

Deuxième conférence des Instances de Régulation de la Communication  
d'Afrique (CIRCAF)

25 au 27 septembre 2002 en Afrique du Sud

-----  
**COMMUNICATION**

Rôle des instances de régulation de la communication dans la gestion  
de la radiodiffusion

Présenté par :

Marcellin ILOUGBADE,

- Ingénieur des Télécommunications
- Conseiller à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication du Bénin, Chef du Département Technique et des Nouvelles Technologies de la Communication.

**INTRODUCTION**

Les Instances de régulation de la communication à l'image de ce qui existe dans les nations développées sont nées dans la plupart des pays africains à la faveur du processus de démocratisation.

Avec la mondialisation de l'économie qui s'accompagne de la perte des monopoles détenus par les opérateurs traditionnels de l'audiovisuel et des télécommunications, une attention particulière est accordée à la gestion des fréquences qui, si elle est bien menée, peut générer d'importantes ressources financières.

De plus, le développement des NTIC et l'avènement de la société de l'information favorisent la transmission sur un seul support, des différentes catégories d'informations à savoir, le son, l'image, les données informatiques (multimédia) et qui sont traitées par un seul terminal, à l'instar du téléphone sur Internet.

A la lumière de ce rapprochement de l'audiovisuel, des télécommunications et de l'informatique, on serait tenté de confier la régulation dans le domaine de la communication au sens large du terme à une seule et même Institution, comme c'est déjà le cas dans certains pays comme la République Sud-Africaine, le Canada et l'Italie.

La question de la gestion rationnelle, équitable, efficace et économique des fréquences se pose dans ces conditions avec acuité. La réponse à cette préoccupation suppose l'existence au plan national d'un cadre institutionnel (organisationnel) et législatif (réglementaire) adéquat étant donné qu'au niveau international, cette gestion relève de la compétence de l'UIT.

Ladite gestion pourrait être définie comme une "combinaison de procédures administratives et techniques, nécessaires pour assurer l'exploitation des stations de différents services de radiocommunication (impliquant la transmission, l'émission ou la réception d'ondes radioélectriques à des fins spécifiques de télécommunication) dans une partie donnée du spectre des fréquences à un moment quelconque sans causer ou subir de brouillages préjudiciables".

Ainsi, le rôle des instances surtout celles chargées de la régulation des médias en particulier audiovisuels mérite d'être mieux cerné car elles s'occupent en outre de l'enracinement de la démocratie et également pour des raisons de transparence de la gestion de la démonopolisation des ondes au profit des opérateurs privés, le secteur public relevant généralement du ministère chargé de la communication.

La présente communication abordera :

- les principes généraux en matière de gestion du spectre des fréquences ;
- les aspects institutionnel et législatif en vigueur dans certains pays développés ;
- le cas du Bénin et l'expérience de la HAAC en la matière ;
- le rôle des instances de régulation ;
- et des réflexions et suggestions en guise de conclusion.

## **I- PRINCIPES GENERAUX EN MATIERE DE GESTION DES FREQUENCES**

La gestion du spectre est nécessaire aussi bien au plan international, régional ou sous-régional que national pour les raisons suivantes :

a) le spectre des fréquences radioélectriques n'est pas susceptible d'être approprié par les Etats ni par leurs citoyens, bien que considéré comme patrimoine public ;

b) les fréquences « ignorent » les frontières et constituent donc de ce fait par nature un bien commun transnational ; des mesures sont par conséquent nécessaires pour éviter que l'usage de fréquences sur un territoire national puisse occasionner le brouillage d'émissions sur un autre territoire;

c) elles constituent une ressource rare, limitée, très convoitée ; car d'une part le spectre n'est pas extensible à l'infini et d'autre part la totalité des fréquences n'est pas exploitable à ce jour à cause des limites techniques qui existent même pour celles que l'on peut utiliser ; il est donc important d'en faire le meilleur usage.

Les principes généraux en matière de gestion des fréquences sont contenus dans les documents fondamentaux de l'UIT que sont :

- la constitution : instrument de base (organisation) ;
- la convention : complète la constitution ;
- le règlement des radiocommunications : codifie les conditions d'utilisation des fréquences, ainsi que dans les actes finals de différentes conférences régionales de planification. Ainsi,

## **A- AU PLAN INTERNATIONAL**

Au préalable, le spectre des fréquences a été subdivisé en neuf bandes (gammes de fréquences) numérotées de 4 (3-30 KHz) à 12 (300-3000 GHz).

Chacune de ces bandes de fréquences fait l'objet d'une attribution en vue de son utilisation par un ou plusieurs services de radiocommunication.

