

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

25 au 27 septembre 2002 en Afrique du Sud

COMMUNICATION

« LA DEMONOPOLISATION DES ONDES COMME MOYEN
D'UN MEILLEUR ACCES DES CITOYENS A L'INFORMATION »

Présenté par
MONSIEUR LUC ADOLPHE TIAO, PRESIDENT DU CONSEIL
SUPERIEUR DE L'INFORMATION DU BURKINA FASO.

INTRODUCTION

Avant d'entrer dans la trame du sujet, il conviendrait, à l'entame de mon propos introductif, de procéder tout d'abord à une analyse de concept : qu'est-ce que la démonopolisation ?

D'après Larousse, la démonopolisation c'est l'action de démonopoliser ; d'empêcher le monopole ; c'est libéraliser.

On peut en déduire que la démonopolisation des ondes consiste, pour les Etats, à céder, à des instances indépendantes, la gestion de fréquences ou bandes de fréquence destinées à la radiodiffusion sonore et télévisuelle.

La libéralisation est donc une sorte d'interface de la démonopolisation, tant il est vrai que le concept véhicule l'idée d'une ouverture, notamment en direction du privé.

Mais est-ce que la libéralisation des ondes offre un meilleur accès des citoyens à l'information ?

Si oui, dans quelle mesure ?

Telles sont les questions fondamentales auxquelles nous tenterons de répondre en articulant notre exposé sur cinq axes essentiels.

1. Les origines de la démonopolisation des ondes .
2. La problématique de la démonopolisation et la souveraineté des Etats.
3. Les enjeux de la démonopolisation.
4. Les entraves à l'accès des citoyens à l'information .
5. Les conséquences de la démonopolisation à l'heure d'internet et les mesures de protection des espaces médiatiques nationaux.

LES ORIGINES DE LA DEMONOPOLISATION DES ONDES

1 . La situation de la presse avant les années 1990

Il faut situer les origines de la démonopolisation dans l'évolution du rôle même de l'Etat. En effet, à la théorie de l'Etat gendarme s'est substituée celle de l'Etat providence, appelé à encadrer les activités économiques par le biais de la règlementation, tout en gardant à sa charge les secteurs sociaux ou stratégiques.

Sous un autre angle, il s'est opéré dans les missions traditionnelles de l'Etat, une mutation qui a conduit à distinguer la fonction de régulateur et la fonction d'opérateur.

Quant au monopole public de l'audiovisuel et de la presse en général, il a été justement lié, au départ, à des considérations de souveraineté, car on estimait que le pouvoir de transmettre, à distance, des messages était stratégique puisque pouvant mettre en cause la sécurité des États. A l'époque, cela ne pouvait surprendre dans la mesure où les télécommunications étaient considérées comme indissolublement liées à la sécurité et donc soumises au monopole étatique.

C'est donc pour des raisons stratégiques et politiques que la radio et la télévision ont longtemps fait partie de l'imperium de l'Etat.

Une autre cause du monopole était que les fréquences utilisables étaient limitées.

En effet, des accords internationaux ont réparti les fréquences, et les Etats attributaires ont eu tendance à en conserver l'usage exclusif. Le monopole résulte ici de cette appropriation de l'Etat qui crée « un service public des ondes qu'il gère d'abord directement, et qu'il remet par la suite à un organisme public personnalisé au lieu de se contenter d'exercer la police des ondes » .

Le monopole a également été motivé par un souci de qualité car on estimait que les organismes publics, dont la motivation n'est pas toujours de générer des bénéfices, proposeraient des émissions de meilleure qualité .

Il a été enfin dicté par un souci de protectionnisme puisqu'on espérait privilégier les programmes nationaux.

Pour toutes ces raisons , on a refusé la libre initiative privée pour les radios et télévisions, contrairement aux journaux.

Dans les pays communistes, l'accent était surtout mis sur la fonction de formation politique que devaient remplir la radio et la télévision, dont la mission était d'expliquer aux masses la politique du parti communiste en vue de renforcer l'unité des pays socialistes.

Il était donc inadmissible que l'entreprise audiovisuelle puisse appartenir à des privés et posséder une autonomie quelconque par rapport au pouvoir, au service duquel elle était censée être un instrument.

Cette préoccupation, on la retrouvera dans la quasi - totalité des jeunes États ayant accédé à l'indépendance en Afrique où la radiodiffusion sonore ou télévisuelle était vite apparue comme « un excellent moyen d'implantation de l'autorité gouvernementale, parce que constituant le seul véhicule culturel utilisable ».

