



Revue africaine des médias, Volume 16, numéro 2, 2008, pp. 105–132

© Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales
en Afrique, 2008 (ISSN 0258-4913)

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

Moustapha Samb*

Résumé

La crise du monopole de l’État sur les moyens de communication et son corollaire, notamment l’instauration des régimes de démocratie pluraliste imposent la création d’organes de régulation des médias dans plusieurs pays d’Afrique de l’Ouest. Dès lors, se pose la double question de la distribution de cet espace audiovisuel et celle de son encadrement. Autrement dit, comment gérer l’accès équitable des partis politiques et même des autres forces en présence au niveau des médias d’État et surtout organiser la libéralisation du nouvel espace audiovisuel en Afrique ?

Mots clés : Pluralisme, médias, organes, régulation, fréquences, démocratie.

Abstract

The crisis resulting from the State monopoly over communications infrastructure and its corollary, the advent of multiparty democracy, called for the creation of regulatory bodies in many West African countries. As a result, the distribution of the audiovisual landscape among the various protagonists and its management have become problematic. In other words, it is a question of how the regulatory bodies will be able to guarantee equitable access to State media for all political parties, including the other attendant forces and, more importantly, better manage the liberalisation of the new audiovisual space in Africa?

Key Terms: Pluralism, Media, Organ, Regulation, Frequencies, Democracy.

* Maître-assistant au CESTI (Centre d’études des sciences et techniques de l’information) à l’Université Cheikh Anta Diop (UCAD), Dakar, Sénégal.

Introduction

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 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.

Dès lors, il se pose 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 États. Dans certains pays 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 de pays. 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 démocratie (Adjovi 2003). Dans ce travail, il ne s'agira pas de présenter la totalité des organes de tous les pays d'Afrique de l'ouest, il sera tout juste 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

Elle consiste à revisiter les organes de chaque pays et à 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'analyses, de commentaires et de comparaisons 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 définitive, la double mutation des paysages médiatiques africains (libéralisation du secteur des médias et émergence de nombreux organes de régulation) exige : l'exploitation des ressources documentaires disponibles sur la régulation des médias, la consultation systématique des différents sites électroniques et la recherche sur internet, la garantie de la diversité de l'information.

L'exploitation des ressources documentaires disponibles sur la régulation des médias en Afrique de l'Ouest : Il s'agit, pour n'en citer que certains, des mémoires soutenus sur les médias et sur les questions de régulation qu'on peut trouver à la médiathèque du Cesti, des publications de l'Institut PANOS Afrique de l'Ouest, des Recueils d'Actes, des Rapports d'activités de certains organes de régulation, des Répertoires et toutes sortes de documents utiles pour une présentation aussi complète et aussi actuelle que possible de ce travail.

La consultation systématique des différents sites électroniques et la recherche sur internet font partie des outils utilisés dans cette recherche.

L'objectif minimum à toutes ces instances, était de garantir la pluralité des médias et de conduire à un certain retrait du monopole de l'État sur le secteur.

La garantie de 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), à 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, l'origine des ressources qui en permettent le fonctionnement.

Les domaines de compétences des organes de régulation sont délimités selon plusieurs variables tels que le type de média, le rôle dévolu à l'organe de régulation.

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 de l'Information et de la Communication (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) configure un nouveau champ et, par conséquent, 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.

Approche des organes nationaux

Sénégal

Le Sénégal présente quatre organes dont trois de régulation et un d'autorégulation. Parmi ces organes, il n'y a que le HCA devenu CNRA qui nous intéresse véritablement.

Le Haut Conseil de l'Audiovisuel (HCA) devenu récemment CNRA

Identité de l'Organe :

Siège : Boulevard Djily Mbaye, Immeuble Fahd, 15^e étage
Adresse Postale : BP 4027, Dakar
Téléphone et fax : 33 823 47 84 et 33 823 47 85
Statut : Organisme autonome

Date de création : le 25 mai 1991 création du Haut Conseil de la Radio Télévision par décret, n° 91-537.

En 1992 le Haut Conseil jusque là régi par un acte réglementaire devient une institution régie par la loi. C'est ainsi que la loi n°92-57 du 3 septembre 1992 est votée. On est donc passé d'un décret à une loi. En 1998, le Haut Conseil de la Radio Télévision est remplacé par un Haut Conseil de l'Audiovisuel. La loi n°98-09 porte la création du Haut Conseil de l'Audiovisuel.

