

Médias, pluralisme et organes de régulation en Afrique de l'Ouest

Moustapha SAMB

Professeur au Centre d'études
des sciences et techniques
de l'information (CESTI)
Université Cheikh Anta Diop,
Dakar, Sénégal
tafasamb@yahoo.fr

Avec l'instauration des régimes de démocratie pluraliste, les systèmes de monopole de l'État sur les moyens de communication entrent en crise. Le développement des autoroutes de l'information, notamment les progrès spectaculaires dans le domaine de la communication (explosion de certains vecteurs comme les câbles, les fibres optiques, les satellites et Internet) viennent, en plus, souligner le caractère archaïque du monopole étatique sur la presse et la communication audiovisuelle. Dès lors, s'impose la nécessité d'une mutation du paysage médiatique et, surtout de l'audiovisuel. L'explosion de la presse écrite est suivie dans certains pays de la création spontanée de radios privées. Dans d'autres États, plusieurs opérateurs privés affichent leur intention de s'investir dans l'audiovisuel. Il se pose ainsi la question de la distribution de cet espace audiovisuel limité entre les nombreux candidats à la création de stations émettrices de radiodiffusion et de télévision. Comment encadrer juridiquement ce secteur afin de protéger les auditeurs et les téléspectateurs contre les groupes de pression politiques, économiques et religieux ? Comment assurer l'accès équitable des partis politiques, des organisations non gouvernementales et des citoyens aux médias d'État ? Bref, comment organiser et gérer la libéralisation de l'espace audiovisuel ?

Pour répondre à ces préoccupations devenues pressantes, plusieurs États africains ont créé des instances de régulation

des médias. Il s'agit en fait d'organes non juridictionnels chargés de réglementer le secteur, d'assurer un équilibre entre les intérêts des différentes forces en présence, d'arbitrer au besoin entre ces intérêts et de réprimer éventuellement les infractions. Ces instances ont pour vocation de garantir la liberté de la communication audiovisuelle et de contribuer au pluralisme médiatique.

L'émergence des autorités régulatrices des médias est particulièrement remarquable en Afrique de l'Ouest où se trouve la plus forte concentration de ces institutions. Si le principe de création des organes de régulation des médias est communément admis en Afrique de l'Ouest, cela ne signifie nullement une unanimité quant à leur statut et la mission qui leur est assignée. Les modèles adoptés varient suivant les pays. Dans certains États comme le Nigeria, la Côte d'Ivoire et le Sénégal, les instances de régulation demeurent en bonne partie proches de l'exécutif, même si leur rôle n'est pas purement consultatif. Dans d'autres États, la liberté de communication audiovisuelle est incarnée par une instance de régulation officiellement autonome du gouvernement (le Bénin fait partie de cette catégorie). Des pays comme le Libéria et la Guinée Bissau accusent encore du retard puisque c'est un département du ministère de l'Information qui gère la régulation à la place d'une véritable instance indépendante. Quant à la Gambie, son instance vient fraîchement d'être mise en place et devra asseoir son arsenal juridique et institutionnel. Au total, on peut dire qu'il y a une aspiration de l'ensemble des pays de la sous-région vers la création d'organes de régulation que justifiaient d'ailleurs un paysage médiatique très diversifié et un contexte international devenu subitement hostile au monolithisme de l'information et très sensible aux questions de pluralisme et de démocratie¹.

Dans ce travail, il ne s'agira pas de présenter la totalité des organes de tous les pays d'Afrique de l'Ouest. Tout juste sera-t-il question de revisiter quelques échantillons d'organes et de procéder à l'analyse de leurs aspects fonctionnels et dysfonctionnels.

Méthodologie et problématique de la recherche

La méthode de travail consiste à revisiter les organes de chaque pays et de montrer les points saillants, c'est-à-dire les forces et les faiblesses des organes en question. Dans cette optique, la réflexion va s'articuler sur les avantages, les atouts mais aussi les limites de chaque organe étudié. Cette approche repose donc sur un diagnostic documenté des organes et des pays étudiés. Par la suite, il sera question de procéder à une comparaison de certains pays de la sous-région.

À ce stade de l'analyse, on tentera d'une part de montrer les dysfonctionnements de certains organes et, d'autre part, les modèles les plus achevés en matière de régulation au niveau de la sous-région. Il ne s'agit pas d'apprécier un organe en fonction de la beauté de son architecture institutionnelle, mais surtout et fondamentalement en fonction de son indépendance, son efficacité et ses capacités décisionnelles. Nous n'oublierons pas les questions liées à la bipolarité, à la gestion des fréquences et à la convergence des médias et des institutions qui gèrent et supervisent les médias et leur fonctionnement. Enfin ce travail d'analyse, de commentaire et de comparaison doit déboucher sur des recommandations utiles et opérationnelles pour les chercheurs, les experts et les décideurs qui interfèrent dans ce secteur très dynamique des médias.

En effet, la question qui se pose aujourd'hui, c'est la capacité des instances africaines à relever le défi de la mondialisation de l'information provoquée par la révolution numérique. Internet par exemple doit être contrôlé de la même manière que les autres médias classiques. Mais il se pose la question de savoir comment réguler Internet ? Ce réseau où circulent aujourd'hui les informations dans un cadre mondial, avec les problèmes de censure et de contrôle de l'information qui sont un enjeu pour les démocraties contemporaines.

