable et sans discrimination' s'appliquent à la durée du temps d'antenne accordé, à la programmation des interventions diffusées et à toutes charges prélevées. Les organismes publics de radiotélévision devraient, et les organismes commerciaux et/ou communautaires pourraient, être

L'Accès aux Ondes

obligés de fournir une assistance technique aux partis et aux candidats pour la production de leurs spots adressées aux électeurs.

- 31.2. Les organismes de radiotélévision ne devraient pas avoir le droit de refuser de diffuser les spots politiques adressés aux électeurs lorsque leur diffusion est obligatoire, sauf si ces derniers violent manifestement et gravement une obligation légale. Par ailleurs, les organismes de radiotélévision devraient être protégés contre toute responsabilité légale quant aux spots politiques adressés aux électeurs, conformément au Principe 5.

Principe 32: Les spots politiques commerciaux

Lorsqu'il est autorisé aux partis et aux candidats d'acheter un temps d'antenne pour la diffusion de spots politiques, les organismes de radiotélévision doivent fournir ce temps d'antenne à tous les partis et à tous les candidats équitablement et sans discrimination.

Principe 33: Réparation rapide

L'organe chargé de la surveillance des conditions de diffusion des émissions en période électorale devrait s'assurer qu'une réparation rapide existe pour tous les partis et les candidats en cas de violation des règles électorales, notamment en réponse à des plaintes. L'organe de surveillance devrait, à cet égard, être habilité à imposer une variété de sanctions dont une injonction à l'organisme de radiotélévision fautif de diffuser un rectificatif, un désaveu ou une réponse. Les décisions de l'organe de surveillance devraient être soumises à un contrôle judiciaire.

Section 10 Les organismes publics de radiotélévision

Principe 34: Transformation de l'audiovisuel d'Etat/de Gouvernement

Lorsque des services audiovisuels appartenant à l'Etat ou au Gouvernement existent, il faudrait les transformer en organismes publics de radiotélévision, conformément à la présente Section.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Principe 35: Indépendance

35.1 Les organismes publics de radiotélévision devraient être contrôlés par un organe indépendant tel qu'un Conseil d'Administration. L'autonomie et l'indépendance institutionnelles de cet organe devraient être garanties de la même manière que pour les organes de régulation, conformément à la Section 4. En particulier, l'indépendance devrait être garantie et protégée par la loi de la manière suivante:

- de façon précise et formelle, par la loi portant création de l'organe et, si possible, par la Constitution;
- par des dispositions législatives claires précisant les buts, attributions et obligations de l'organe;
- par les dispositions relatives à la nomination des membres;
- par l'obligation formelle de rendre compte au public par l'intermédiaire d'un organe pluripartite;
- par le respect de l'indépendance éditoriale; et
- par des dispositions relatives au financement.

35.2. L'organe directeur devrait être chargé de la nomination des cadres supérieurs des organismes publics de radiotélévision et la direction ne devrait rendre compte qu'à cet organe qui, à son tour, devrait rendre compte à un organe pluripartite élu. La procédure de nomination des cadres supérieurs devrait être transparente et équitable, les candidats devraient posséder les qualifications et/ou l'expérience appropriées, et les règles d'incompatibilité pour les organes de régulation, telles que définies au Principe 13.3, devraient également s'appliquer aux cadres supérieurs. Les membres de la direction devraient avoir le droit de demander des explications, par écrit, de toute mesure disciplinaire prise à leur encontre, y compris le renvoi, ainsi qu'au contrôle judiciaire de telles mesures.

35.3. Le rôle de l'organe directeur devrait être clairement défini par la loi. Il devrait, entre autres, consister à s'assurer que l'organisme public de radiotélévision exécute sa mission de service public de manière efficace et à le protéger de toute ingérence. L'organe directeur indépendant ne devrait pas s'ingérer dans le processus quotidien de prise de décision, notamment par rapport au contenu des

L'Accès aux Ondes

programmes; il devrait respecter le principe de l'indépendance éditoriale et ne jamais imposer la censure préalable. La direction devrait être chargée, entre autres, de l'administration quotidienne de l'organisme, notamment par rapport à la programmation.

Principe 36: Financement des organismes publics de radiotélévision

Eu égard à leur mission, le financement des organismes publics de radiotélévision devrait être adéquat et organisé de manière à les protéger de toute ingérence arbitraire dans leur budget, conformément au Principe 17.

Principe 37: Mission de Service Public

La mission des organismes publics de radiotélévision est étroitement liée à leur financement par des fonds publics et devrait être clairement définie par la loi. Les organismes publics de radiotélévision devraient avoir pour obligation de promouvoir la diversité des émissions conformément à l'intérêt général, en proposant une gamme variée de programmes qui soient instructifs, éducatifs, culturels et divertissants. Leur mission devrait inclure, entre autres, celle de fournir un service qui:

- offre une programmation indépendante et de qualité qui contribue à la diversité des opinions et à un public informé;
- comprend des programmes complets d'actualité et d'information, présentés de manière impartiale, juste et pondérée;
- propose un large choix de sujets qui établit un équilibre entre les programmes à large audience et les programmes plus spécialisés, de manière à satisfaire tous les goûts;
- est accessible à tous et dessert toutes les populations et les régions du pays, y compris les groupes minoritaires;
- propose des programmes éducatifs et des programmes destinés aux enfants; et
- assure la promotion de la réalisation de programmes locaux, entre autres à travers des quotas minima pour les productions originales et matières produites par des réalisateurs indépendants.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Annexe 2

CHARTRE AFRICAINE SUR LA RADIOTÉLÉDIFFUSION

Reconnaissant que la Déclaration de Windhoek est toujours aussi pertinente et importante pour ce qui est de la sauvegarde et du renforcement de la liberté d'expression et des médias,

Notant que la liberté d'expression englobe le droit à la communication et à l'accès aux moyens de communication,

Conscients du fait que la Déclaration de Windhoek place l'accent sur la presse écrite et rappelant le paragraphe 17 de la Déclaration de Windhoek recommandant qu'un séminaire analogue soit organisé aux fins d'étudier les problèmes que posent l'indépendance et le pluralisme dans le domaine de la radiotélédiffusion,