Nature juridique : Autorité administrative indépendante

Nombre de membres : 9 choisis pour une durée de 6 ans
non renouvelable

Origine : Le président doit être un juriste (magistrat, enseignant)

Le secrétariat est assuré par le Directeur de la Communication

Genre : masculin et féminin

Mode de désignation : le Président du HCA est choisi par le Président de la République sur une liste de trois noms que lui propose le président du Conseil Constitutionnel. On peut noter la présence de deux journalistes, d'un représentant des associations féminines, d'une personne qualifiée dans le domaine de la culture, d'une personnalité venant des organisations des droits de l'homme ainsi que d'un juriste de l'Université de Dakar. On peut aussi noter la présence d'un parlementaire choisi par le président de l'Assemblée Nationale et d'une personnalité choisie par le Président de la République.

Durée du mandat : Les membres sont élus pour une durée de 6 ans non renouvelable (Ba 2001).

Compatibilité des fonctions des membres avec d'autres fonctions : le problème ne se pose pas puisque les membres ne sont pas permanents. Ils se rencontrent une ou deux fois par semaine, sauf pendant les périodes d'élection où ils doivent se réunir tous les jours. Chaque membre conserve ses fonctions antérieures. Le HCA demeure donc une activité résiduelle pour ces derniers.

Compétences (attributions)

Type de média : Radios, TV publiques et privées ; la presse n'est concernée que pendant les périodes d'élections.

Pouvoir de décision : Surveillance et Régulation des médias audiovisuels. Le HCA peut passer de l'avertissement à la suspension d'un média. Il peut aussi saisir les juridictions compétentes pour contraindre un organe de respecter la loi. Cependant, le HCA ne peut faire respecter la loi par lui-même ou se substituer à la loi.

Niveau et champ d'intervention : Le HCA contrôle et surveille l'ensemble des radios et télévisions publiques et privées du Sénégal, y compris les médias étrangers.

Le HCA supervise la couverture des campagnes électorales par les médias audiovisuels et la presse écrite.

Publication d'un rapport annuel et d'un rapport trimestriel

Secrétaire permanent : Modou Ngom

Efficacités et Capacités administratives

Budget : 50 millions de F CFA

Ressources humaines à disposition : les 9 membres nommés plus le secrétariat.

Le HCA ne donne pas d'agrément pour l'obtention de fréquences qui est du ressort du Ministère public.

Pour les médias étrangers (Haut Conseil de l'Audiovisuel 2000-2001) les bureaux régionaux qui représentent leurs stations mères sont contactés par le HCA pour le respect du traitement équitable de l'information surtout pendant les élections. Il est vrai que les médias étrangers présentent la particularité de ne pas être directement concernés par les dispositions du code électoral sénégalais, notamment l'article L.58 relatif à la campagne déguisée. Cependant, ces médias relèvent de la compétence du Haut Conseil de l'Audiovisuel en vertu des articles 5 et 7 de la loi du 2 mars 1998. Il s'agissait de rappeler à ces médias les prérogatives du Haut Conseil de l'Audiovisuel, mais aussi de s'informer sur leur participation à la couverture de la campagne électorale.

Au Sénégal, l'Agence Internationale des Télécommunications s'occupe de l'octroi des fréquences et des questions techniques en général tandis que le HCA supervise les contenus. Les deux instances peuvent coordonner leurs actions mais demeurent à ce jour distinctes.

Téléphone 33 820 47 60 77 661 03 92

Modou Ngom : Secrétaire permanent.

Analyses et commentaires

Le Sénégal présente un paysage diversifié en matière de régulation. On y note trois organes de régulation et un d'autorégulation. Parmi les quatre organes cités (Direction de la Communication, CRED, CCNP, HCA devenu CNRA), il n'y a véritablement que le CNRA qui nous intéresse du point de vue des objectifs à atteindre. La Direction de la communication dépend du Ministère public donc de l'État, le CRED mis sur pied par les journalistes n'a pas de pouvoir de décision. Il n'est pas toujours écouté même par certains journalistes qui veulent lui trouver un déficit de légitimité. Le CRED se borne donc à donner des avis qui peuvent être contestés par certains journalistes aux velléités trop indépendantistes. Cet organisme indépendant est chargé d'examiner les plaintes de toute personne morale ou physique contre un journaliste sur des questions de manquements à l'éthique et à la déontologie par les professionnels.