L'objectif commun à toutes ces instances était de garantir la pluralité des médias et de conduire à un certain retrait du monopole de l'Etat sur le secteur. De garantir la diversité de l'information. Toutefois, ces organes de régulation ont revêtu des formes très diverses dans les différents états de la région. Les différences peuvent être sensibles, notamment quant à :

- leur statut juridique (parfois régi par la Constitution) ;
- leur indépendance et l'impartialité, par rapport au pouvoir politique ou gouvernemental, en particulier (cette indépendance elle-même cherche ses propres garanties, à travers la composition et la qualité des membres de l'organe de régulation, le mode de désignation de ces membres, les instances auxquelles ces organes de régulation rendent compte et l'origine des ressources qui en permettent le fonctionnement).

Leurs domaines de compétences avec des attributions délimitées selon plusieurs variables :

- le type de média qu'ils régulent : certains ne régulent que l'audiovisuel, d'autres l'audiovisuel et la presse écrite, les médias publics, privés etc. Du coup, le nombre de ces organes de régulation peut varier y compris au sein d'un même pays ;
- leur rôle : certains organes de régulation ont un rôle de conseil et émettent des avis et des rapports sur la politique nationale et sur la situation des médias, d'autres, en revanche ont un rôle décisionnel.

Concernant leurs prérogatives, certains organes de régulation nomment des directeurs des médias d'État, d'autres gèrent l'aide à la presse. Le niveau et le champ d'intervention aussi n'est pas le même pour tous. Certains attribuent les fréquences et veillent sur les contenus, d'autres se limitent à contrôler les contenus uniquement. D'autres enfin se sont dotés de compétences en matière de déontologie. Aujourd'hui, la question majeure qu'on se pose est de savoir, au regard de la pratique et des lois, quels sont les modèles les plus achevés. Ceux qui répondent le mieux aux critères d'indépendance et d'efficacité ?

Le développement des nouvelles technologies (Internet, explosion du mobile, expansion de la diffusion satellitaire, etc.) fait que l'on parle de plus en plus de convergence des médias (journaux en ligne, récepteurs mobiles de programmes radios ou TV) qui configure un nouveau champ et, par conséquent, appellent de nouveaux moyens de régulation de l'information, aussi bien à l'échelle mondiale qu'à l'échelle des différents pays. Les pays africains, malgré leur retard dans ce domaine de la convergence, doivent forcément intégrer ces mutations en cours aussi bien au niveau des télécommunications que des médias.

La pratique de la régulation en Afrique de l'Ouest

Là où existent ils, les organes de régulation sont dotés de larges compétences. Mais ces institutions, pour la plupart constitutionnelles, laissent les observateurs assez perplexes dans la conduite de leur mission, en manifestant généralement un large écart entre l'esprit des textes et la pratique au quotidien de la mission de régulation :

– en Côte d'Ivoire, le CNCA et la CNP sont dotés de larges pouvoirs mais n'ont pas pu empêcher les dérives graves observées dans le secteur des médias depuis le déclenchement de la crise en septembre 2002. L'inféodation de la CNCA au pouvoir est notoire ;

– au Niger, le CSC, organe constitutionnel doté de larges compétences, notamment dans les matières de nomination des responsables des médias d'État et d'accès aux mêmes médias n'a pu exercer la première prérogative depuis son installation, et n'intervient que très faiblement pour tout le reste de ses attributions. C'est un organe qui brille par son inertie et sa politisation, toutes choses contraires au serment de ses membres ;

– au Nigeria, les nouvelles lois issues de la réglementation de 1992 se superposent à des lois répressives héritées des dictatures militaires, qui n'ont pas été expressément abrogées, et qui constituent donc une épée

de Damoclès sur les principes de liberté. Par ailleurs, trois instances ont en charge la régulation des médias dans ce pays, ce qui fait un peu désordre et explique en partie pourquoi le Nigeria n'a toujours pas autorisé des radios communautaires ;

– au Burkina Faso, le CSC (ancien CSI) est doté de larges pouvoirs, mais on reconnaît que la marge de manœuvre est étroite au plan des moyens humains, financiers et matériels ainsi que dans les rapports avec le ministère chargé de la communication. Comme beaucoup d'autres instances de la sous-région, il a du mal à imposer son autorité morale aux médias publics ;

– en Gambie, la Commission nationale des médias est présentée par le gouvernement comme un garant de la liberté et de l'indépendance des médias et des journalistes, alors que ces derniers de manière unanime la récusent pour inconstitutionnalité ;

– au Togo, l'institution indépendante voulue par la Constitution est battue en brèche dans la rédaction ultérieure de la loi fondant la HAAC, dont les neuf membres sont nommés par le président de la République et l'Assemblée nationale. Dans une étude réalisée en 2000, le Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET) a qualifié de rigide le régime juridique des médias togolais, et constaté que la HAAC assiste impuissante à l'instrumentalisation de la radio et de la télévision nationales systématiquement dirigées contre l'opposition. Comme en Mauritanie, il est à souhaiter que le changement à la tête de l'État, ici découlant de la disparition en février 2005 du Général Gnassingbé Eyadema, puisse favoriser une « décaporalisation » de l'instance de régulation. Faure Eyadema, le fils successeur, a en effet initié un processus de normalisation des relations du Togo avec la communauté des bailleurs de fonds, qui passe par une plus grande libéralisation du secteur médiatique ;

– en Guinée, dans la pratique, le CNC ne tient pas les promesses en matière de liberté contenues dans les textes : les journalistes ne disposent que d'un siège sur 9 au sein du CNC, l'audiovisuel dans ce pays est encore monopolisé par l'État, mais les organisations professionnelles des médias ont soutenu l'adoption des textes actuels sur le CNC, en estimant qu'ils constituaient tout de même une avancée ;

– au Sénégal, le gouvernement est largement critiqué pour le contrôle qu'il exerce sur les médias publics et sur l'aide à la presse. Le HCA y est doté de peu de prérogatives ;

– au Cap Vert, la régulation est assurée par une institution publique non indépendante (le ministère de la Communication sociale) mais la liberté de presse s'y porte bien selon Reporters Sans Frontières ;

– en Guinée Bissau et au Libéria, la liberté et l'indépendance des médias sont affirmées par les textes fondamentaux, mais le système de régulation n'est pas mis en place ;

– en Sierra Léone, l'organe de régulation, l'*Indépendant Media Commission*, existe mais n'est pas opérationnel.