Reconnaissant que le contexte politique, économique et technologique dans lequel la Déclaration de Windhoek a été adoptée a profondément évolué et qu'il serait nécessaire de compléter et de développer la Déclaration initiale,

Conscients du fait qu'il existe de sérieux obstacles à la liberté, à l'indépendance et au pluralisme de la radiotélédiffusion et au droit de communiquer par ce biais en Afrique,

Conscients de ce que, pour l'immense majorité des populations africaines, la radiotélédiffusion demeure la principale source de communication et d'information publiques,

Rappelant le fait que le spectre de fréquences est un bien public qu'il convient de gérer dans l'intérêt du public,

Nous, participants à la célébration du dixième anniversaire de la Conférence de Windhoek, déclarons ce qui suit :

Première Partie: Questions Générales Concernant la Réglementation

1. Les dispositions juridiques applicables à la radiotélédiffusion devraient comporter une définition claire des principes régissant la réglementation applicable en la matière et portant notamment sur l'incitation au respect de la liberté d'expression et de la diversité ainsi que sur la libre circulation de l'information et des idées tout

Charte Africaine sur la Radiotélédiffusion

comme au système tripartite de la radiotélédiffusion: service public, opérateurs commerciaux et opérateurs communautaires.

2. Tous les pouvoirs officiels exercés dans le domaine de la réglementation applicable à la radiotélédiffusion et aux télécommunications devraient incomber aux autorités publiques, protégés contre toute ingérence, notamment à caractère politique ou économique, ce grâce à l'adoption d'un système de nominations qui, ouvert et transparent, suppose la participation de la société civile et ne soit pas contrôlé par quelque parti politique que ce soit.
3. Le processus de prise de décisions applicable à l'attribution des fréquences devrait être à la fois transparent et fondé sur la participation et être tel qu'il soit fait en sorte qu'une proportion équitable du spectre de fréquences soit réservée à la radiotélédiffusion.
4. Les fréquences attribuées à la radiotélédiffusion devraient être réparties équitablement entre les trois opérateurs.
5. Le processus d'attribution des fréquences aux opérateurs devrait être équitable et transparent et fondé sur des critères bien définis englobant, pour ce qui est de la propriété et du contenu, des dispositions assurant la diversité des médias.
6. Il conviendrait de demander aux opérateurs d'exploiter le contenu local, lequel devrait être défini comme englobant le contenu africain, ce grâce à l'introduction de contingents minimaux.
7. Les Etats devraient encourager l'instauration d'un contexte économique susceptible de favoriser, en matière de radiotélédiffusion, une production indépendante et la diversité dans ce domaine.
8. Il conviendrait de favoriser la mise au point de techniques appropriées applicables à la réception des signaux de radiotélédiffusion.

Deuxième Partie: la Radiotélédiffusion du Service Public

1. Tous les opérateurs contrôlés par l'Etat ou les gouvernements devraient être transférés vers le service public et devraient rendre

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

compte au public à quelque niveau que ce soit, le public étant représenté par un organisme indépendant, et devraient aussi oeuvrer dans l'intérêt du public en évitant, pour ce qui est du contenu et de la programmation, toute politique partisane, s'agissant de la religion, des convictions politiques, de la culture, de la race ou du sexe.

2. Les opérateurs du service public devraient, tout comme les services de réglementation de la radiotélédiffusion et des télécommunications, être administrés par des organismes protégés contre toute ingérence.
3. Il conviendrait de définir clairement le mandat des opérateurs du service public.
4. Il conviendrait de garantir l'indépendance éditoriale des opérateurs du service public.
5. Les opérateurs du service public devraient bénéficier d'un financement propre à les protéger de toute ingérence arbitraire dans leur budget.
6. Sans qu'ils se départissent du contrôle éditorial du contenu des nouvelles et des informations courantes et de manière à favoriser le développement de productions indépendantes et à consolider la diversité de la programmation, il devrait être demandé aux opérateurs du service public de se fixer des contingents minimaux applicables aux producteurs indépendants.
7. En matière de transmission, l'infrastructure utilisée par les opérateurs du service public devrait être rendue accessible à tous les opérateurs, ce dans des conditions raisonnables et non discriminatoires.

Troisième Partie: La Radiotélédiffusion Communautaire

1. La radiotélédiffusion communautaire s'adresse à la communauté, est un produit de la communauté et porte sur la communauté; sa propriété et sa gestion sont représentatives de la communauté, qui suit un programme de développement social et est une entreprise à but non lucratif.

Charte Africaine sur la Radiotélédiffusion

2. Il convient de clairement reconnaître, notamment au sein de la communauté internationale, la différence qui existe entre la radiotélédiffusion publique décentralisée et la radiotélédiffusion communautaire.
3. Il conviendrait de faire en sorte que soit respecté le droit, pour les opérateurs 40 communautaires, d'avoir accès à l'Internet, au profit de leurs communautés respectives.

Quatrième Partie: Les Télécommunications et la Convergence

1. Le droit de communiquer englobe l'accès au téléphone, au courrier électronique, à l'Internet et aux autres systèmes de télécommunications, y compris par la création de centres de technologie de l'information et de la communication placés sous le contrôle de la communauté.
2. En matière de télécommunications, la législation et la politique devraient poursuivre l'objectif consistant à assurer un service et un accès universels, et comporter notamment des clauses relatives à l'accès en matière de privatisation et de libéralisation tout en prévoyant des mesures préventives de l'Etat.
3. La communauté internationale et les gouvernements africains devraient mobiliser des ressources propres à financer la recherche de manière à se tenir au courant de la rapide évolution du paysage audiovisuel et technologique en Afrique.
4. Les gouvernements africains devraient favoriser le développement des médias en ligne et le renforcement du contenu africain, notamment en élaborant des politiques non restrictives applicables aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.
5. Il conviendrait d'appuyer et de développer la formation de professionnels des médias dans les domaines de la communication électronique, de la recherche et des compétences éditoriales de manière à faciliter l'accès à l'information dans le monde et sa diffusion.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Cinquième Partie: Mise en Oeuvre