Il n'y a que le HCA qui joue le rôle de véritable organe indépendant. Cette structure a aussi des limites :

- d'abord tous ses membres sont nommés par le Président de la République,
- le HCA ne donne pas d'agrément pour l'obtention de fréquences,
- le HCA ne gère pas l'aide à la presse et son budget est trop modeste. De même le HCA n'est pas habilité à nommer ou à faire appel à candidature pour la nomination des directeurs généraux des entreprises de presse audiovisuelles.

La Direction de la Communication rattachée au Ministère de la Communication est chargée de la mise en œuvre de la politique nationale de communication et de la gestion de l'aide à la presse, et d'autre part de la Commission de la Carte nationale de Presse (CCNP) qui dépend aussi du Ministère de la Communication.

Bénin

Première institution : l'ODEM

Identité de l'Organe

Nom : Observatoire de la Déontologie et de l'Éthique dans les Médias (ODEM)

Siège : Rue du stade de l'Amitié

Adresse postale 05 BP 708 Cotonou

Téléphone et fax 325273 et 941058

Email et site web odem@h2com.com; edloko@yahoo.fr

www.h2com.com/odem

Statut : Association à but non lucratif composée aussi bien de professionnels du secteur privé que public

Observatoire d'autorégulation du secteur des médias créé le 6 octobre 1998 et installé officiellement le 3 mai 1999

Affiliation Réseau des Instances africaines d'autorégulation des médias (RIAAM).

Missions : Autorité morale dans le secteur des médias, juger les journalistes dans leur travail.

Faire respecter les règles déontologiques et d'éthique dans les médias.

Protéger le droit du public à accéder à une information libre, complète, honnête et exacte.

Défendre la liberté de la presse.

Encourager les journalistes et organes de presse à faire preuve de professionnalisme.

Veiller à la sécurité des journalistes dans l'exercice de leur fonction en garantissant leur droit d'enquêter librement sur tous les faits.

Mener des recherches et des réflexions sur l'évolution des médias.

Activités : dépouillement des journaux.

Saisine individuelle ou collective par une personne physique ou morale se sentant lésée dans son droit d'information, son droit à l'image, victime d'une atteinte à sa vie privée, d'injures ou de diffamation.

Traitement de plaintes à propos d'un article ou autres prise de décision.

Auto-saisine pour encourager ou dénoncer tout acte commis par un journaliste Réunion une fois par mois

Décerne des prix chaque année :

Prix de la Déontologie dans la presse écrite, Radio, TV et un prix de déontologie image

Formation

Adoption d'un code de déontologie de la presse béninoise le 24 septembre

1999 : déclaration des devoirs et des droits.

Siège à la Commission d'attribution de la subvention d'État à la presse privée

Publication de communiqués périodiques sur l'ODEM

Publication sur l'état de la presse au Bénin.

Rencontres avec les organes et associations de presse

Représentants Édouard Loko, Président, 941058

Sylvestre Fohoungou 325519

Deuxième institution : HAAC

Identité de l'Organe

Nom : Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC).

Siège : Avenue de la Marina, face à l'hôtel du port.

Adresse postale : 01 BP 3567 Cotonou.

Téléphone et fax : 311743, 311744, 311742.

Email et site Web haac4@hotmail.com

Statut : Instance de régulation et de moralisation des médias.

Institution indépendante de tout pouvoir politique, tout parti politique, toute association ou groupe de pression de quelque nature que ce soit. Elle est créée le 21 août 1992.

Affiliation : Réseau des Instances Africaines de Régulation des Médias (RIAM).

Indépendance : Instance indépendante de tout pouvoir et de tout parti politique même si le Président de l'instance est nommé par le Président de la République.

Missions et compétences

Garantir l'équité de la campagne pour les élections législatives

Garantir et assurer la liberté de la presse et sa protection, ainsi que de tous les moyens de communication de masse dans le respect de la loi.

Veiller au respect de la déontologie en matière d'information et à l'accès équitable des partis politiques et des associations.