C'est pourquoi, quels que soient les statuts juridiques adoptés, l'emprise de l'Etat sur cette activité a été totale. La radio et surtout la télévision continuent, même de nos jours, d'être considérées comme des

armes absolues permettant à un parti de se maintenir au pouvoir. La puissance que donnent la radio et la télévision privées à ceux qui en disposent, incite les États à intervenir directement dans ce domaine, car ils s'en méfient, « la radio et la TV pouvant permettre d'établir et de « légitimer » le pouvoir, ou de « le remettre en cause ».

A preuve et comme le relève si bien Charles Debbach, tous les coups d'États commencent en effet par la prise des émetteurs. C'est pourquoi l'intervention publique est toujours largement présente dans l'audiovisuel.

Mais à partir des années 1990, avec la chute du mur de Berlin en 1989 et le célèbre discours de la Baule de François Mitterrand, on a assisté à des avancées démocratiques dans la plupart des États africains qui ont connu pendant longtemps des régimes d'exception.

C'est ainsi que le privé a été admis dans le monde médiatique et que des instances de régulation ont été créées, avec pour mission de soustraire le secteur de l'apanage exclusif de l'État. Dès lors, on a assisté à un début de libération de l'audiovisuel de l'emprise de l'État.

Au Burkina Faso par exemple, la première radio libre a été créée en 1990. Avec la libération du secteur, la régulation apparaît alors comme une garantie du pluralisme médiatique, inhérent aux systèmes multipartisans.

2. Le rôle des instances de régulation dans la démonopolisation des ondes

Les instances de régulation se sont vu attribuer, à partir de ces mêmes années, le rôle combien difficile de soustraire la fabrication et la gestion de l'Information et de la communication de l'apanage et le contrôle exclusifs des pouvoirs publics, dans le but de favoriser l'expression de tous les courants de pensées et d'opinions.

Leur création a contribué à libérer la parole citoyenne et, considérées comme des vecteurs de la liberté de presse, de la liberté

d'informer et de l'instauration d'une presse plurielle, par leur capacité à favoriser l'entrée massive du privé dans le secteur, les instances de régulation ont contribué à la libéralisation du secteur pour avoir réussi à rompre les monopoles d'opinions et d'analyses.

Mais la quasi-totalité d'entre-elles s'est très vite heurtée aux Ministères classiques chargés de l'Information et de la communication, à travers des conflits de compétences. Dans certains pays, l'Instance, bien qu'étant une Institution républicaine, tend à n'être considérée que comme un simple appendice de ces ministères.

LA PROBLEMATIQUE DE LA DEMONOPOLISATION ET LA SOUVERAINETE DES ETATS

Une équation majeure existe au niveau des États en matière de libéralisation. Comment libéraliser un secteur aussi important pour la Souveraineté Nationale ? Telle est la question que se pose la plupart de nos Etats.

En effet, quel que soit leur niveau de développement, des questions de Souveraineté Nationale apparaissent toujours derrière les questions de fréquence. Tant et si bien qu'en dépit de l'ouverture du parc national de fréquences à des privés, les ondes restent légalement sous le monopole de l'Etat, par les autorités de Régulation des Télécommunications interposées.

Chaque Etat veut organiser la protection et l'exploitation rationnelle de son espace hertzien qu'il voit comme une véritable ressource. Le domaine est géré sous monopole des gouvernants sans une véritable politique de «Libéralisation» des ondes, encore moins de clarification des règles d'accès à celles-ci, alors que, par ailleurs, les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) font éclater les barrières entre les différents pays.

En outre, dans la quasi-totalité de nos pays, il apparaît que les fréquences VHF par exemple sont exclues de toute possibilité

d'affectation à des tiers. Seul l'Etat peut les utiliser, ce qui constitue assurément une des manifestations directes de l'état de monopole.

L'influence et la puissance du secteur public vont par conséquent subsister et continuer de peser sur l'ensemble du secteur de l'audiovisuel.

Mais dans l'éventualité d'une véritable démonopolisation, comment y procéder ? Nous n'avons pas d'exemple connu en Afrique, sauf à supposer que la chaîne TVA Africa qui arrose toute l'Afrique en est une illustration qui offrirait de nouvelles perspectives.

En tout état de cause, les techniques de démonopolisation ou de libéralisation sont nombreuses.

On peut en retenir les principales qui sont :

- L'adoption de véritables lois de démonopolisation;
- L'engagement politique des gouvernements à démonopoliser;
- L'érection de véritables Etats de droit.