1. L'UNESCO devrait diffuser aussi largement que possible la Charte africaine de la radiotélédiffusion 2001, notamment auprès des parties prenantes concernées et du grand public, tant en Afrique que dans le monde entier.
2. Les organisations de médias et la société civile d'Afrique sont encouragées à utiliser la Charte comme moyen de pression et comme point de départ de l'élaboration de politiques nationales et régionales en matière de radiotélédiffusion. A cette fin, les organisations de médias et la société civile sont encouragées à lancer des campagnes de sensibilisation du public, à constituer des coalitions sur la réforme de la radiotélédiffusion, à formuler des politiques en la matière, à élaborer des modèles d'organes de réglementation et de radiotélédiffusion du service public et à faire pression sur les acteurs officiels.
3. Tous les débats relatifs à la radiotélédiffusion devraient tenir compte des besoins du secteur de la radiotélédiffusion commerciale.
4. L'UNESCO devrait entreprendre un audit de la Charte tous les cinq ans, étant donné le rythme du développement que connaît la radiotélédiffusion.
5. L'UNESCO devrait, en concertation avec les Etats membres, placer l'accent sur l'importance qu'il y a à accorder un statut spécial aux productions radiotélédiffusées et à reconnaître qu'il s'agit de biens culturels au sens des règles de l'Organisation mondiale du commerce.
6. L'UNESCO devrait prendre des dispositions aux fins de favoriser l'inclusion, de manière appropriée, du thème des médias, de la communication et du développement dans les préoccupations du Sommet des Nations Unies sur la société de l'information, qui doit se tenir en 2003.

Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression en Afrique

Annexe 3

DÉCLARATION DE PRINCIPES SUR LA LIBERTÉ D'EXPRESSION EN AFRIQUE

Préambule

Réaffirmant l'importance cruciale de la liberté d'expression en tant que droit humain individuel, pierre angulaire de la démocratie et aussi en tant que moyen pour garantir le respect de tous les droits humains et libertés fondamentales de l'homme;

Réaffirmant l'article 9 de la *Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples*;

Désireuse de promouvoir la libre circulation des informations et des idées et un plus grand respect de la liberté d'expression;

Convaincue que le respect de la liberté d'expression et du droit d'accès à l'information détenue par les organes et sociétés publics mènera à une plus grande transparence et responsabilité publiques ainsi qu'à la bonne gouvernance et au renforcement de la démocratie;

Convaincue que les lois et coutumes qui répriment la liberté desservent la société ;

Rappelant que la liberté d'expression est un droit humain fondamental garanti par la *Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples*, la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme* et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, et aussi par d'autres documents internationaux et constitutions nationales;

Réaffirmant l'Article 9 de la *Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples*, ainsi que la nécessité d'une interprétation de ses implications spécifiques eu égard à la liberté d'expression en Afrique;

Considérant le rôle crucial des médias et des autres moyens de communication pour garantir le respect total de la liberté d'expression, en favorisant la libre circulation des informations et des idées, en aidant les populations à prendre des décisions en connaissance de cause et en facilitant et renforçant la démocratie;

Consciente de l'importance spécifique de la radiodiffusion en Afrique, vu sa capacité à atteindre un large public du fait de son coût de

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

transmission relativement faible et de son aptitude à surmonter les barrières de l'analphabétisme;

Notant que les traditions orales qui sont enracinées dans les cultures africaines se prêtent assez bien à la radiodiffusion;

Notant la contribution importante qui peut être apportée à la réalisation du droit à la liberté d'expression grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ;

Consciente de l'évolution des droits de l'homme et de l'environnement du développement humain en Afrique, en particulier à la lumière de l'adoption du *Protocole relatif à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples portant création d'une Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples*, des principes de l'*Acte constitutif de l'Union Africaine*, 2000, ainsi que de l'importance des dispositions relatives aux droits de l'homme et à la bonne gouvernance dans le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD); et

Reconnaissant la nécessité de garantir le droit à la liberté d'expression en Afrique, la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples déclare que :

1 La Garantie de la Liberté d'Expression

1. La Liberté d'expression et d'information, y compris le droit de chercher, de recevoir et de communiquer des informations et idées de toute sorte, oralement, par écrit ou par impression, sous forme artistique ou sous toute autre forme de communication, y compris à travers les frontières, est un droit fondamental et inaliénable et un élément indispensable de la démocratie.
2. Tout individu doit avoir une chance égale pour exercer le droit à la liberté d'expression et à l'accès à l'information, sans discrimination aucune.

2 L'atteinte à la Liberté d'Expression

1. Aucun individu ne doit faire l'objet d'une ingérence arbitraire à sa liberté d'expression.

Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression en Afrique

2. Toute restriction à la liberté d'expression doit être imposée par la loi, servir un objectif légitime et être nécessaire dans une société démocratique.

3 La Diversité

1. La liberté d'expression oblige les autorités à adopter des mesures positives en vue de promouvoir la diversité qui implique, entre autres :
 - la mise à disposition d'une gamme d'informations et d'opinions pour le public;
 - l'accès pluraliste aux médias et autres moyens de communication, y compris par les groupes vulnérables ou marginaux tels que les femmes, les enfants et les réfugiés ainsi que les groupes linguistiques et culturels ;
 - la promotion et la protection des voix africaines, notamment par le biais des médias, en langues locales ; et
 - la promotion de l'usage des langues locales dans les affaires publiques, y compris devant les tribunaux.