Déterminer et contrôler tous les accès aux médias publics aussi bien en période électorale qu'en temps ordinaire.
Assurer, le cas échéant les arbitrages nécessaires.
Larges compétences aussi bien dans le secteur de l'audiovisuel que de la presse écrite.
Contribution à la gestion des affaires politiques.
Propositions au chef de l'État en conseil des ministres à travers un appel à candidatures pour la nomination des cadres responsables des organes de presse du service public.
Élaboration du mode d'accès des partis politiques, des associations et des citoyens aux médias du service public.
Gestion des campagnes médiatiques pour les élections législatives, présidentielles et municipales.
Gestion des fréquences de radiocommunication et délivrance des licences d'exploitation des radiodiffusions sonores et des télévisions privées.
Gestion des programmes de formation et de recyclage des journalistes.
Actions de promotion : séminaires, conférences, colloques et autres ateliers sur la déontologie.
Délivrance des cartes de presse et du dépôt légal.
Gestion des crédits relatifs à l'aide de l'État à la presse privée.
Retrait provisoire des autorisations d'émettre.
Disposition de moyens coercitifs pour faire respecter ses décisions (pouvoir d'investigation, d'injonction et de sanction).
Président : Timothée Adanlin 311739, 311739, 932022

Analyses et commentaires

Au Bénin, la régulation et la moralisation des médias sont assurées par la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication. Créée en août 1992 et membre du Réseau des Instances Africaines de Régulation des Médias (RIARM), la HAAC gère les campagnes médiatiques pour les élections. Elle est aussi habilitée à lancer les appels d'offre de candidature à proposer au Chef de l'État pour la nomination des directeurs nationaux au niveau de la presse béninoise, c'est le cas de l'Agence Bénin Presse (ABP) et de l'Office de Radiodiffusion et Télévision du Bénin (Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication 2000). Cette structure attribue les fréquences de radiocommunication et délivre des licences d'exploitation des radiodiffusions sonores et des télévisions privées. Elle gère aussi les crédits relatifs à l'aide de l'État à la presse privée et elle est habilitée à retirer provisoirement les autorisations d'émettre (Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication 1997).

L'instance d'autorégulation est l'Observatoire de la Déontologie et de l'Éthique dans les Médias (ODEM), une association sans but lucratif composée de professionnels du secteur privé et public. Il a été créé en octobre 1998 et officiellement installé en mai 1999. L'ODEM est membre du Réseau des Instances Africaines d'Autorégulation des médias (RIAAM). Il est à la base de l'adoption

d'un Code de Déontologie de la presse béninoise en 1999 et siège à la Commission d'attribution de la subvention d'État à la presse.

Burkina Faso

Première institution : CSI devenu CSC à partir des années 2000

Identité de l'Organe :
Nom : Conseil Supérieur de l'Information (CSI)
Date de création : 1^{er} août 1995
Adresse postale : 01 BP 6618 Ouagadougou 01
Siège: 290 avenue Ho Chi Minh
Téléphone et fax : 301124 et 301133
Email : csi@fasonet.bf
Site Web : www.primature.gov.bf/republic/acc-csi.htm
Statut : Organe de régulation de la communication et de l'information
Missions et attributions: Rôle de gendarme des médias
Garantir l'exercice de la liberté de l'information dans les conditions définies par les lois et les règlements en vigueur
Gérer l'espace hertzien du Burkina Faso
Veiller au pluralisme et à l'équilibre de l'information
Contrôler les programmes des médias
Éviter tout dérapage sur les ondes
Responsable : Luc Adolphe Tiao, Président

Deuxième institution : ONAP

Identité : Observatoire National de la Presse (ONAP)
Date de création : mars 2000.
Adresse postale : BP 4577 Ouagadougou.
Siège: o1S/ des Éditions Le Pays.
Téléphone et fax : 31 35 46, 30 07 85, 314550
Email : ed.lepays@cenatrin.bf
Site Web : www.lepays.bf
Statut : Instance d'autorégulation des médias
Missions et attributions : Respect scrupuleux de l'éthique et de la déontologie, gage de la liberté de la presse
Conférences sur l'éthique et la déontologie
Élaboration des saisines et auto-saisines
Élaboration de communiqués pédagogiques de rappel à l'ordre
Perspectives :
Élargissement des bases consensuelles de l'ONAP
Représentants : Boureima Jérémie Signé, Président, 313546
Adama Hector, Secrétaire Général, 365012.

Analyses et commentaires

Au Burkina Faso, il existe une seule instance de régulation et une d'autorégulation. Il s'agit du Conseil Supérieur de l'Information (CSI). Créé en 1995 et placé sous l'autorité de l'État, il est chargé de garantir l'exercice de l'information dans les conditions définies par les lois et les règlements en vigueur.