Dans presque tous les pays, la régulation des télécommunications est assurée par un organisme distinct.

Au décalage observé un peu partout entre l'esprit des lois et leur application, s'ajoutent les interrogations quant à l'autorité et l'indépendance des organes de régulation, et même souvent sur la compétence technique des hommes et des femmes qui les composent².

L'approche sous-régionale

La régulation et la moralisation de l'espace médiatique, de même que la garantie de la liberté de l'information, ont été ressenties par les pouvoirs publics et par les journalistes eux mêmes comme des exigences devant les dérives de certains membres de la profession ou les violations de la liberté de l'information et du pluralisme politique commis par les régimes au pouvoir. Des dispositifs de régulation et d'autorégulation chargés de veiller à l'observation de règles d'éthique et de déontologie, de protéger la liberté de la presse, tout en conservant leur indépendance par rapport aux pouvoirs publics, ont donc vu le jour.

Le nombre et les fonctions des instances de régulation et d'autorégulation dépendent étroitement du développement des médias. Certains pays disposent de deux instances, une de régulation et l'autre d'autorégulation, d'autres en comptabilisent plusieurs.

Au Bénin, en Guinée, au Niger et au Togo, la principale autorité de régulation est une institution reconnue par la Constitution, alors qu'au Sénégal, en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso, elle est établie par une loi. Leur principale mission est de garantir l'accès aux médias à tous les groupes politiques ou courants d'opinion, le respect du pluralisme et l'équilibre de l'information notamment en période électorale, mais aussi, en temps ordinaire, de veiller enfin au respect de la déontologie. Dans certains pays, l'autorité de régulation est aussi habilitée à octroyer des fréquences (comme c'est le cas au Bénin, au Niger) aux radios et télévisions privées, à élaborer les règles régissant la paysage audiovisuel et les codes d'éthique et de déontologie et à contrôler le respect de ces textes par les professionnels.

Dans d'autres pays, leurs attributions incluent aussi l'élaboration de la réglementation en matière de publicité, la gestion de l'aide de l'État à la presse privée et la nomination des responsables des médias publics. Dans cette étude, nous avons volontairement privilégié les organes de régulation indépendants puisqu'ils sont les seuls à pouvoir prétendre, du moins sur le papier, à une indépendance vis-à-vis du pouvoir politique et, en principe, de tout autre pouvoir l'empêchant de faire correctement son travail³.

Lorsqu'un organe de régulation des médias est créé par décret, ce statut réglementaire rend fragile, sinon impossible, l'indépendance des membres de l'institution. La peur de voir leur statut modifié, à tout moment, ou d'être révoqués de leurs fonctions par un simple décret, peut amener ces derniers à éviter d'afficher une grande indépendance. L'exécutif a en effet la possibilité de modifier le texte à n'importe quel moment. L'importance de la question du statut juridique de l'instance de régulation s'est illustrée à travers la polémique dont a fait longtemps l'objet le Conseil supérieur de l'information du Burkina Faso, créé en 1995 par décret présidentiel. Ce statut réglementaire était considéré comme une entrave à son indépendance par rapport au pouvoir exécutif. Certains considéraient même le CSI comme une structure illégale, créée pour servir les desseins du pouvoir politique. D'autres soutenaient avec le gouvernement que le Conseil supérieur de l'information avait une base légale, étant donné que sa création était prévue par l'article 143 du Code de l'information du Burkina Faso. Finalement, suite aux soulèvements populaires provoqués par l'assassinat du journaliste Norbert Zongo, le gouvernement a consenti à certaines réformes institutionnelles. Au titre de celles-ci figure le vote de la loi organique du 28 juin 2000, portant réforme du statut du Conseil supérieur de l'information par l'adoption d'une loi organique.

Il apparaît donc que le statut législatif est préférable à celui conféré par un décret. C'est d'ailleurs pourquoi certains acteurs politiques se félicitent que le Conseil national de la communication sociale de la Guinée Bissau, le Conseil de la Communication audiovisuelle de la Côte d'Ivoire et le Haut Conseil de l'audiovisuel du Sénégal soient institués et régis par une loi. Mais là encore, la majorité parlementaire a le loisir de modifier la loi instituant l'instance. Elle peut même abroger le texte si elle estime que l'instance est hostile à ses intérêts politiques. Cette perspective peut aussi éteindre la volonté d'indépendance de certains conseillers de l'instance de régulation. Mais lorsque l'organe est prévu par la Constitution, la marge de manœuvre des pouvoirs politiques est réduite. Pour modifier la Constitution, il faut généralement suivre une procédure contraignante qui exige des votes à des majorités qualifiées.