Dans un deuxième temps, des gammes de fréquences sont allouées- ou alloties- par zone. A cet effet, le monde a été divisé en trois régions 1, 2 et 3. Toutes les bandes de fréquences précisées lors de la première étape de la répartition du spectre sont allouées à ces trois régions : les services qui les utilisent varient cependant dans chacune d'entre elles, à l'exception de ceux qui, comme la radionavigation aéronautique, ont une vocation véritablement mondiale.

## **B- AU PLAN NATIONAL**

L'UIT reconnaît la souveraineté de chaque Etat à réglementer à sa manière ses télécommunications.

Cependant, les membres s'efforcent de limiter le nombre de fréquences et l'étendue du spectre utilisé au minimum indispensable pour assurer de manière satisfaisante le fonctionnement des services nécessaires.

Ce même souci se retrouve dans la règle du non-débordement des émissions du territoire défini. Ce qui sous-entend que la puissance des stations ne doit pas dépasser la valeur nécessaire pour assurer économiquement un service national de bonne qualité.

De plus, il est fait obligation d'établir et d'exploiter des stations « de manière à ne pas causer de brouillages nuisibles aux communications ou services radioélectriques des autres membres, des exploitations privées reconnues et d'autres exploitations dûment autorisées à assurer un service de radiocommunication ».

Par ailleurs, le spectre des fréquences radioélectriques étant considéré comme un bien appartenant au domaine public de l'Etat, il doit par conséquent être géré avec l'objectif d'en tirer le meilleur profit pour toute la collectivité.

Les droits, obligations et responsabilité de l'Etat (ou de l'autorité réglementaire déléguée) sont essentiellement :

- la répartition du spectre entre usages gouvernementaux et commerciaux ;
- l'établissement et la mise à jour d'un Tableau national de répartition des bandes de fréquences et d'un Fichier national des différentes assignations ;
- la coordination de l'implantation des stations radioélectriques ;
- l'établissement de servitudes et obligations ;
- la création de conditions d'une utilisation efficace et appropriée du spectre.

A l'intérieur des trois zones sus mentionnées, il reste à assigner aux émetteurs (stations) les fréquences choisies et disponibles dans la bande correspondant à ce type de service.

Ces assignations relèvent de la compétence des Etats qui doivent toutefois porter à la connaissance du BR les fréquences qu'ils souhaitent utiliser.

La notification est donc une nécessité, d'une part lorsque les fréquences sont utilisées pour les communications internationales (notamment par satellite), d'autre part, dans le cas où l'administration concernée estime que leur utilisation pourrait « entraîner des brouillages préjudiciables à un service quelconque d'une administration », à moins que l'assignation ait été faite à l'occasion d'un accord régional ou de services (cas de la radiodiffusion par satellite).

Toute notification d'une assignation de fréquence emporte comme résultat une « reconnaissance internationale officielle » de la station mise en service qui jouira, dès lors, d'une protection.

## II- EXEMPLES DE DISPOSITIFS INSTITUTIONNEL ET LEGISLATIF EN MATIERE DE GESTION DES FREQUENCES

L'organisation institutionnelle et réglementaire de la gestion des fréquences revêt une grande diversité d'un pays à l'autre.

La création d'une fonction de régulation indépendante dans le domaine des télécommunications s'accompagne souvent d'un débat sur la répartition des compétences, c'est à dire des pouvoirs respectifs de l'autorité réglementaire nationale et du "régulateur".

Mais qu'il s'agisse de l'indépendance réelle des autorités de régulation vis-à-vis de l'Etat ou des missions et pouvoirs de chacune des entités impliquées dans l'organisation nationale du spectre, chaque pays a construit son propre modèle. La suite de cette section donne des exemples d'organisation nationale de la gestion des fréquences de quelques pays développés.

### **France**

#### Cadre institutionnel et organisationnel

D'une part il y a les entités impliquées dans l'organisation nationale du spectre radioélectrique :

- le Premier Ministre, qui approuve le tableau national de répartition des bandes de fréquences,
- la Direction Générale de l'Industrie, des Technologies de l'Information et des Postes (DiGITIP) : direction du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie prépare les positions de l'Etat français sur la question,
- l'Agence Nationale des Fréquences (ANFR), établissement public de l'Etat à caractère administratif s'occupe de la planification, gestion et contrôle de tout le spectre en collaboration avec toutes les structures impliquées.