L'instance d'autorégulation est l'Observatoire National de la Presse (ONAP). Sa mission est de veiller au respect de l'éthique et de la déontologie. Elle a la capacité de prononcer des saisines et de s'auto saisir.

*Côte d'Ivoire**Première institution : CNCA*

Identité de l'Organe :

Nom : Conseil National de la Communication Audiovisuelle (CNCA)

Siège : Plateau immeuble de la douane

Adresse postale : Non

Téléphone et fax : 20311580

E. mail : Non

Site Web : Non

Statut : Institué par la loi de décembre 1991 fixant le régime de la communication audiovisuelle

Le décret du 15 juillet 1992 définit son fonctionnement et son organisation

Missions et compétences :

Veiller à l'égalité de traitement des différents courants d'opinion et à leur expression dans les médias audiovisuels, surtout pendant les périodes électorales

Activités :

Détermine les quotas annuels de temps de publicité pour les concessionnaires du service public

Veille au respect des cahiers des charges

Étudie les dossiers de candidature dans le cadre d'un appel d'offre (poursuite de l'ouverture du secteur audiovisuel)

Représentants : D. Bailly, Président depuis juillet 2001

Franck Kouassi, Secrétaire Général.

Deuxième institution : OLPED

Identité de l'Organe : Observatoire de la Liberté de Presse et de l'Éthique et de la Déontologie (OLPED)

Siège : Maison de la presse d'Abidjan.

Adresse Postale : 01 BP 1807 Abidjan 01

Téléphone et fax : 2016107 et 203 706 66

Adresse Email et site Web : Non

Statut : association reconnue d'utilité publique créée en septembre 1995 et qui, à l'origine, était une agence de l'UNJCI

Ordonnance du 2 août 2000 : renforce l'instance d'autorégulation qui devient une entité indépendante

Missions :

Aider les médias dans leur gestion des élections pour éviter les dérapages

Faire respecter le code de la déontologie des journalistes

Veiller au respect de l'éthique

Veiller à la sécurité des journalistes

Veiller à la liberté de la presse

Garantir le droit du public à une information libre et honnête

Veiller à la professionnalisation par la formation

Favoriser une prise de conscience collective des journalistes

Rôle préventif en intervenant parfois en amont de la publication d'un article

Séances de travail bimensuel

Définitions de critères d'observation du respect de la responsabilité

Cadre de concertation et d'autorégulation pour faire la distinction entre journalisme et propagande

Capacité de prononcer des sanctions (avertissement et blâme) et de saisir la commission d'attribution de la carte de presse pour demander la suspension ou le retrait de la carte du journaliste, multipliant les manquements répétés et graves à la déontologie.

Possibilités de convoquer un plaignant ou un journaliste mis en cause mais ne pratique pas la confrontation directe.

Représentant : Alfred Dan Moussa, Président.

Analyses et commentaires

Comme on peut le constater, en Côte d'Ivoire, trois instances de régulation et une d'auto-régulation sont mises en place. Il s'agit du Conseil National de la Communication Audiovisuelle (CNCA), de la Commission Nationale d'Attribution de la Carte de Presse des Journalistes (CNACPJP), tous deux institués par la loi de décembre 1991 fixant le régime de l'audiovisuel et de la presse, et de la Commission Nationale de la Presse Ecrite (CNP), créée par la loi de la presse de juin 1999.

Ces organes ont respectivement pour objectifs, le respect des obligations prévues par la loi de la presse, le respect de l'égalité et du pluralisme dans les médias, l'attribution et le retrait de la carte professionnelle de journaliste.

L'organe d'autorégulation est l'Observatoire de la Liberté de la Presse et de l'Éthique et de la Déontologie (OLPED) qui intervient principalement dans l'assistance aux journalistes qui sont impliqués dans la couverture des élections. Elle a la capacité de prononcer des sanctions.

Mali

Première institution : CSC

Identité de l'Organe : Conseil supérieur de la communication (CSC)

Siège : BPE 1856 Bamako

Téléphone et fax : 223 21 12 et 222 83 19

Adresse Email : néant

Et site web : néant

Statut : Instance de Régulation du secteur des Médias et de la Communication fondée en décembre 1994

Affiliation :

Missions et Activités : Rapport sur l'état de la presse au Mali

Représentants : Mamadou Kaba.