4 La liberté d'Information

1. Les organes publics gardent l'information non pas pour eux, mais en tant que gardiens du bien public et toute personne a le droit d'accéder à cette information, sous réserve de règles définies et établies par la loi.
2. Le droit à l'information doit être garanti par la loi, conformément aux principes suivants:
 - toute personne a le droit d'accéder à l'information détenue par les organes publics ;
 - toute personne a le droit d'accéder à l'information détenue par les organes privés et qui est nécessaire à l'exercice ou à la protection de tout droit;

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

- tout refus de communiquer une information doit être sujet à un recours auprès d'un organe indépendant et/ou des tribunaux;
 - les organes publics doivent, même en l'absence d'une requête, publier les principales informations d'un grand intérêt général ;
 - nul ne doit faire l'objet de sanction pour avoir livré en bonne foi des informations sur des comportements illégaux ou qui divulguent des menaces sérieuses pour la santé, la sécurité ou l'environnement, sauf lorsque l'imposition de sanctions sert un intérêt légitime et est nécessaire dans une société démocratique ;
et
 - les lois sur la confidentialité doivent être amendées lorsque nécessaire, en vue de se conformer aux principes de la liberté d'information.
3. Tout individu a le droit d'accéder aux informations et de les mettre à jour ou alors de corriger des informations personnelles, qu'elles soient détenues par des organes publics ou privés.

5 La radiodiffusion-télévision privée

1. Les Etats doivent promouvoir un secteur de la radiodiffusion-télévision privé, indépendant et diversifié. Un monopole de l'Etat sur la radiodiffusion-télévision n'est pas compatible avec le droit à la liberté d'expression.
2. Le système de réglementation de la radiodiffusion-télévision doit encourager la radiodiffusion-télévision privée et communautaire, conformément aux principes suivants :
 - il doit y avoir une distribution équitable des fréquences entre les utilisations commerciales et les utilisations communautaires de la radiodiffusion-télévision privée;
 - un organe de réglementation indépendant doit être chargé de la délivrance de licences de transmission et de la garantie du respect des conditions de la licence;
 - les procédures de délivrance de licence doivent être équitables et transparentes et chercher à promouvoir la diversité dans la radiodiffusion-télévision; et

Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression en Afrique

- la radiodiffusion-télévision communautaire doit être encouragée, compte tenu de son aptitude à élargir l'accès des communautés pauvres et rurales aux ondes.

6 La Radiodiffusion-télévision Publique

Tous les organismes de radiodiffusion-télévision contrôlés par l'Etat et le gouvernement doivent être transformés en organismes de radiodiffusion-télévision de service public devant rendre des comptes au public par le biais du corps législatif et non au gouvernement, conformément aux principes ci-après :

- les organismes de radiodiffusion-télévision doivent être gérés par un conseil protégé contre l'ingérence, en particulier de nature politique ou économique;
- l'indépendance éditoriale des organes publics de la radiodiffusion-télévision doit être garantie;
- les organismes de radiodiffusion-télévision doivent être adéquatement financés de manière à être protégés de toute ingérence arbitraire dans leurs budgets;
- les organismes de radiodiffusion-télévision publics doivent tout faire pour veiller à ce que leur système de transmission couvre l'ensemble du territoire, et
- la mission de service public des organismes de radiodiffusion-télévision publique doit être clairement définie et inclure une obligation de garantir que le public reçoive des informations adéquates, politiquement équilibrées, surtout en période électorale.

7 Les organes de Régulation de la Radiodiffusion-télévision et des Télécommunications

1. Toute autorité publique qui exerce des pouvoirs dans le domaine de la radiodiffusion-télévision et de la régulation des télécommunications doit être indépendante et bien protégée contre l'ingérence, en particulier de nature politique ou économique.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

2. La procédure de nomination des membres d'un organe de régulation doit être ouverte, transparente, prendre en compte la participation de la société civile et ne doit pas être contrôlée par un parti politique donné.
3. Toute autorité publique qui exerce des pouvoirs dans le domaine de la radiodiffusion-télévision ou des télécommunications doit formellement rendre compte au public par le biais d'un organe multipartite.

8 La Presse Ecrite

1. Aucun système d'enregistrement pour la presse ne devrait imposer des restrictions importantes sur le droit à la liberté d'expression.
2. Tout service de presse public doit être bien protégé de toute ingérence politique excessive.
3. Des efforts doivent être déployés en vue d'étendre la couverture de la presse écrite, en particulier aux communautés rurales.
4. Les propriétaires de médias et les journalistes doivent être encouragés à conclure des accords en vue de garantir une indépendance éditoriale et d'empêcher que les considérations commerciales influencent trop le contenu des médias.

9 Les Plaintes

1. Un système de plaintes publiques pour la radiodiffusion-télévision doit être disponible, conformément aux principes ci-après :
 - les plaintes doivent être examinées conformément à des règles établies et à des codes de conduite convenus par tous les partenaires ; et
 - le système des plaintes doit être largement accessible.
2. Tout organe de régulation établi pour connaître des plaintes sur le contenu des médias, y compris les conseils des médias, doit être protégé contre toute ingérence excessive de nature politique,

Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression en Afrique

économique et autre. Ses pouvoirs doivent être administratifs par nature et il ne doit en aucun cas usurper le rôle des tribunaux.

3. Une autorégulation effective constitue le meilleur moyen de promouvoir des normes élevées dans le domaine des médias.

10 La Promotion du Professionnalisme

1. Les journalistes doivent avoir la liberté de s'organiser en syndicats et associations.
2. Le droit de s'exprimer à travers les médias par le biais de la pratique du journalisme ne doit pas être sujet à des restrictions légales excessives.

11 Les Attaques Perpétrées Contre les Journalistes

1. Les attaques telles que le meurtre, le kidnapping, l'intimidation et la menace contre des journalistes ou d'autres personnes exerçant leur droit à la liberté d'expression ainsi que la destruction matérielle des installations de communication, sape le journalisme indépendant, la liberté d'expression et la libre circulation des informations vers le public.
2. Les Etats sont dans l'obligation de prendre des mesures efficaces en vue de prévenir de telles attaques et, lorsqu'elles sont perpétrées, mener une enquête à cet effet, punir les auteurs et veiller à ce que les victimes aient accès à des recours efficaces.
3. En période de conflits, les Etats doivent respecter le statut de non combattants des journalistes.