LES ENJEUX DE LA DEMONOPLISATION

Une première préoccupation que l'on peut d'abord exprimer sous forme de questionnement est la suivante : pourquoi démonopoliser ?

Ce qui suppose qu'il faille situer le ou les centre (s) d'intérêt de la démonopolisation.

La démonopolisation serait-elle un moyen qui assure un meilleur accès du citoyen à l'information ? Serait-elle au service de la construction de véritables Etats de droit en Afrique ?

Telles sont, pêle-mêle, les questions auxquelles nous tenterons d'esquisser des réponses.

D'entrée de jeu, il est utopique de penser que la démonopolisation pourrait être un jour le seul moyen pour aboutir à un accès efficace à l'information. Quand on aura démonopolisé, il y aura, certes, abondance d'informations, mais des problèmes subsisteront également, car la libéralisation n'est pas suffisante à elle seule pour offrir le paradis informationnel. Beaucoup d'entraves existent à cet égard et l'on peut en citer quelques-unes :

- Le manque du respect des règles du métier par des journalistes non formés fera que l'information ne sera pas toujours saine et objective même si elle est abondante;
- Les problèmes liés à la rétention de l'information et la non disponibilité des gouvernants vont également entraver la bonne circulation de l'information ;
- La pauvreté des médias privés les confine dans des situations de précarité ;
- L'absence de convention collective, entre patrons de presse et travailleurs du secteur, n'est pas une situation favorable à ces derniers qui ne sont pas stimulés pour produire une information de qualité.

D'autres limites objectives d'accès à l'information en Afrique subsistent et sont plus nocives que les monopoles. Il s'agit de :

- L'analphabétisme : la majorité de nos populations ne comprennent pas les langues utilisées dans la circulation de l'information ;
- Les infrastructures : le manque d'infrastructures se pose au niveau de la diffusion de l'information.

En effet, combien de postes radios ou de télévisions possédons-nous en Afrique ? Très peu comparativement à un pays comme la France où, déjà en 1949, l'on pouvait dénombrer près de six millions et demi de récepteurs radio. Dans les années 1980, elle comptait plus de dix huit millions de postes de radios et plus de seize millions de postes de téléviseurs.

- Combien de personnes en Afrique ont accès à l'internet, lieu de prédilection de l'information du troisième millénaire ?

C'est vous dire qu'il y a une nécessité urgente de trouver des mesures incitatives en faveur de l'Afrique : par exemple baisser le coût de revient des radios, assurer l'accès de plus grand nombre à l'internet et améliorer la qualité des programmes.

Avec Word space, un poste récepteur revient en moyenne 300.000 f cfa.

Combien d'Africains sont-ils en mesure de se doter d'un tel appareil ?

- L'indépendance des médias par rapport aux différents pouvoirs (pouvoirs publics, pouvoir d'argent) est également un handicap pour l'accès à l'information. Même les entreprises publiques ne sont pas autonomes puisque dans la plupart des cas, elles ne disposent pas d'un pouvoir d'action distinct de celui des gouvernements au pouvoir.

De plus, et comme l'énonce encore Charles Deblasch en parlant des médias privés africains : « le degré d'autonomie financière n'y est pas satisfaisant, le statut des programmes ne permet pas toujours la libre expression, le statut du personnel ne permet pas toujours, non plus, à ce personnel, une réelle indépendance par rapport aux gouvernements ».

IV- LES ENTRAVES AU DEVELOPPEMENT DE L'ACCES DES CITOYENS A L'INFORMATION

1- La gestion des fréquences radio électriques

Au Burkina, il y a actuellement une incohérence législative en matière de gestion de fréquences.

Le décret N⁰ 95 – 304 / PRES / PM/ MCC du 1^{er} Août qui a créé le CSI, lui avait expressément confié la gestion des fréquences. Il

appartenait donc à ce dernier d'autoriser l'exploitation des bandes de fréquence radio- électrique, conformément aux termes de ce décret.

Mais il se trouve que depuis la création de l'Autorité de Régulation des Télécommunications (ARTEL) en 1998, il est devenu difficile, voire impossible pour le Conseil de le faire.

En effet depuis que l'article 36-2 de la loi N^o 051 / 98 / AN du 4 décembre 1998 portant réforme du secteur des télécommunications au Burkina Faso a offert la possibilité à l'ARTEL de revendiquer la réception et le traitement des demandes des opérateurs, le CSI n'a pu donner l'autorisation d'exploitation qu'à une seule radio en l'an 2000. Bien heureusement la situation est en train de changer, vu le climat de bonne entente qui règne actuellement entre cette structure et l'Instance de Régulation. Mais ce n'est pas pour autant que l'on peut dire que la question est réglée. Le manque d'harmonisation des textes relatifs au secteur peut constituer une entrave à la démonopolisation des ondes.