Au Bénin, les membres de la HAAC sont désignés pour un mandat de cinq ans. La durée relativement longue de ce mandat est un facteur de stabilité générateur de sérénité et par conséquent d'indépendance pour les titulaires. Elle est renforcée par le fait que le mandat n'est pas renouvelable. Cette disposition tranche avec la législation de plusieurs pays de l'Afrique de l'Ouest comme le Ghana, le Niger, le Burkina Faso et le Mali. Dans ces pays, les membres des instances de régulation de la communication audiovisuelle sont détenteurs d'un mandat de deux ou trois ans renouvelables une fois. La possibilité de renouvellement du mandat peut fragiliser l'indépendance des conseillers des dits organes, surtout lorsque la fréquence du renouvellement est rapprochée. Alors que dans le système béninois, qui est très proche de celui de la France, les membres de la HAAC n'ont pas en principe à craindre de déplaire à ceux qui les ont nommés, ni à chercher à leur plaire, espérant ainsi pouvoir être reconduits dans leurs fonctions. Le caractère non renouvelable du mandat constitue une sérieuse garantie d'indépendance.

Au Bénin, l'irrévocabilité du mandat est une garantie essentielle pour l'indépendance des membres des organes de régulation. Cette règle signifie que les membres ne peuvent pas être relevés de leurs fonctions. Ce principe est naturellement plus protecteur que celui du Burkina Faso où les membres du CSI peuvent être révoqués en cas de « *faute pénale, de faute administrative lourde ou d'insuffisance professionnelle grave* ».

Au Nigeria, la révocabilité du mandat concerne tous les membres de la National Broadcasting Commission (NBC). En effet, selon le décret n°38 du 4 septembre 1992, le ministre de la Communication peut démettre tout membre de la NBC « *s'il est convaincu qu'il n'est pas dans l'intérêt de la commission ou de celui du public que ce membre demeure dans ses fonctions* ». En consacrant ainsi la révocabilité du mandat de façon aussi large, le système nigérian fragilise naturellement la position des membres de l'instance de régulation. Une telle situation est de nature à décourager toute velléité d'indépendance.

Au Sénégal la question de l'incompatibilité ne se pose pas parce que tout simplement les membres ne sont pas permanents. Chacun conserve sa fonction antérieure et les activités du Haut Conseil de l'Audiovisuel ne sont que ponctuelles sauf en période électorale pendant laquelle leur présence devient indispensable tous les jours.

Au Bénin, l'incompatibilité est assortie d'une obligation d'option : toute personne nommée à la HAAC est tenue de choisir entre le mandat et la fonction de membre de la HAAC. On est donc membre de la HAAC à plein temps, sans possibilité de cumul de ce statut avec toute autre fonction ou mandat.

Au Burkina, les 12 membres du CSI sont désignés, à raison de quatre par le président du Faso, deux par le président de l'Assemblée Nationale, deux par le président de la chambre des représentants et quatre par les associations professionnelles.

Au Sénégal, en Guinée, au Togo et au Niger le système est similaire.

Certaines instances de régulation comme celle du Mali n'ont même pas l'autonomie de gestion. Le budget du CSC malien est logé provisoirement à la Direction administrative et financière du ministère de la Communication. L'instance se plaint souvent de la lourdeur administrative pour le décaissement des crédits alloués. Une instance comme le Conseil supérieur de l'information (CSI) du Burkina Faso qui jouit, aux termes de la loi de 2000, d'une autonomie de gestion (art. 32) souffre également des lenteurs dans les procédures de décaissement des crédits alloués (Rapport public 2001). Lorsque l'État burkinabé a connu des difficultés de trésorerie en 2001, il a simplement gelé plus de 30 millions de francs Cfa des fonds votés par l'Assemblée nationale au profit du CSI. Ces différentes difficultés ou contraintes financières constituent autant d'entraves à l'indépendance des instances de régulation de la communication.

Au Niger, l'Observatoire national de la communication n'est appuyé que par un personnel administratif et technique de 19 agents (tous niveaux confondus). Au Sénégal, il est même difficile de parler de personnel du Haut Conseil de l'Audiovisuel. *« Pour surveiller plus de vingt stations radio, relève le journaliste Mame Less Camara, le HCA ne peut mobiliser que ses propres membres qui sont occupés par leur travail en dehors de l'institution. L'argent nécessaire à recruter des personnes chargées d'écouter les médias sous tutelle et à enregistrer éventuellement certaines émissions fait défaut. Et le journaliste de conclure que le HCA est structurellement programmé pour mourir. »*

Au Bénin, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la communication est dotée de vastes compétences. Ses attributions sont si étendues qu'elle couvre aussi bien le secteur de la presse écrite que celui de l'audiovisuel. Le Bénin partage cette spécificité avec les organes de régulation du Niger, du Burkina, de la Guinée, du Togo et du Ghana. Les instances du Sénégal, Mali et du Nigeria ne sont pas compétentes en matière de presse écrite.

En Côte d'Ivoire, il existe un organe de régulation de la presse (Commission nationale de la presse), distincte du Conseil national de la communication audiovisuelle.

La gestion des fréquences et les défis de la convergence

La gestion des fréquences

Sur le plan international, la coordination et la planification des fréquences sont assurées par l'Union internationale des télécommunications (UIT), une institution spécialisée des Nations Unies. À l'intérieur de chaque État, ce sont les services de télécommunications qui assurent traditionnellement le recensement, la planification, l'assignation des fréquences et le contrôle de leur utilisation. Et ceci dans le respect des règles fixées par l'UIT. Mais, dans nombre de pays, les services publics de télécommunications ont perdu le monopole de la gestion des fréquences à la faveur de la libéralisation de l'espace audiovisuel. C'est le cas du Bénin où la gestion de ce secteur ne relève plus de la seule compétence de l'Office des postes et télécommunications (OPT), depuis l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990 et surtout de la loi organique n° 92-021, relative à la HAAC. Aux termes de cette loi organique, la Haute Autorité (HAAC) participe à l'attribution des fréquences et assure le contrôle de leur utilisation.