De l'autre les administrations et autorités affectataires de fréquences, c'est-à-dire autorités gouvernementales utilisatrices de fréquences : le Ministère de la Défense, le Ministère de l'Intérieur, le Centre National d'Etudes Spatiales (CNES), l'Administration de la Météorologie, l'Administration de l'Aviation Civile, l'administration des Ports et de la Navigation Maritime, la Radioastronomie au sein du Ministère de l'Education Nationale et deux autorités indépendantes, l'Autorité de Régulation des Télécommunications (ART) et le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA).

#### Cadre législatif et réglementaire

Pour les télécommunications :

- le Code des Postes et Télécommunications, qui codifie les textes législatifs et réglementaires au secteur des PTT dont :
  - la loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996, qui met en place le cadre juridique pour les télécommunications ainsi que les bases légales de création de l'ART et l'ANFR ;
  - les décrets d'application relatifs à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence Nationale des Fréquences et de l'Autorité de Régulation des Télécommunications.

Pour l'audiovisuel :

- la loi de 1986 relative à la liberté de communication, modifiée et complétée par des lois ultérieures, la dernière en août 2000.

#### **Royaume-Uni**

Entités impliquées dans l'organisation nationale du spectre des radiofréquences :

- le Département du Commerce et de l'Industrie : DTI, particulièrement le ministre chargé de la Société de l'information est responsable de la politique des communications ;
- l'Agence des Radiocommunications : RA, agence exécutive du DTI, créée en 1990 assure la gestion des fréquences civiles et des licences ;
- un Comité gouvernemental, UK Cabinet Office Official Committee on Spectrum Strategy, au niveau du Premier ministre, sous co-présidence de la RA et du ministère de la Défense, coordonne les orientations stratégiques.

Est envisagé le regroupement sous une même autorité de la RA, de l'Independent Television Commission, de la Radio Authority (radiodiffusion sonore) et de l'OFTEL (régulation des télécommunications).

Cadre législatif et réglementaire :

- la loi des Télécommunications de 1984 établit le cadre réglementaire pour les télécommunications
- la Loi sur la Radiodiffusion de 1990 définit la réglementation régissant la fourniture des services **Nouvelle Zélande**

**Entités impliquées dans l'organisation nationale du spectre des radiofréquences :**

- Le groupe gestion du spectre des radiofréquences (RSM), un service de la direction opérationnelle du Ministère du Développement Economique.
- Le service ressources et réseaux du Ministère du Développement Economique.

**Cadre législatif et réglementaire :**

- La loi des radiocommunications de 1989 régit l'octroi de licences concernant l'utilisation du spectre et établit les droits de gestion. Elle fixe les principes en matière de gestion du spectre avec l'appui de textes réglementaires sur les radiocommunications.

Toutes ces instances vivent sous des régimes législatifs et réglementaires qui définissent leurs missions.

### **III- LA GESTION DES FREQUENCES – EXPERIENCE DU BENIN**

Comme on peut donc le constater, beaucoup de pays ont effectivement mise en œuvre une gestion nationale des fréquences et ce conformément à la Résolution n°7 de la CAMR GE97.

Cela se fait par le biais de différentes entités indépendantes ou non, et dotées d'équipements et de moyens humains et financiers nécessaires.

Les actions de ces structures sont généralement coordonnées par l'une d'entre elles et les expériences connues dans les pays développés montrent qu'une telle approche permet d'obtenir des résultats satisfaisants.

Dans la plupart des pays africains par contre, ces activités de recensement, de planification, d'assignation, de modification, de notification des fréquences et de contrôle de leur utilisation sont traditionnellement confiées par l'Etat à l'administration chargée des télécommunications.

Au Bénin cette structure – (l'OPT) l'Office des Poste et Télécommunications–est sous la tutelle du (MCPTN) Ministère de la Communication et de la Promotion des technologie Nouvelles.

Mais depuis l'institution, par la Constitution du 11 décembre 1990, de la HAAC, la gestion des fréquences ne relève plus de la seule compétence de cet office.

De plus, avec sa privatisation prochaine, des difficultés devront apparaître dans la maîtrise de la nouvelle situation.

Il apparaît alors clairement que deux structures ont à charge la gestion des fréquences. (Ministère chargé des télécommunications et HAAC).

#### **A- Rôle du Ministère chargé des télécommunications**

Outre un rôle d'administration en liaison avec l'UIT, son champ d'action est réduit aux fréquences de radiodiffusion du service public et à celles destinées aux services fixes et mobiles de radiocommunication, exceptées le spectre relevant de la Défense Nationale et de la Sécurité Publique.