12 La Protection de la Réputation

1. Les Etats doivent s'assurer que leurs lois relatives à la diffamation sont conformes aux critères ci-après :

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

- nul ne doit être puni pour des déclarations exactes, des opinions ou des déclarations concernant des personnalités très connues qu'il était raisonnable de faire dans les circonstances;
 - les personnalités publiques doivent tolérer beaucoup plus de critiques; et
 - les sanctions ne doivent jamais être sévères au point d'entraver l'exercice du droit à la liberté d'expression, y compris par les autres.
2. Les lois sur la vie privée ne doivent pas empêcher la diffusion d'informations d'intérêt public.

13 Les Mesures Pénales

1. Les Etats doivent revoir toutes les restrictions pénales sur le contenu en vue de s'assurer qu'elles servent un intérêt légitime dans une société démocratique.
2. La liberté d'expression ne devrait pas être restreinte pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale, à moins qu'il n'existe un risque réel de menace imminente d'un intérêt légitime et un lien causal direct entre la menace et l'expression.

14 Les Mesures Économiques

1. Les Etats doivent favoriser un environnement économique général au sein duquel les médias peuvent se développer.
2. Les Etats ne doivent pas user de leur pouvoir de faire une annonce publique comme moyen d'intervenir dans le contenu des médias.
3. Les Etats devraient adopter des mesures efficaces pour empêcher une forte concentration de l'appropriation des médias, bien que de telles mesures ne doivent pas être draconiennes au point de freiner le développement du secteur des médias dans son ensemble.

Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression en Afrique

15 La Protection des Sources et Autres Documents Journalistiques

Les journalistes ne doivent pas être obligés de révéler leurs sources d'information ou autres documents détenus dans le cadre de l'exercice de la fonction de journaliste, sauf si c'est en conformité avec les principes suivants :

- l'identité de la source est nécessaire dans une enquête ou des poursuites relatives à un crime grave, ou pour assurer la défense d'une personne accusée d'infraction pénale;
- l'information ou une information similaire menant au même résultat ne peut pas être obtenue ailleurs;
- l'intérêt public dans la divulgation prime sur la menace à la liberté d'expression; et
- la divulgation a été ordonnée par un tribunal, après une audition complète.

16 Mise en Oeuvre

Les Etats parties à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ne devraient ménager aucun effort pour mettre application ces principes.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

BIBLIOGRAPHIE

Adkins, G.R., (1985), 'Télévision Commerciale: Bénédiction ou Gâchi? Que Peut Signifier la TV Commerciale pour un Pays' in *Media Asia* Vol.12 (1):54-55.

Aggarwala, N., (1985), 'NOMIC': un espoir ou un cauchemar?' in *Media Asia* Vol. 12(1):44-53.

Ake, C., (2000), *La Faisabilité de la Démocratie en Afrique*, Codesria: Dakar

Apenteng, B., (2002) 'Les défis actuels et futurs du financement du service de radiodiffusion publique en Afrique de l'Ouest.' Communication présentée à la Conférence Régionale sur les Services de Radiodiffusion Publique en Afrique de l'Ouest, 16 - 18 Septembre 2002, organisé par ARTICLE 19: La Campagne Mondiale pour la Liberté d'Expression et la Fondation des Médias pour l'Afrique de l'Ouest.

Bagdikian, B., (1985), 'Les Médias des Etats-Unis d'Amérique.: Supermarché ou Chaîne de Montage?' in *Journal of Communication*. pp. 97-109.

Barker, J.M, (2001), 'Is No Policy A Policy Goal' in Keyan Tomaselli & Hopton Dunn (Eds), *Medias, Démocratie et Renouveau en Afrique Australe*. Editeurs Académiques Internationaux: Colorado Springs. pp. 13-24

Baglo, G.A. (2001) 'Vue d'ensemble sur la politique des radiodiffusions et la législation en Afrique de l'Ouest', communication présentée à la Conférence sur la politique des radiodiffusions et la législation pour l'Afrique de l'Est et la Région des Grands Lacs, Nairobi, Kenya.

Beadle, G., (1963), *Télévision: Un Examen critique*. George Allen and Unwin Ltd: London.

Betts, P, (1988), 'Le feuilleton de la TV Française continue de faire les grands titres' dans *Financial Times*. 11 Octobre.

Brierly, DW, (1963) *La Loi des Nations*, Clarendon Press: Oxford

Cantor, M., & Cantor, J., (1986) 'La Télévision Américaine dans le Marché International', in *Communication Research*. Vol.13 (3):509-20.

Chomsky, N., (1999), *Profit Over People: Neo-libéralisme et Ordre Mondial*, Seven Stories Press: New York.

Références

Comaroff, J.L. and Comaroff, J., (1999), 'Introduction' dans Comaroff, J. and J., (eds.), *Société Civile et l'Imagination Politique en Afrique: Perspectives Critiques*. Presse Universitaire de Chicago: Chicago (pp.1-43).

Comaroff, J. and Comaroff J.L., (2000), 'Capitalisme du Millénaire: Premières Réflexions sur une Seconde Venue', in *Public Culture*. Vol.12 (2):291-343.

Commission des Communautés Européennes, 'Options de Stratégie pour renforcer le Programme d'Industrie Européen dans le Contexte de la Politique Audiovisuelle de l'Union Européenne,' Com (94) 96 final.

Cozens, Claire., 'BBC fait face à des contraventions sur la baisse des niveaux' in *The Guardian* 29 October 2002

Curran, J., (1988), 'Approches Alternatives à la Reforme des Médias', in James Curran et Jean Seaton, *Pouvoir sans Responsabilité: La Presse et les Radiodiffusions en Grande- Bretagne*. Routledge: London. pp. 292-322.

DeKlerk, P., (1997) 'La création d'une politique régionale de régulation', Article présenté à l'Atelier Régional sur la Régulation de Satellite.

De Sola Pool, I., (1977), 'La Gouvernance de la Communication de Mass: Le Gouvernement, l'Audience et les Groupes Sociaux', in Teheranian, Hakimzadeh, Vidale (eds.) *Politique des Communications pour le Développement National*. Routledge and Kegan Paul: London. pp.130-48.

Downing, J., (1986), 'Secret Gouvernemental et Médias aux Etats Unis et en Grande Bretagne' in Peter Golding et al. (eds.) *Politiques de Communication: Communications de Mass et Processus Politique*. Leicester Univ. Press: Leicester (pp.153-170).