Dans un pays comme le Bénin, c'est l'instance de régulation des médias qui attribue les fréquences et donne par conséquent l'autorisation d'émettre ou d'exploiter des stations radios ou de télévisions privées. Ce n'est pas le cas dans tous les pays ouest-africains. Par exemple, en Côte d'Ivoire, au Sénégal et en Guinée, c'est le gouvernement qui accorde les autorisations d'usage de fréquences. Les instances de régulation de ces pays ont un rôle purement consultatif. Au Sénégal, les membres ne sont même pas permanents. Ils n'ont pas plus de pouvoir de nomination ou de propositions à faire à l'exécutif.

Dans certains pays, on distingue l'autorisation de créer, d'installer et d'exploiter une station de presse audiovisuelle (qui est accordée par une autorité) et l'octroi d'une fréquence (qui est de la compétence d'une autre autorité). C'est le cas du Sénégal où le gouvernement donne l'agrément pour l'obtention d'une fréquence et que le service national des télécommunications donne les fréquences. Au Burkina Faso, c'est le ministre chargé de l'information qui octroyait les fréquences et le Conseil supérieur de l'information autorisait leur exploitation. Avec la promulgation de la loi n° 51/98/ AN du 4 décembre 1998, c'est l'Autorité de régulation des télécommunications (ARTEL) qui assigne les fréquences radioélectriques aux radios et télévisions. Cette disposition est source de difficulté pour le Conseil supérieur de l'information qui a pour compétence « *de délivrer les autorisations d'exploitation des stations ou des sociétés de radiodiffusion sonore ou télévisuelle* ».

Dans la pratique, l'Artel demande au CSI de lui transmettre les dossiers des opérateurs qui sollicitent les licences d'exploitation des fréquences afin qu'elle apprécie sur pièce si elle doit ou non accorder les fréquences. Cette procédure revient tout simplement à retirer au CSI ses attributions en matière d'autorisation pour l'exploitation des fréquences. Mieux, elle fait du CSI un simple organe de transmission de dossiers en matière d'attribution de fréquences. La lourdeur de cette procédure a empêché l'attribution en l'an 2000 des fréquences et la création de nouvelles stations de radio et de télévision alors que le CSI avait déjà étudié et jugé conformes les dossiers des promoteurs.

L'expérience burkinabé montre que le saucissonnage du pouvoir d'attribution des licences est source de conflits de compétences. C'est certainement pourquoi le Bénin a opté pour un système où l'instance de régulation concentre entre ses mains la compétence d'octroyer la fréquence et d'autoriser son exploitation.

Au Ghana, le contrôle des fréquences est assuré par le *Ghanaian Frequency Registration Control Board* au détriment de la *National Media Commission*⁴. Contrairement à ce schéma, la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication du Bénin, à l'instar de quelques instances de régulation de la communication en Afrique, assure le contrôle des fréquences dont l'assignation lui est confiée, en veillant à l'absence d'émissions irrégulières et en s'assurant du respect par les opérateurs des conditions techniques des cahiers des charges (fréquence, site, puissance, excursion) et des obligations conventionnelles liées au programme).

Une instance de régulation ne peut cependant contrôler efficacement l'usage des fréquences sans disposer des moyens techniques appropriés et une organisation qui lui permette de couvrir convenablement le territoire national. Des équipements de supervision, d'enregistrement, d'analyse, de mesure de fréquence et de champs sont nécessaires pour cette opération. La majorité des instances de régulation de la communication en Afrique ne possède pas ces instruments d'écoute et de contrôle et de contrôle audiovisuels. Lorsqu'elles en sont dotées, le matériel est soit obsolète, soit constamment en panne. Sinon sa capacité de couverture du territoire national est très faible.

Le Conseil national de la communication audiovisuelle de Côte d'Ivoire ne dispose que d'un petit équipement analogique. Tout ce qui est numérique lui échappe donc. Au Burkina Faso, le Conseil supérieur de l'information a signalé dans son rapport public 2001 que les principaux équipements acquis en 1999 étaient déjà tombés en panne.

Les défis de la convergence

En dehors de l'Afrique du sud qui a anticipé sur la réflexion et sur l'organisation à mettre en place (en juillet 2000, l'Afrique du Sud a fusionné ses instances de régulation de l'audiovisuel (IBA) et des télécommunications en un organe unique appelé *Independent Communication Authority of South Africa* (ICASA) pour appréhender le nouveau développement du secteur de la communication, la quasi-majorité des pays africains attendent d'avoir les conséquences de la convergence à leurs portes avant de réagir. Mieux, contraints de libéraliser leur secteur des télécommunications, les États ouest-africains se sont mis à créer des instances de régulation spécifiques à cette branche d'activité. On a assisté, par exemple, à l'émergence des agences ou des autorités de régulation des télécommunications en Côte d'Ivoire, au Togo, au Burkina FASO, au Sénégal, au Bénin. C'est dire que la plupart des États ouest-africains ont opté pour un modèle de régulation par secteur spécifique ; ce qui revient à créer une instance pour l'audiovisuel, une autre ayant des compétences exclusivement dans le domaine des télécommunications.