Deuxième institution : ODEP

Identité de l'organe :

Observatoire de la Déontologie, de l'Ethique de la presse (ODEP)

Siège : S/C Info Matin, Porte 56 rue 350, Hypodrome,

BP 4020 Bamako

Téléphone et fax 223 82 09, 222 27 99, 223 82 27

Email : stoure@info-matin.com

Email : mthiemoko@hotmail.com

Analyses et commentaires

Le Mali présente un paysage de régulation composé de trois organes. Deux instances de régulation que sont le Conseil Supérieur de la Communication (CSC) fondé en 1994, avec comme mission principale la rédaction de rapports annuels sur l'État de la presse au Mali et du Comité National de l'Egal Accès aux Médias d'État uniquement (CNEAME). Cet organe est chargé de réguler l'audiovisuel au Mali mais aussi de garantir l'accès des citoyens aux médias d'État, notamment en période d'élections. Il y a enfin l'Observatoire de la Déontologie, de l'Ethique de la Presse (ODEP) qui est la seule instance d'autorégulation. Elle est chargée de veiller au respect de l'éthique et de la déontologie au Mali.

Ghana

Institution : CNM

Identité de l'Organe : Commission nationale des médias (CNM)

Siège : Gamal Abdul Nasser Avenue BPT114 Stadium

Téléphone et fax 662 409, 666 325, 666 325

Email : ethel@ncs.com.gh

Statut : Organe représentatif de régulation des médias créé en 1992 par la Constitution

Affiliation : Non

Missions et attributions:

Promotion de la liberté de la presse

Assurer un journalisme de qualité

Protection des médias d'État contre le contrôle de l'État

Assurer l'indépendance de la presse

Assurer l'égalité et la justice en matière d'accès aux médias

Compétences et pouvoir de décision:

Prendre des mesures appropriés pour assurer l'application et le maintien des meilleures normes journalistiques dans la presse, la médiation et la résolution de plaintes portées contre ou par la presse ou autres médias

Établir par voie constitutionnelle les règlements en matière d'enregistrement des journaux et autres publications

Existence d'un comité de plaintes chargé de recevoir et de se prononcer sur des plaintes portées par le public

Représentant : Non précisé.

Analyses et commentaires

Dans les pays anglophones, l'instance de régulation est souvent représentée par une commission ou un conseil pour les médias. Au Ghana, il s'agit de la Commission Nationale des Médias (CNM), du Conseil National pour le contrôle des fréquences et de la National Communication Authority. Cependant, seule la première de ces trois organes semble fonctionner. La CNM est l'organe représentatif de régulation des médias créé en 1992 par la Constitution. Ses missions sont de promouvoir la liberté de la presse, d'assurer l'égalité et la justice en matière d'accès aux médias.

Togo*Première institution : HAAC*

Identité de l'Organe : Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC).

Siège : Lomé.

Adresse postale : BP 4869

Téléphone et fax : 2501678 et 2501679

Adresse Email et site web : Non.

Statut : Créée en juin 1996 et mise en place effective en novembre 1997.

Affiliation : Non.

Missions et Activités : Chargée de garantir et d'assurer la liberté de la presse, le respect de la déontologie et l'égal accès des partis politiques aux médias.

Dans les faits, son action depuis sa création a été ambiguë.

Timides mises en garde à l'encontre de la presse privée.

Représentants : Combevi Georges Agbodjan, Président.

Deuxième institution : OTM

Nom : Observatoire Togolais des Medias (OTM).

Siège : Lomé

Adresse postale : BP 60087

Téléphone et fax : 9460036 et 2261300

Email : famuzun@hotmail.com

Statut : Créé en novembre 1999, il est une instance d'autorégulation regroupant les cinq principales associations professionnelles des médias: UJIT, Maison du journalisme, ATEPP, SAINTJOP et SYNLICO

Affiliation : Affilié au RIAM

Missions et Activités : Défendre la liberté de la presse.

Protéger le droit du public à une information libre, complète, honnête et exacte.

Faire respecter le code de déontologie des journalistes.

Dépouillement des journaux.

Suivi des médias audiovisuels.

Publication de communiqués, périodiques sur l'observatoire de l'éthique et de la déontologie dans les médias.

Représentants : Francis Pedro Amuzun, Président.

Analyses et commentaires

Au Togo, l'instance de régulation est représentée par la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC), mise en place en 1997, dont la mission est d'assurer le pluralisme de l'information et de veiller à la liberté de la presse.

L'Observatoire togolais des médias est l'instance d'autorégulation créée en 1999. Il vise la protection du droit du public à une information libre et le respect de la déontologie.