Essoulami, Par Said (2002) 'Les défis de la radio télévision en Afrique du Nord.' Conférence organisée par le Conseil Mondial de Radiotélévision. Maroc du 28-31 mai.

Republique Fédérale d'Allemagne, (1996), 'L'Allemagne et la Société Mondiale de l'Information: in Nord-Süd aktuell Vol. X, N°4 pp. 834-837.

Ferguson, M., (1990), (ed.) *Communication publique: Le Nouveau Impératif*, Sage: London.

Findahl, O., (1999), 'Services de Radiodiffusions Publiques – Une Construction encore Fragile, et Durable' in *Nordicom Review*. 20(1):13-19.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Fischer, D., (1990) Premier accord International aux Radiodiffusions direct par Satellite. Kluwer Editeurs Académiques: Pays-Bas.

Fowler, Mark S., et Daniel L. Brenner, (1982), 'Une approche de marché à la régulation de la radiodiffusion' in Texas Law Review 207:60, citée dans Wilhemina Reuben Cooke, (1986) 'La Télécommunication et la Déréglementation du Cable aux Etats Unis' dans CNRS, la déréglementation des télécommunications et de l'audiovisuel Paris, CNRS Colloquium.

Graham, Andrew & Gavyn Davies (1997), 'La Société des Radiodiffusions, et Politique à l'âge du Multimédia'. John Libbey Media: Luton.

Gallagher, M., (1982), 'Pourparlers sur le Contrôle dans les Associations de Médias et Fonctions' dans M. Gurevitch, T. Bennett, J. Curran and J. Woollacott (eds.) Culture, Société et les Médias. Methuen: London. pp. 151-173.

Gareau, F.H., (1987), 'Extension et Diversification Accrue de l'Univers de la Science Sociale' dans Journal de la Science Sociale. No114 595-606.

Golding, P., (1994), 'Le Paradoxe des Communications: Inégalité aux niveaux National et International in Media Développement. Vol. XLI (4):7-9

Golding, P., & Harris, P., (eds.), (1997), Au delà de l'Impérialisme Culturel: Mondialisation, Communication & l'Ordre Nouvelle Internationale. Sage: London.

Halloran, J.D., (1963), Contrôle ou accord? Une Etude du défi de la Communication en Mass. Sheed and Ward: London.

Hamelink, C.J., (1983), Autonomie culturelle dans les Communications Mondiales: Planification de la Politique Nationale de l'Information. Longman: London.

Hamelink, C.J., (1995), 'L'idéal Démocratique et ses Ennemis' in Philip Lee (ed.) La Démocratisation de la Communication. Presse Universitaire des Pays de Galles: Cardiff. (pp.15-37).

Harris, D J, (1991) Cas et Ouvrages sur le droit International (4ème Ed) Sweet & Maxwell, London

Head, S.W., (1963), 'Est-ce qu'un Journaliste Peut être un 'Professionnel' dans un Pays en voie de Développement?' in Journalism Quarterly. Vol.40 (4):594-8.

Références

- Hilliard, R., Michael, K. (1996) *Systèmes Mondiaux des Radiodiffusions*, Focal Press: Boston
- Hoffmann-Riem, Wolfgang. (1996) *Régulation des Médias*, New York & London, in the Guildford Press.
- Hundt, Reed E., (2000) 'Vous dites, Vous Voulez Une Révolution. Une Histoire de l'Age de d'Information' in *Politica Connecticut*. Presse Universitaire de Yale: Yale.
- Jowell, Tessa (2002) in Hansard, *Débats Parlementaires de la Chambre des Communes*, Vol.395, Part 13,3 Dec 2002: Colonne 783.
- Lafferanderie, G., (1997) *Perspective sur la Loi de l'Espace sur les 30 Prochaines Années*, Kluwer Law International: The Hague
- Langa Mandla., (2001) 'Servir une Communauté Variée', *The Radio Festival 2001*, http://www.radioacademy.org/festival/2001/mandla_speech.html
- Langa Mandla., (2000) 'Quel voie mène au Web?', *Discours à la Conférence de UBS Warburg TMT des 5-6 October 2000* <http://iba.org.za/warburg.htm>
- Lyll, F., (1989) *Droit et Télécommunications de l'Espace*, Dartmouth: Aldershot
- Mbembe, A., (2001), *A propos de la Postcolony*, Presse Universitaire de Californie: Berkeley.
- McChesney, R.W., (1998), 'La Politique Economique des Médias du Monde', in *Media et développement*, Vol.XLV (4): 3-8.
- McChesney, R.W., (2001), 'Media Mondial, Néo-libéralisme, et Impérialisme' in *Revue mensuelle* Vol. 52, No.10.
- Moore, H. L., and Sanders, T., (eds.), (2001), *Interprétations Magiques, Réalités Matérielles: Modernité, La Sorcellerie et l'Occulte dans l'Afrique Postcoloniale*. Routledge: London.
- Mulcahy, K.V., et Widoff, J., (1986), 'Les Fondations Administratives de la Radiodiffusion Publique Américaine' in *Journal de la Gestion des Arts et du droit*. Vol.15 (4):31-58.
- Murdock, G., (1994), 'Les Empires du Nouveau Mogul: Concentration des Médias et Contrôle à l'Age de la Divergence' in *Media et développement*. Vol. XLI (4):3-6.

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Mtinde, L., (2000) 'les Radiodiffusions en Afrique du Sud', in *Journal International des Etudes Culturelles*, Sage: London.

Nassanga, G.L., (2001) 'Considérations Locales dans la formulation des politiques de l'information et de la communication dans la Région de l'Afrique de l'Est: Etude du Cas de l'Ouganda,' Un article présenté à la Convention Annuelle des Médias, Université de Makerere, Kampala

Nord-Sud, Aktuell., (1996), 'L'Allemagne et la Société Mondiale de l'Information' in *Nord-Sud Aktuell*. Vol.X (4):834-837.