2- L'absence de loi sur la communication audiovisuelle

L'absence d'une base textuelle est à l'origine des difficultés que l'on constate sur le terrain, notamment l'impossibilité d'octroyer les bandes de fréquence VHF au secteur privé.

En effet, c'est à travers un texte de loi que l'on devrait affirmer franchement la libéralisation des ondes et les règles du jeu.

Il y est décrit habituellement les conditions d'exploitation des installations de radiodiffusion sonore et télévisuelle autres que celles de l'Etat, soit pour l'usage privé des demandeurs, soit pour l'exploitation de tiers.

La France par exemple a remplacé le régime de monopole qui existait en affirmant le principe de libéralisation de l'audiovisuel à l'égard de l'exécutif à travers la loi du 29 juillet 1982 qui a proclamé que « la communication audiovisuelle est libre » et l'article 1^{er} de ladite loi

précise que « les citoyens ont droit, sans discrimination, à une communication audiovisuelle libre et pluraliste, favorisant leur information, leur éducation...».

L'exemple du Bénin est tout aussi édifiant. Nous n'allons pas nous attarder sur le contenu de la loi béninoise, mais certaines de ses dispositions sont pertinentes et méritent d'être relevées :

- L'article 11, alinéa 2 de la loi n° 97-010 du 20 août 1997, portant libéralisation de l'espace audiovisuel dispose que : « une bande de fréquence déjà attribuée aux privés ne peut être reprise par le gouvernement qu'après avis conforme de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication... ».
- L'article 13 de la même loi dispose expressément que : « L'espace audiovisuel national est ouvert à l'initiative privée pour l'implantation et l'exploitation de stations de radiodiffusion sonore et de télévision...». Cette disposition est très claire.

Chez nous au Burkina Faso, le code de l'Information est loin d'être une loi démonopolisante ou démonopolisatrice. Elle dit sommairement en l'une de ses dispositions que les étrangers peuvent exploiter des entreprises de radiodiffusion, à condition qu'elles soient de droit burkinabè . Elle énonce timidement le principe de la liberté d'informer et de création de services de radiodiffusion. On n'y trouve aucune autre disposition sur l'intervention des étrangers dans le secteur. Il n'y a aucun quota des bandes de fréquences destinées aux personnes privées. Aucune mention n'y a été faite, définissant les bandes qui appartiennent à l'Etat et à ses administrations et celles que le privé peut utiliser.

Le domaine d'intervention des services privés de communication audiovisuelle n'y est pas défini (fourniture d'information, quotas des émissions sportives, publicité commerciale, promotion culturelle.)

En Afrique de l'Ouest, seuls quelques pays ont des lois qui portent sur la libéralisation de l'espace hertzien .

3- L'absence des cahiers de charges et de missions des médias publics

Au-delà des textes de création des instances de régulation et ce, quel que soit le degré de la norme juridique qui les institue, il est nécessaire d'adopter les cahiers de charges et de missions des médias publics.

Le Burkina Faso a cette originalité qui fait que les médias publics ne sont pas encore soumis à des cahiers de charges. Or, réglementer ce secteur permet d'assurer un meilleur accès des citoyens à l'information en ce sens que la règle des 3/3 ainsi que l'exercice des droits de réponse et de réplique, aspects fondamentaux du droit du citoyen à l'information tel que proclamé par la constitution et la déclaration universelle des droits de l'homme, sont mieux respectés dans leur mise en oeuvre.

LES CONSEQUENCES DE LA DEMONOPOLISATION

La première conséquence théorique de la démonopolisation pour un Etat est d'ouvrir son espace médiatique au privé, notamment aux grandes chaînes de radios et de télévisions internationales.

Cependant, vu la précarité des moyens des promoteurs africains, il est évident qu'une concurrence dans l'occupation des espaces médiatiques nationaux avec les promoteurs du nord, se ferait en leur défaveur.

Du reste, comme l'a relevé mon confrère Serge Théophile BALIMA du Burkina Faso : « si les espaces audiovisuels africains ne s'organisent pas rapidement, les groupes ou sociétés de droit étranger, par le biais de la globalisation et les moyens financiers , verront dans la libéralisation de nos espaces, une chance d'avenir pour leurs affaires et un moyen de faire parler d'eux à bon compte».