*Niger**Institution : Conseil supérieur de la communication (CSC)*

Siège : Plateau I, Niamey.

Téléphone et fax : 722356 et 722667.

Email et site web : Non

Statut : Organe de régulation étatique de communication indépendante du pouvoir politique

Autorité administrative

Affiliation : Ministère de la Communication

Missions et Attributions :

Garantir la liberté de l'information et de la communication conformément à la loi.

Garantir l'indépendance des médias publics et privés en matière d'information.

Garantir et assurer la liberté et la protection de la presse ainsi que de tous les moyens de communications de masse dans le respect de la loi.

Assurer la promotion de l'information documentaire.

Garantir l'accès équitable des partis politiques, des syndicats, des associations et des citoyens aux médias.

Garantir l'utilisation rationnelle et équitable des organismes publics de la presse et de la communication par les institutions de la République, chacune en fonction de ses missions constitutionnelles, et assurer le cas échéant, les arbitrages nécessaires.

Veiller au respect de l'éthique et de la déontologie conformément à la charte des journalistes professionnels du Niger.

Veiller au respect des Conventions Internationales sur la communication, ratifiées par le Niger.

Veiller au respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans la presse et la communication audiovisuelle, notamment pour les émissions d'information politique.

Veiller, au niveau des médias, au respect des normes réglementaires en matière de propagande politique, de publicité et en contrôler l'objet.

Fixer les règles concernant les conditions de production, de programme et de diffusion des émissions officielles des organes de communication lors des campagnes électorales.

Superviser la création et la mise en place du Conseil de Presse.

Saisir les autorités administratives et/ ou judiciaires des pratiques restrictives de la concurrence.

Contribuer à la promotion des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Contribuer à la protection des identités culturelles, notamment la promotion des langues nationales dans les médias.

Veiller, dans les programmes des médias nationaux au respect de la morale et des bonnes mœurs.

Contribuer à la promotion de la culture et à la création littéraire et artistique nationale.

Réglementer la publicité par voie de presse.

Formuler des propositions, donner des avis et faire des recommandations à l'attention du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.

Donner son avis motivé et préalable à la nomination des directeurs généraux des médias publics.

Gérer les fonds d'aide à la presse.

Délivrer les droits de retransmission des signaux de radio et de télévision.

Délivrer les autorisations d'exploitation d'un service de radiodiffusion ou autres services de communication privés (signature d'une convention).

Attribuer les fréquences au requérant.

Délivrer et retirer la carte de presse du journaliste professionnel.

Recevoir et statuer sur les plaintes qui lui sont soumises.

Prendre des sanctions appropriées aux manquements à la déontologie par les journalistes (peut se saisir ou être saisi).

- Fixer le montant des redevances pour l'exploitation d'un service de radiodiffusion ou de télévision nationale.
- Rendre compte annuellement de ses activités dans un compte rendu public.

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.

Dans le domaine de l'audiovisuel, la principale instance de régulation est la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC). Au Bénin, en Guinée, au Niger et au Togo, la HAAC 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. La principale mission de la HAAC 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 et de veiller enfin au respect de la déontologie. Dans certains pays, la HAAC 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 le 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 travail (Répertoire des médias en Afrique de l'Ouest 2004:23).

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, créé 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 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 émousser 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 4 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 burkinabè 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), distinct 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 International 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 télécommunication 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 Mali, 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 n'ont plus de pouvoir de nomination ou de propositions à faire à l'exécutif. Au Ghana, la situation est encore différente. La National Media Commission instituée par la Constitution n'est pas associée à l'attribution des fréquences par le gouvernement. Ce dernier avait mis en place un comité national chargé d'élaborer des règlements et des directives pour les radios et la télévisions privées.

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 no. 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 (Tudesq 2002:23). 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 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 sont 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 de télécommunication, 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 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'audiovisuel (Adjovi 2003:168).

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, cloisonnées ou confinées dans leurs activités qui ne relèvent pas 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 que les déréglementations, provoquées non plus par la politique mais par la technique, 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 solide » (Baudis 2002:1).

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 dix-sept 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 docu-

mentation et de communication réalisé par le réseau. D'autre part, il joue un rôle d'interface avec les bailleurs de fonds (Allou 1999).

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 plate-forme 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 internationales (Adjovi 2003:169).

Conclusion générale

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 liées 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, 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, et 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 les instances de régulation 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 l'indépendance des instances.