Ainsi, le Ministère chargé des télécommunications, après avis des Ministères chargés de la Défense Nationale et de l'Intérieur, gère, non sans difficultés, les fréquences des structures utilisatrices que sont les ministères et autres entités privées et publiques. Toutes les activités de gestion sont menées par l'OPT pour le compte de l'Etat.

## **B- Expériences de la HAAC dans la gestion des fréquences**

La HAAC, après le vote de la Loi n°97-010 du 20 août 1997 portant libéralisation de l'espace audiovisuel au Bénin, a lancé trois appels à candidatures dont deux ont été menés à terme, le troisième étant en cours.

Ils ont permis d'assigner un certain nombre de fréquences aux stations privées de radiodiffusion sonore et de télévision avec lesquelles des conventions ont été signées.

Ces conventions contiennent les obligations et les droits des différents partenaires.

### **a) Procédure d'attribution des fréquences**

La loi n°97-010 du 20 août 1997 a confié à la HAAC la charge de la mise en œuvre et de la gestion de la démonopolisation des ondes au nom de l'Etat au profit des promoteurs privés de radiodiffusion sonore et de télévision.

La procédure adoptée est la suivante :

- présélection sur la base des dossiers élaborés par les promoteurs à partir du « Guide du promoteur » ;
- Sélection proprement dite ;
- Contrôle technique des installations organisé par la HAAC avant la mise en service d'un certain nombre de paramètres et enfin ;

- Signature des conventions qui tiennent lieu de licences d'exploitation durant toute la période de la concession. (6 ans pour les radiodiffusions sonores, 10 ans pour les télévisions).

### **b) Assignations des fréquences**

A l'étape actuelle, la HAAC a autorisé, en tenant compte des nécessités des organes du service public, l'installation et l'exploitation de trente-trois (33) organes de radiodiffusion qui disposent de quarante-trois (43) stations physiques et utilisent cinquante-cinq (55) fréquences, dont seize (16) canaux pour la radiodiffusion télévisuelle (un canal pour la télévision conventionnelle classique en Bande V et quinze (15) canaux pour la télévision par système micro-ondes à distribution multipoint (MMDS).

Il convient de souligner que des assignations ont été faites par la HAAC malgré le déficit de fréquences et que les fréquences ainsi assignées ne sont pas encore notifiées au Bureau des Radiocommunications pour leur protection. De même, le manque d'équipements de mesure et de contrôle pose problème. Un appel d'offres de fourniture de ces équipements est en cours.

Ainsi, au sujet de la gestion des fréquences en général au Bénin, un certain nombre de constats ont été faits. Ils concernent essentiellement :

- les conflits d'attribution qui subsistent entre le MCPTN et la HAAC dus surtout à l'absence de textes d'application relatifs à certains articles de la loi 97-010 ;
- l'émiettement des structures chargées du domaine ; ce qui a pour conséquence d'une part, l'absence de centralisation des informations, de coordination, de contrôle de l'utilisation du spectre, et d'autre part, l'inexistence d'un TNABF aux services de radiocommunication en général ainsi que d'un Fichier national de toutes les assignations faites aux stations ;
- la défense des intérêts du Bénin lors des CMR et des CRR qui n'est pas assurée ; ainsi que le manque de suivi des procédures de notification des assignations à l'UIT ;

- la rentabilité des activités de gestion s'avère difficile à apprécier à sa juste valeur.

C'est donc pour apporter sa contribution à la recherche de solutions appropriées à ces différents problèmes que la HAAC a eu à susciter la réflexion sur la mise sur pied d'une ANF unique.

### **c)- Valorisation du spectre**

Une gestion adéquate des fréquences permet de valoriser le spectre des fréquences. Le processus de cette gestion nécessitant de gros moyens (humains, financiers et logistiques) et le spectre des fréquences étant une dépendance domaniale, l'exigence de la contrepartie financière de son utilisation s'établit alors clairement (exemples de prix pratiqués par la HAAC pour la concession et qui sont prévus par la loi et des textes réglementaires).

La gestion du spectre occasionne des charges soit pour l'Etat soit pour les autorités chargées de sa gestion. Par conséquent, il y a nécessité de recouvrer ces charges au risque de supporter de façon non justifiée des déficits.

## **IV- RÔLE DES INSTANCES DE REGULATION DE COMMUNICATION DANS LA GESTION DES FREQUENCES**

Faire une meilleure gestion des fréquences sous-entend parvenir à une gestion transparente de la ressource.