Cette option ne semble pas assurer l'efficacité et la cohérence de la régulation de la société de l'information dans un contexte marqué par la faiblesse des ressources humaines, matérielles et financières. Il aurait sans doute été plus judicieux d'opter pour la création d'un organisme unique, s'occupant à la fois de la régulation de la communication audiovisuelle et de celle des télécommunications. Plusieurs raisons militent en faveur du choix d'un modèle de régulation multisectorielle à la manière de l'Afrique du Sud.

Premièrement, les fréquences utilisées par les deux secteurs sont les mêmes. La deuxième série d'arguments tient compte de l'évolution des technologies de communication. Ce rapprochement des deux univers fonde le troisième argumentaire. Lorsqu'un pays crée deux instances spécifiques pour gérer chacun des secteurs, il sera inéluctablement confronté au problème des arbitrages en ce qui concerne les opérateurs qui exploitent à la fois les services de télécommunications et les services audiovisuels. Par exemple, les activités de diffusion de radio par satellite relèvent-elles de la régulation audiovisuelle ou de la régulation des télécommunications ? Un autre exemple : à quel régime juridique et, partant, à quel organe de régulation les activités d'un opérateur de réseau numérique à intégration de services (RNIS), un réseau qui mêle des services aussi diversifiés que les télécommunications, l'informatique et la communication audiovisuelle, sont-elles soumises ?

De ces interrogations se dégage l'idée d'un bloc de compétences qui commande de confier la charge de gérer les ressources des deux secteurs à une seule et même instance de régulation. Une telle option favorise le développement harmonieux des deux secteurs, car elle assure les complémentarités, les communautés d'intérêts et les synergies qui sont aujourd'hui nécessaires dans la gestion du domaine de la communication moderne. L'ensemble de cet argumentaire converge pour suggérer l'idée d'une instance unique pour réguler à la fois l'audiovisuel et les télécommunications. L'adoption d'un tel schéma induit naturellement une refonte complète des textes régissant les instances de régulation de la communication. Cette réforme porterait non seulement sur la composition, l'organisation et les attributions de ces organes, mais également sur son fonctionnement et son personnel. Pour que cette réforme soit efficace, il faudrait renforcer de manière qualitative et quantitatives les ressources humaines, matérielles et financières des institutions qui en seront issues. Ces réformes seront nécessaires pour les instances africaines de régulation de la communication qui devront gérer cette ère où, le droit électronique succédera au droit de l'audiovisuel⁵.

Par-delà le renforcement et la cohérence des instances nationales, un autre argument recommande la non-séparation de l'audiovisuel et des télécommunications en matière de régulation de la communication : c'est l'accélération des usages transfrontaliers des nouvelles technologies de l'information et de la communication. L'internationalisation de la communication fait que les instances nationales sont désormais cloisonnées ou confinées dans des activités qui ne relèvent plus directement de leurs compétences. Dans un monde où les technologies de la communication se développent à une vitesse exponentielle, aucun pays ne peut nourrir le rêve de réglementer tout seul son cyberspace. L'époque est dépassée où les pays s'isolaient. Et ceci d'autant plus que les dérèglementations sont provoquées non plus la politique mais par la technique, elles laisseront le champ ouvert aux grands groupes de communication qui chercheront à imposer leur loi. La régulation a donc *« besoin d'un cadre plus large pour faire face à l'internationalisation croissante des marchés et des problématiques. Cette évolution rend plus que jamais indispensables la coopération et le dialogue avec d'autres instances de régulation pour engager une action commune constructive et solide⁶ »*.

Créées au début des années 1990, les instances africaines de régulation de la communication disposent encore de peu d'expériences et d'un faible professionnalisme (dans le sens où il leur reste à inventer leurs propres références professionnelles). Parfois, ce ne sont ni l'envie

d'agir, ni l'implication des membres qui font défaut, mais le manque d'outils et de références pour intervenir efficacement. Quels critères utiliser pour l'attribution des ondes ? Comment contrôler la violence à la télévision ? Que faire lorsqu'une radio prétendument locale ou communautaire s'avère être le relais d'une radio étrangère, d'un groupe politique ou d'une secte religieuse ? Les problèmes concrets sont multiples, les compétences techniques pour traiter sont encore à construire.

L'idée de créer un réseau des instances africaines est née au fil des différentes réunions organisées entre instances africaines. Le groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET) n'est intervenu que pour faciliter le passage de l'idée à l'acte et aider le dispositif à prendre forme. Créé à Libreville en juin 1998, le réseau a pu rassembler un an plus tard 17 instances. Il s'est doté d'un secrétariat permanent basé à Cotonou. Le soutien apporté par le GRET au réseau revêt différentes formes. D'une part, le GRET intervient en appui à l'animation générale du dispositif. Il accompagne notamment le travail d'information, de documentation et de communication réalisé par le réseau. D'autre part, il joue un rôle d'interface avec les bailleurs de fonds⁷.

Au total, le Réseau des instances africaines de régulation de la communication doit être maintenu et soutenu pour jouer effectivement ce rôle fédérateur, à l'instance de l'EPRA, la plateforme des instances de régulation européennes. La nouvelle ère numérique impose cette obligation d'intégration africaine. C'est seulement à ce prix que les instances africaines pourront participer à la prise des décisions internationales⁸.