Les instances africaines de régulation de la communication disposent aujourd'hui encore de peu d'expérience et d'un faible professionnalisme, conditions aussi indispensables que l'autonomie pour assurer la viabilité du système de régulation. Ce sont généralement les outils et les références qui font défaut, d'où l'idée d'une mise en réseau des instances de régulation. Dans ce domaine, le Gret dispose de références importantes et d'une bonne méthodologie en animation de réseau. Il a aidé en 1998, la création d'un réseau doté d'un secrétariat permanent et d'une présidence tournante, qui rassemblaient dix-sept instances

en 2001. Le rôle du GRET s'est avéré multiple : contribuer à la qualité de la régulation, la structuration et l'organisation de la profession ; faciliter un partenariat entre les instances du Nord et les instances africaines ; faciliter la coopération, l'échange et l'appui technique ; organiser le dispositif de mise en réseau pour qu'il réponde aux besoins propres des instances africaines en évitant la mise en place d'un transfert technique inadapté ou d'un paternalisme bien pensant ; développer non pas une intervention dans les débats nationaux, mais une activité de lobbying à l'échelle panafricaine afin d'accroître l'indépendance des différents organes ; enfin, favoriser la circulation de l'information et l'échange d'expériences. Dans cette optique, le GRET intervient uniquement en appui à l'animation générale du dispositif, en accompagnant notamment le travail d'information, de documentation et de communication réalisé par le réseau. Il joue aussi un rôle d'interface avec les bailleurs de fonds. Cette logique d'action a plusieurs avantages. Elle situe le GRET dans un rôle de facilitateur, sans risque de se substituer aux acteurs locaux. En effet, toute intervention extérieure pour aider à davantage d'autonomie et d'efficacité pourrait risquer de heurter les principes de souveraineté nationale. D'autres risques peuvent cependant apparaître, notamment celui d'un décalage entre les approches préconisées et les logiques réelles de fonctionnement des instances. Dans ce sens, le travail du réseau sera d'autant plus efficace qu'il développera en son sein des projets concrets autour desquels pourront se nouer des liens entre instances. Une autre condition de l'efficacité de la démarche du GRET est liée à la relation de confiance qu'il doit nouer à la fois avec les instances et les bailleurs de fonds (Allou 1999).

Quelques questions restent encore à débattre. La première concerne la place de l'action concrète dans le réseau et l'articulation avec les bailleurs de fonds qu'elle implique. Un réseau a de bonnes chances de fonctionner lorsque tout le monde y est invité sur un pied d'égalité et lorsque l'interface avec les bailleurs de fonds peut être instauré sans trop de tensions. Les coûts de fonctionnement et le financement du réseau peuvent aussi poser problème car les solutions pour réduire les coûts de manière significative restent limitées et la prise en charge totale du réseau par ses membres sans subvention des bailleurs de fonds s'avère utopique. De plus, une réflexion s'impose sur le rôle des États et sur l'avenir des instances dès lors que celles-ci seront devenues plus efficaces et que les professionnels des médias seront mieux organisés.

Références

- Adjovi, V. E., 2003, *Les instances de régulation des médias en Afrique de l'Ouest : le cas du Bénin*, Paris : Karthala, 278 p.
- Allou, S., 1999, Les actions du GRET en appui aux instances africaines de régulation des médias ; à l'occasion du Séminaire sur le développement institutionnel.

- Allou, S., 1999, « Coopérer aujourd'hui, no 7 » : Renforcer des instances de régulation par le travail en réseau, Séminaire développement international, juillet.
- Ba, M., 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.
- Baudis, D., 2002, « Vers la régulation internationale », *Lettre du CSA*, no 154, août-septembre.
- Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC Bénin), 1997, Recueil d'Actes, juillet 1996–juillet 1997, Les Cahiers de la HAAC.
- Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC Bénin), 2000, Rapport d'activités.
- Haut Conseil de l'Audiovisuel, 2000–2001, Rapport au Président de la République. *Répertoire des médias en Afrique de l'Ouest*, 2004, une publication de l'Institut Panos Afrique de l'Ouest, 591 p.
- Sy, D. et Thiam, C. T., 1997, *Législations et pluralisme radiophonique en Afrique de l'Ouest*, Paris : L'Harmattan.
- Tudesq, A.-J., 2002, *L'Afrique parle, l'Afrique écoute. Les radios en Afrique subsaharienne*, Paris : Karthala.