Nyman-Metcalf, K., (1999) *Activités dans l'Espace – Appropriation ou Usage?* Instus: Uppsala

Nyamnjoh, F.B., (2002), "A Child Is One Person's Only in the Womb": domestication, Agence et Subjectivité in *Cameroonian Grassfields*', Richard Werbner (ed.), *Les Subjectivités Postcoloniales en Afrique*. Zed Books: London. (pp.111-138).

Odhiambo L., (2000) 'Développer un cadre approprié de régulation pour les médias au Kenya', article présenté à la Convention Annuelle des Médias, Université de Makerere, Kampala (Non publié).

Okech, A., (1994) 'Le rôle des Médias dans la construction nationale en Ouganda', in Kiddu-Makubuya, E., et al, (eds), *Ouganda: Trente ans d'indépendance de 1962-1992*, Université de Makerere, Kampala.

Rando, G., (1986), 'Les Radiodiffusions en Italie: Démocratie et monopole des ondes hertziennes' in *Media Information Australia*. Vol.40 pp.39-48.

Ruggie, J., (ed) (1993) *Questions Multilatérales: La Théorie et la Pratique d'une Forme Institutionnelle*, Presse Universitaire de Columbia: New York

Schiller, H.I., (1977), 'La Libre Circulation de l'Information – Pour Qui?' in G. Gerbner (ed.) *Les Politiques des Mass Médias dans les Cultures en Mutation*. John Wiley & Sons: London. pp. 105-115.

Schiller, H.I., (1983), 'La Révolution de la Communication: Qui en Profite?' in *Médias et Développement*. Vol.30 pp. 18-20.

Schlesinger, P., (1978), *Mettre ensemble la 'réalité' : BBC News*. Constable: London.

Seaton, J., (1988), 'Les Radiodiffusions et la Théorie du Service Public' in James Curran & Jean Seaton, *Pouvoir Sans Responsabilité: La Presse et la Radiodiffusion en Grande Bretagne*. Routledge: London. pp. 262-73.

Références

Seiden, M.H., (1974), *Qui Contrôle les Mass Médias? Livres Fondamentaux*: New York.

Shalita, K.S. (1999) 'L'Impact de la Libéralisation des Ondes Hertziennes sur les Services des Radiodiffusions Publiques en Ouganda', *Mémoire de Maîtrise Non publiée*. Université de Leeds, RU.

Smith, M L., (1990) (ed) *Réglementation Internationale des Communications par Satellite*, Ed. Martinus Nijhoff: Dordrecht

Sndergaard, H., (1999), 'Quelques Réflexions sur le Service des Radiodiffusions Publiques' in revue *Nordicom*. 20(1):21-28.

Syvertsen, T., (1999), Concept 'Des différentes utilisations du 'Service Public' dans: *Nordicom Review*. 20(1):5-12.

Wanyeki, M.L., (ed) (2000), *up to the Airs: L'Etat des Radiodiffusions en Afrique de l'Est*, PANOS/Weaver Press: Lusaka/Harare.

Wells, C., (1987), *Les Nations Unies, l'UNESCO et les Politiques de la Connaissance*. Macmillan: London.

Wells, Mark. (2002) 'Campbell foe set for top job at Today: leading candidate accused of anti-Labour bias'. *The Guardian*, 14 Novembre

Williams, R., (1979), 'Institutions de la Technologie' in : A. Mattelart and S. Siegelau (eds.) *Communication et Lutte de Classe*. International Gen: New York, Vol.1 pp. 265-267.

Mouvement Mondial de Développement (2002) 'les Dispositions du Service des radiodiffusions Publiques menacées par l'accord de libre échange' : <http://www.wdm.org.uk/presrel/current/ukgatscommunications.htm>

Conseil des Radios et Télévisions du Monde, (2000) *Diffusion Publique: Pourquoi, Comment?* WRTC: Montréal

Young, C., (1994), 'A la Recherche de la Société Civile', in Harbeson, J.W., Rothchild, D., et Chazan, N., (eds.), *La Société Civile et l'Etat en Afrique*, Lynne Rienner: Boulder. (pp.33-50).

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Déclarations et Chartes

Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (UDHR)

Pacte International sur les Droits Civils et Politiques (ICCPR) Pacte International sur les Droits Economiques, Sociales et Culturelles (ICESCR)

Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (Charte de Banjul)

Convention Européenne sur les Droits de l'Homme (ECHR)

Convention Inter-Américaine sur les Droits de l'Homme (IACHR).

Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (GATT)

Législations

Botswana

Loi sur la Radiodiffusion de (1998)

Royaume Uni

Loi sur la Radiodiffusion de (1990, 1996)

Canada

Loi sur la Radiodiffusion de (1991)

Namibie

Loi sur la Radio de (1952)

Loi sur la Radiodiffusion de (1991)

Tanzanie

Loi sur la Presse de (1976)

Loi sur l'Agence Tanzanienne d'Information de (1976 & 1992)

Loi sur la Radio Tanzanie de (1965)

Lois sur les Services de Radiodiffusions de (1993)

Loi sur les Télécommunications.

Kenya

Loi sur les Livres et les Journaux

Loi sur les Films et les spectacles sur scène

Loi sur la Diffamation

Références

Loi sur les Droits d'Auteur
Loi sur la Radiodiffusion au Kenya
Loi sur la Communication au Kenya.