Conclusion

À la lumière des analyses faites ci dessus, on peut constater que les organes de régulation ont des pouvoirs différents selon la volonté politique des régimes de chaque pays. Cependant, il y a des problèmes communs à presque tous les organes étudiés tels que le déficit de moyens financiers, le manque de qualification du personnel, le manque de matériaux de travail sophistiqués, l'inadaptation des législations actuelles en Afrique de l'Ouest et les défis liés aux phénomènes de la convergence. Autre chose que partage la plupart des pays, la relative indépendance des organes face aux velléités de contrôle des pouvoirs politiques. Cela n'empêche qu'il y a des pays qui émergent nettement du lot, même si leur pouvoir respectif comporte des limites. C'est le cas du Bénin qui peut se positionner comme modèle de référence, le

Niger aussi fait figure de proue. Nous allons donc essayer dans cette conclusion de procéder à des suggestions et recommandations appuyées sur des exemples concrets qui pourront faire avancer l'environnement des paysages médiatiques africains.

Du fait que les instances de régulation sont investies d'une fonction de supervision et de contrôle des médias, elles doivent forcément gérer des conflits d'intérêts. D'où la nécessité de leur donner le droit de prononcer directement des sanctions. Au Sénégal, le Haut Conseil de l'Audiovisuel n'est pas véritablement investi de ce pouvoir de coercition sur les médias. Il peut leur faire des observations ou adresser une mise en demeure publique aux contrevenants aux lois, règlements et cahiers des charges. En cas de non-respect de la mise en demeure, le HCA peut prendre une sanction qui peut être soit un avertissement, soit une suspension d'une partie ou de la totalité d'un programme. Pour ce qui concerne les sanctions graves comme la suspension ou le retrait de l'autorisation d'exploitation de fréquences, l'instance de régulation de la communication au Sénégal ne peut que faire des propositions au ministre chargé de la communication. Contrairement à ce schéma, les instances de régulation de la communication au Nigeria, au Bénin, au Togo, en Côte d'Ivoire, au Burkina et au Niger disposent du pouvoir de sanction.

La Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) du Bénin fait preuve de modèle parmi les instances de régulation des médias en Afrique de l'Ouest. Elle est en effet dotée de nombreuses compétences et d'une grande liberté d'action. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles le Bénin a été choisi pour abriter le siège du Réseau des instances africaines de régulation de la communication (RIARC). La Haute autorité béninoise est, cependant, un modèle imparfait. En effet, bien qu'elle dispose de pouvoirs étendus, la loi l'a dotée d'une indépendance limitée. L'efficacité de son action varie suivant les domaines d'intervention. Si son travail en matière d'attribution des fréquences aux privés et de préservation du pluralisme dans les médias publics comme privés est remarquable, l'efficacité de cette action reste à démontrer dans les domaines de la promotion et de la protection de la déontologie des journalistes, de protection de la sécurité de ces derniers et de délivrance de la carte de presse. Une refonte de la législation sur la Haute Autorité paraît nécessaire pour l'amélioration de l'efficacité de cette instance de régulation des médias.

Dans le cadre de cette réforme, il convient d'abord de renforcer l'indépendance de la Haute Autorité. Pour ce faire, celle-ci doit être dotée du pouvoir de désigner elle-même son président. Elle doit

disposer d'une certaine indépendance financière qui lui permette de recruter directement son personnel et de le former dans les domaines les plus pointus de la régulation de la communication. Toujours sur le plan du renforcement des compétences, la HAAC doit pouvoir nommer directement les directeurs généraux des médias d'État et obtenir une compétence pleine et entière en matière de gestion des fréquences. L'expérience a montré que l'avis technique du ministre de la Communication qu'exige la loi est de peu d'intérêt. Sur un autre plan, il serait judicieux de réviser la loi pour que la gestion de l'aide de l'État à la presse publique comme privée soit clairement confiée à la HAAC à l'instar du Niger.

La plupart des organes de régulation en Afrique ont des faiblesses congénitales qui sont liés à la nomination de leurs présidents et des autres membres par le président de la République. Il faut aussi revoir la durée du mandat et faire en sorte qu'il soit un mandat unique de six à sept ans non renouvelables, animé par des conseillers permanents. Au Sénégal, les membres du HCA ne sont pas permanents. Ils ne sont présents quotidiennement que durant la période des élections. Au Nigeria, le président et les neuf membres du NBC sont nommés par le chef de l'État sur recommandation du ministre de la Communication. Au Sénégal, devant l'ardeur de la presse privée et publique, il est impératif de revoir la formation des journalistes. Ce problème se pose d'ailleurs pour l'ensemble des pays de la sous-région. Cette bonne formation doit être soutenue par une dotation en matériels performants. Pour garantir la libre concurrence et l'excellence des médias, il serait judicieux de confier l'attribution des fréquences à une structure autonome comme le HCA, habilitée à recevoir les redevances audiovisuelles et à gérer le fonds d'aide à une presse qui, bien qu'étant souvent privée, n'en remplit pas moins une mission de service public. Concernant la diversité des cahiers des charges des radios privées, leur uniformisation serait salutaire. Quant aux radios communautaires, une plus grande rigueur devrait être de mise, en vue de les doter d'un statut clair. Il est impératif pour l'ensemble des instances de la sous-région de se doter d'un complexe audiovisuel avec des équipements et un personnel approprié pour qu'elles puissent remplir efficacement leur mission de régulation. Une organisation décentralisée avec des correspondants régionaux leur permettraient de superviser l'ensemble du pays.