De même, et comme l'ont soutenu d'autres hommes de communication, la diffusion d'images et de sons étrangers conduisent à

des extraversion graves ainsi qu'à la perte de tout repère identitaire à un moment où on lie, de plus en plus, la propension au développement à des facteurs culturels. C'est pourquoi ceux-ci pensent qu'il y a une nécessité d'envisager la création de cadres d'échanges et de concertations au niveau africain, et même international, pour régler la question de la libéralisation de l'espace médiatique des Etats.

Les médias audiovisuels internationaux (les holdings), dotés de grands moyens, inhibent les velléités de développement des médias locaux et règnent presque sans partage sur les populations et en particulier sur l'élite.

Un des risques du droit d'accès à l'information, c'est d'abandonner au hasard, par le biais de la démonopolisation, le sort de la liberté en la laissant à qui peut la prendre , au lieu de l'offrir largement à tous . Ceux qui peuvent la prendre ont tendance à s'approprier l'information. (confère Serge Théophile BALIMA dans sa communication livrée en Juillet 2001 à Tenkodogo lors de l'atelier de formation des conseillers du CSI). Il y a donc risque d'instauration d'une autre forme de monopole.

La libéralisation des ondes apparaît alors comme une nécessité, afin que la presse se développe et offre une information abondante , riche et variée à nos citoyens .Mais la libéralisation ne vaut son pesant d'or que si elle est bien maîtrisée , sinon les citoyens, sous le couvert de la liberté d'expression et d'information font de l'abus autant que cette information peut être confisquée par les pouvoirs financiers, d'où le risque de fuite de devises liées à la publicité. Cette fuite de devises est estimée à plusieurs milliards de Franc CFA dans l'espace UEMOA.

De même une libéralisation sans mesures d'accompagnement appropriées ne peut qu'engendrer des problèmes dans la mesure où l'on ne peut pas contrôler l'information de manière efficace. Ces problèmes, pour le continent africain, sont surtout d'ordre politique, les Etats étant toujours en construction et donc encore fragiles.

Avec la démonopolisation, les Instances de régulation sont appelées à jouer un rôle majeur dans le renforcement et la consolidation de la démocratie et du dialogue social.

Mais avec l'avènement des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication, dont les applications dans l'audiovisuel rendent la tâche ardue, il y a risque d'une démonopolisation de fait, en dehors de tout texte qui la consacrerait au plan interne.

De ce qui précède, la démonopolisation des espaces médiatiques africains pose des enjeux politiques, économiques et culturels. Elle pourrait ne plus présenter un intérêt majeur du point de vue du droit (à cause des NTIC). Mais elle interpelle les responsables africains, en particulier les instances de régulation, dont les échanges de vue sur la question pourraient déboucher sur la création à l'échelle continentale, d'une structure chargée d'étudier les mécanismes pratiques d'une meilleure protection du droit du citoyen à l'information ainsi que de nos espaces médiatiques.

Comme on le sait, avec les NTIC, on peut diffuser facilement et largement l'information, même à l'échelle planétaire par le biais des satellites. Les Etats africains devraient alors s'en approprier pour offrir à leurs populations des programmes adaptés. La démonopolisation pourrait alors ne plus être une préoccupation majeure en raison de l'existence de ces nouvelles technologies. Pour autant, le débat qui s'organise au plan mondial, autour des nécessités de l'affirmation des exceptions culturelles et dont la France est le chantre, nous paraît être le principal enjeu d'une libéralisation de fait imposée par les NTIC.

Comment réguler des images et des sons qui seraient transmis par les satellites à l'échelle planétaire? tel est le nouveau défi auquel sont confrontées les instances de régulation de l'information et de la communication dans un contexte médiatique libéralisé de fait ou de droit et il est attendu que leur action contribue à un affinement des images et du son qui sont « servis » à nos populations.

Les Etats africains, souvent pour des considérations d'ordre politique, hésitent à libéraliser totalement leurs espaces médiatiques. Mais la technologie se moque des frontières. En les libéralisant au contraire, les gouvernements africains permettraient au secteur privé de créer des médias audiovisuels de grand rayonnement pour équilibrer à terme le flux d'informations entre le Nord et le Sud et l'action de leurs instances de régulation pourrait rendre meilleur, l'accès du citoyen à l'information.

CONCLUSION

Si donc est que la démonopolisation offre théoriquement les moyens d'un meilleur accès du citoyen à l'information, elle impose par ailleurs de nouvelles difficultés et de nouveaux défis qui ne pourront être surmontés que grâce aux efforts conjugués des Etats.

Et la présente conférence doit s'inscrire dans cette démarche.

Je vous remercie !