Comment parvenir à une gestion transparente ?  
Il s'agira de :

- Disposer d'un cadre général à définir par la loi ;
- Créer une entité possédant une indépendance suffisante vis-à-vis à la fois du gouvernement et de l'industrie ;
- Motiver les décisions ;
- Informer les parties concernées en cas de modification de l'environnement réglementaire ;
- De mettre en place des commissions consultatives ouvertes à la participation de l'ensemble des acteurs.

### **1- Du cadre général**

Les exemples des structures institutionnelles ont montré que ces structures varient d'un pays à un autre de par leur nature que leur compétence.

Mais le phénomène de convergence constaté devrait conduire à la réflexion sur la nécessité de création d'une structure unique chargée de gérer les fréquences d'une nation.

Ceci permettra de mieux cerner tous les aspects de la gestion des fréquences à travers les domaines ci-après :

- planification du spectre ;
- gestion nationale des fréquences ;
- contrôle du spectre.

## **2- Enjeux de la planification**

Enjeux de la planification du spectre de fréquence  
Planification d'une ressource rare. Elle consiste à :

- Donner de la visibilité aux utilisateurs du spectre (opérateurs, service de l'état, privés), les fournisseurs de services d'équipements ;
- Rationaliser l'usage du spectre tout en garantissant une plus grande facilité d'utilisation du spectre ;
- Répondre, de façon rapide et efficace aux besoins de la sécurité et la défense nationales ;
- Préparer l'avenir pour la mise en œuvre de techniques radios à moindre coûts
- Permettre l'introduction des nouvelles technologies tout en limitant les frais liés aux dégagements et réaménagements du spectre.

## **3- Contrôle**

### **COORDONNER LA POLITIQUE NATIONALE DE CONTROLE DU SPECTRE ET DE TRAITEMENT DES BROUILLAGES**

- Développer, installer, gérer l'ensemble des moyens fixes et mobiles nécessaires à l'exécution des actions de contrôle sur le territoire national ;
- Conduire les actions de localisation et d'identification des brouillages – proposer des solutions.

Vérifier la conformité des installations au regard des règles établies par les affectataires.

Avec toutes ces dispositions , les instances de régulation chargées du domaine de la radiodiffusion sonore et de la télévision doivent pouvoir mieux satisfaire les besoins en fréquences du secteur privé commercial et des regroupements associatifs et communautaires.

Quant au service public, ses besoins devraient être pris en compte dans le cadre de la politique d'accès égal de l'exécutif et des autres utilisateurs et ce, en tenant compte des disponibilités.

## **CONCLUSION**

La gestion du spectre des fréquences est complexe, sa maîtrise nécessite un cadre institutionnel bien réfléchi et une expertise aguerrie par une pratique éprouvée.

L'évolution technologique ayant un impact sur les domaines de compétence de ces instances et créant le phénomène de convergence dans les sections de l'audiovisuel, de l'information et des télécommunications, il devient nécessaire de réfléchir à la création d'une instance unique pour gérer les différents secteurs sus indiqués.

L'utilisation des techniques numériques pour la diffusion des programmes audiovisuels a de nombreuses conséquences :

- l'universalité des signaux numériques et des voies capables de les transmettre a créé le multimédia (possibilité de véhiculer simultanément ou successivement par une même voie des données informatiques, des images, des sons).

Cette utilisation indifférente par les nouveaux services de tous les supports de diffusion remet en cause la gestion séparée de ces supports de diffusion (hertzienne, terrestre, câble et satellite).

Cette évolution touche les supports gérés par d'autres autorités (ceux du secteur des télécommunication par exemple).

L'autre impact du numérique sur le domaine concerne la planification des réseaux et la gestion du spectre. Ainsi il est désormais possible de réaliser les opérations ci-après :

- l'interface base de données : échange de donnée
- la gestion cartographique (coordonnées, altitude)
- la planification des réseaux (calcul de zone de couverture, analyse des interférences et assignation des fréquences)
- la validation (comparaison entre mesures et simulation)
- avec les communications mobiles (analyse de trafic)
- gestion du spectre (fichier)

Il apparaît clairement que sans une organisation adéquate, il ne peut se faire une gestion rationnelle du spectre des fréquences. Cette organisation relevant des instances de régulation, leur rôle devient capital dans cette gestion de la ressource rare.

Enfin, on peut suggérer pour permettre une gestion adéquate du spectre radioélectrique de :

- Faire l'état des lieux de la gestion au niveau des pays membres du Réseau aux fins de l'harmonisation des textes de réglementation en vigueur ;
- Faire la promotion des NTIC en vue de leur application à la gestion des fréquences.

Tenir des sessions du RIARC consacrées aux différents aspects de la gestion du spectre avec l'assistance de l'UIT.