Au total, on peut dire que le paysage des médias en Afrique a connu des évolutions très rapides, parallèlement aux processus de démocratisation politique, grâce à différents facteurs tels la pression pour la liberté d'expression, la multiplication de l'offre internationale de

sons et d'images ainsi que les nouvelles techniques et technologies qui multiplient l'accessibilité à l'information. La structuration du secteur et son développement rapide constituent des enjeux économiques, politiques et culturels importants.

Dans ce contexte, le besoin de régulation des médias (définition et respect des règles du jeu) s'avérait nécessaire. Aussi, depuis le début des années 1990, se sont mises en place des instances de régulation de la communication dans la plupart des pays africains. Elles fonctionnent selon différents modèles (francophone ou anglophone) et ont été amenées à intervenir dans différents domaines tels le contrôle des médias publics, la préparation de textes de loi sur la liberté d'expression et d'information, la définition du statut des journalistes, l'attribution des fréquences radio, l'élaboration et le contrôle du respect de cahiers des charges pour les radios et les télévisions, le contrôle du respect de la déontologie professionnelle par les journalistes, etc., avec des taux de réussite mitigés. Cette diversité de résultats s'explique par la variabilité de leur capacité réelle d'autonomie. Certaines sont de simples appendices des ministères de la communication alors que d'autres ont réussi à s'imposer comme de réelles instances indépendantes, qui ont facilité la libéralisation régulée du secteur des médias

La qualité de leur composition constitue l'autre critère qui explique leur succès différent. La réussite de ces instances nécessite un équilibre entre les différents représentants. Cependant, l'idée fédératrice d'une force de régulation construite sur la base d'un équilibre des pouvoirs en présence est originale mais semée d'embûches. Les instances de régulation sont appelées à jouer des rôles divers : assumer les fonctions de médiation et de communication, définir des règles du jeu, contrôler et arbitrer. De plus, elles doivent bâtir leur légitimité et faire reconnaître leur rôle et leur compétence par les administrations publiques et les médias privés. Ceci dans le but de faire évoluer le cadre institutionnel des médias. Le cadre juridique de départ est également important, au sens où celles-ci ont des difficultés à assurer leur rôle dans un contexte où le pouvoir politique et l'État ne respectent pas les principes et les règles démocratiques, et où les professionnels sont mal organisés. Également importante est la personnalité du président de l'instance afin de garantir son indépendance.

En attendant, les instances africaines de régulation de la communication disposent aujourd'hui encore de peu d'expériences et d'un faible professionnalisme, conditions aussi indispensables que l'autonomie pour assurer la viabilité du système de régulation ■

Notes

1. Adjovi Emmanuel (2003), *Les instances de régulation en Afrique de l'Ouest : le cas du Bénin*, éd Karthala, 278 p.
2. Institut Panos Afrique de l'Ouest (2006), *Les organes de régulation des médias en Afrique de l'Ouest : état des lieux et perspectives*, Dakar p. 40.
3. *Répertoire des médias en Afrique de l'Ouest* (2004), une publication de l'Institut PANOS Afrique de l'Ouest, p. 23.
4. Tudesq André-Jean (2002), *L'Afrique parle, l'Afrique écoute-Les radios en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, p. 23.
5. Voir Adjovi Emmanuel, *supra*.
6. Baudis Dominique (2002), *Vers la régulation internationale* », lettre du CSA n°154, août-septembre, p. 1
7. Allou Serge (1999), « *Coopérer aujourd'hui n°7* » : *Renforcer des instances de régulation par le travail en réseau*, Séminaire Développement institutionnel, 22 mars.
8. Voir Adjouvi Emmanuel, *supra*.

Références bibliographiques

- ADJOVI Emmanuel (2003), *Les instances de régulation des médias en Afrique de l'Ouest : le cas du Bénin*, éd. Karthala, 278 p.
- ALLOU Serge (1999), « *Coopérer aujourd'hui n°7* » : *Renforcer des instances de régulation par le travail en réseau*, Séminaire Développement international, juillet.
- BA Mariama (2001), *Le Haut Conseil de l'Audiovisuel, Dix ans après : quel rôle pour le régulateur ?*, Mémoire de maîtrise des Sciences de l'Information et de la Communication, novembre, 92 p.
- BARBIER Frédéric & Catherine LAVENIR (1996), *Histoire des médias de Didérot à Internet*, Paris, Armand Colin, 351 p.
- BAUDIS Dominique (2002), « *Vers la régulation internationale* », Lettre du CSA n°154, août-sept.
- FAYE Mahmoudine (1998), *La régulation audiovisuelle au Sénégal*, Mémoire de DEA, Bordeaux.
- Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC Bénin) (2000), *Rapport d'activités*.
- Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC Bénin) (1997) : *Recueil d'Actes juillet 1996-juillet 1997, les Cahiers de la HAAC*.
- Haut Conseil de l'Audiovisuel du Sénégal (2000-2001), *Rapport au Président de la République*.
- Institut Panos Afrique de l'Ouest (2006), *Les Organes de régulation des médias en Afrique de l'Ouest : État des lieux et perspectives*, Dakar, 70 p.

- Institut Panos Afrique de l'Ouest (2004), *Répertoire des médias en Afrique de l'Ouest*, 591 p.
- M'BODJ Elhaj (2001), *La régulation médiatique des élections : l'exemple du Haut Conseil de l'Audiovisuel du Sénégal, symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*, éd. Pédone.
- SY Demba & Thiam CHEIKH TIDIANE (1997), *Législations et Pluralisme radiophonique en Afrique de l'Ouest*, Paris, L'Harmattan.
- TUDESQ André-Jean (2002), *L'Afrique parle, l'Afrique écoute. Les radios en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala.