Gambie

Loi (2002) sur la Commission Nationale des Médias

Afrique du Sud

Loi de 1999 sur la Radiodiffusion en Afrique du Sud
Loi ICASA (2000)

Zimbabwe

Loi sur l'Accès à l'Information et la Protection de la Vie Privée (2002)
Loi de (2001) sur les Radiodiffusions

Articles de Journal et Site Web

Barker, John (2001) 'Is no policy a policy goal?'
<http://www.africafilmstv.com/pages/archive/magazines/afm27e/coverstory.htm>

'Reviewing a One-of-a-Kind Licence', in Mail & Guardian
(Johannesburg); 1 mars, 2002:
<http://allafrica.com/stories/200202280687.html>

Site web de USA
[info:http://usaembassy.southafrica.net/About%20South%20Africa/Yearbook2001/communications/default.html](http://usaembassy.southafrica.net/About%20South%20Africa/Yearbook2001/communications/default.html)

Powell, Michael, (Président de FCC) discours à l'intention de la Sous commission sur le Commerce, la Justice, l'Etat et la Magistrature de la Commission sur les Appropriations du Sénat américain, 7 mars 2002.
<http://www.fcc.gov>

Site Web de la législation du Gouvernement SA:
<http://www.polity.org.za/govdocs/legislation/2000/>

Site Web du NICI: <http://www.uneca.org/aisi/nici/>

Livre blanc sur l'audiovisuel en Afrique du Sud
http://www.polity.org.za/govdocs/white_papers/broadcastingwp02.html#5.1

Les Politiques et Régulations de l'Audiovisuel en Afrique

Communiqué de Presse par MISA-Zimbabwe sur l'arrestation de journalistes Zimbabwéens 02/05/2002:

<http://www.misanet.org/alerts/20020502.zimbabwe.3.html>

Loi sur la Radiodiffusion de l'Afrique du Sud, No 4 de 1999:

<http://www.polity.org.za/govdocs/legislation/1999/act99-004.html>

Loi sur l'Autorité Indépendante des Communications, Loi 13 de l'an 2000: <http://www.polity.org.za/govdocs/legislation/2000/act13.pdf>

Loi sur Les Modifications des Télécommunications, No 64 de l'an 2001:

<http://www.polity.org.za/govdocs/legislation/2001/act64.pdf>

Rapport de Afrol news:

http://www.afrol.com/News2001/zim013_broadcast_act.htm

Institut des Médias de d'Afrique du Sud (MISA) rapport: La procédure d'obtention de licence des radiodiffusions soulève des questions 10 mai 10, 2002 <http://www.misanet.org/alerts/20020510.zimbabwe.0.html>

MISA: Le projet de loi sur les Services de Radiodiffusion a été voté le 4 avril 2001. <http://www.misanet.org/alerts/20010404.zimbabwe.1.html>

MISA: Le Réseau Cable News a été suspendu de programme de l'organisme national de radiodiffusion. 09/01/2002.

<http://www.misanet.org/alerts/20020109.zimbabwe.2.html>

MISA: Le Projet de loi sur la Radiodiffusion du Zimbabwe a été publiée au JO. 13/11/2002.

<http://www.misanet.org/alerts/20011113.zimbabwe.1.html>

MISA: Le Gouvernement appelle la nouvelle société des médias à la vie 28/08/2001. <http://www.misanet.org/alerts/20010828.zimbabwe.0.html>

MISA: Confusion sur la Licence des Radiodiffusions, 18 juillet, 2001.

<http://www.misanet.org/alerts/20010718.zimbabwe.1.html>

NICI indicateurs: Un vue d'ensemble du Secteur TNC de l'Afrique - 1998/99: <http://www.uneca.org/aisi/nici/nici%20indicators.htm>

ECA/NICI:

<http://www.bellanet.org/partners/aisi/nici/Default.htm>

NICI en Afrique:

<http://www.uneca.org/aisi/nici/NICI%20in%20Africa.htm>

Loi sur les Télécommunications, no. 103 de 1996:

<http://www.polity.org.za/govdocs/legislation/1996/act96-103.html#c4>

Références

ICASA site Web:
<http://www.icasa.org.za/>
NICI:
<http://www.uneca.org/aisi/nici/>

Autre

SADC, (1996) Protocole sur le Transport, les Communications et la
Météorologie

SADC (1998) Politiques de Télécommunication & Modèles de projet de
loi sur la Télécommunication

Interview par Telephone avec Allison Gillwald, DBAB



ARTICLE 19 CAMPAGNE GLOBALE POUR LA LIBERTE D'EXPRESSION

ARTICLE 19 tire son nom et son mandat de l'Article 19 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qui stipule que:

Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.

ARTICLE 19 travaille de manière impartiale et systématique en vue de s'opposer à la censure partout dans le monde. Nous défendons les personnes victimes de la censure, les individus qui sont physiquement attaqués, tués, emprisonnés injustement, licenciés de leur travail et restreints de circuler; nous oeuvrons également contre la censure, les interdictions et menaces dirigées contre la presse, l'audiovisuel et les organisations, notamment les groupes politiques ou et les syndicats réduits au silence.

Le programme de recherche, publication, campagne et intervention juridique d'**ARTICLE 19** traite de la censure dans ses diverses formes. Nous surveillons de près la mise en œuvre par chaque pays des normes internationales qui protègent le droit à la liberté d'expression. Nous travaillons également au niveau gouvernemental et intergouvernemental pour promouvoir un plus grand respect de ce droit fondamental.

ARTICLE 19 a créé un réseau international d'individus et d'organisations qui encouragent la prise de conscience des problèmes relatifs à la censure et qui entreprennent des actions sur des cas individuels. Nous disposons d'un programme juridique international ainsi que des programmes régionaux en Afrique, en Asie, en Europe et au Moyen-Orient.

ARTICLE 19 est une organisation non gouvernementale à but non lucratif, basée au Royaume Uni, enregistrée sous le numéro 327421 et financée entièrement par des dons. Pour plus d'informations et de détails sur les souscriptions, veuillez nous contacter à l'adresse ci-après:

ARTICLE 19
Lancaster House, 33 Islington High Street
London N1 9LH
Tel: +44 20 7278 9292 Fax: +44 20 7713 1356
E-mail: info@article19.org Web site: <http://www.article19.org>

Comité Exécutif: Richard Ayre, Chair (RU); George Alagiah (RU); Peter Phillips (RU); Mary-Ann Stephenson (RU)

Conseil International: Galina Arapova (Russie); Dato' Param Cumaraswamy (Malaisie); Paul Hoffman (USA); Cushrow Irani (Inde); Jorge Islas (Mexico); Jody Kollapen (Afrique du Sud); Gara LaMarche (USA); Daisy Li (Hong Kong); Goenawan Mohamad (Indonesie); Arne Ruth (Suède); Malcolm Smart (RU)

Membre Honoraire: Aung San Suu Kyi (Birmanie)

Directeur Exécutif: Andrew Puddephatt