



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

À L'ÉCOUTE DU DÉVELOPPEMENT

Enquête comparative internationale sur les régulations
en matière de radiodiffusion communautaire



Publié en 2014
par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France

© UNESCO 2014

ISBN 978-92-3-201019-3



Œuvre publiée en libre accès sous la licence Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Les utilisateurs du contenu de la présente publication acceptent les termes d'utilisation de l'Archive ouverte de libre accès UNESCO (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-fr).

Titre original : *Tuning into development: International comparative survey of community broadcasting regulation*
Publié en 2013 par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Les désignations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les idées et les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs ; elles ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'UNESCO et n'engagent en aucune façon l'Organisation.

Photo page de couverture: Jessica White Photos de l'intérieur : AMARC, SNRL, UNESCO

Chef de rédaction : Venus Jennings

Conception graphique : CLD/UNESCO
Composition page de couverture : CLD/UNESCO
Composition : CLD/UNESCO

Imprimé par l'UNESCO

Imprimé en France

À L'ÉCOUTE

DU DÉVELOPPEMENT

Enquête comparative internationale sur les régulations
en matière de radiodiffusion communautaire

A propos de l'auteur

Directeur exécutif du Centre for Law and Democracy, Toby Mendel a publié de nombreux ouvrages sur la liberté d'expression, le droit à l'information, les droits de communication et les questions relatives aux réfugiés. Il est notamment l'auteur d'études comparatives juridiques et analytiques sur la radiodiffusion de service public, le droit à l'information et la politique en matière de radiodiffusion. Toby Mendel est titulaire d'un Bachelors of Arts en mathématiques mention très bien de l'Université McGill et d'un L.L.B. de l'Université de Dalhousie.

Centre for Law and Democracy
39 Chartwell Lane
Halifax, N.S., B3M 3S7
Canada
Tél: +1 902 431-3688
Courrier électronique: info@law-democracy.org
www.law-democracy.org

Remerciements de l'auteur

Cette étude a pu voir le jour grâce aux nombreux stagiaires et étudiants bénévoles du Centre for Law and Democracy: Zachary Miloff a contribué à la recherche et rédigé les premières versions des aperçus régionaux. Meaghan Gair, Lauren Leahy, Patrick O'Neill, Monica Quinza, Katie Sammon, Nicole Slaunwhite et Jason Smythe ont également pris part aux recherches.

Beaucoup d'experts nous ont apporté une aide précieuse. Je tiens notamment à remercier Venus Jennings, spécialiste de programme à l'UNESCO, section médias et société, qui n'a pas ménagé son aide et nous a fourni en permanence des documents de référence. J'aimerais aussi remercier tous ceux qui ont réalisé des entretiens, qui ont répondu à nos questions et qui nous ont fourni des documents d'un grand intérêt :

Damian Loreti, Eduardo Bertoni (Argentine); Guilherme Canela (Brésil), Erick Torrico, Jose Luis Aguirrea (Bolivie); Catalina Botero (Colombie); David Ward, Leul Gebru (Éthiopie); Polyák Gábor, Miklos Haraszti (Hongrie); Alymana Bathily, Diana Senghor (Sénégal); Khaskhuu Naranjargal (Mongolie); Binod Bhattarai, Raghu Mainali, Suman Basnet (Népal); Linus Malu (Nigéria); Imelda Samson, Ramon Tuazon, Virginia Velasco (Philippines); Lumko Mtimde (Afrique du Sud); Joan Barata (Espagne); Ashish Sen, Sukumar Muralidharan (Inde); R. Kristiawan (Indonésie); Pirongrong Ramasoota, Sinfah Tunsarawuth (Thaïlande); Gustavo Gómez (Uruguay).

L'UNESCO remercie tous ceux qui, par leur lecture critique, ont apporté une précieuse contribution: Eduardo Bertoni (Argentine), directeur du Centre for Studies on Freedom of Expression and Access to Information, faculté de droit de l'Université de Palermo; Vinod Pavarla (Inde), Chaire UNESCO sur les médias communautaires, Université d'Hyderabad et Eve Salomon (Royaume Uni) consultante internationale sur le droit et la réglementation sur les médias.



TABLE DES MATIÈRES

Préface	7
Introduction	9
Partie I : Standards internationaux.....	13
I.1 Liberté d'expression	13
I.2 L'importance des médias	16
I.3 Restrictions.....	17
I.4 Indépendance des organes de régulation	18
I.5 Les standards généraux de la diversité.....	20
I.6 Trois aspects de la diversité.....	23
I.7 Standards spécifiques sur les médias communautaires	26
Partie II : Aperçu régional	33
II.1 Afrique	33
II.2 Asie	36
II.3 Europe.....	40
II.4 Amérique Latine.....	43
Partie III : Analyse comparative détaillée	47
III.1 Reconnaissance, définition et forme	47
III.1.1 Afrique.....	47
III.1.2 Asie.....	50
III.1.3 Europe.....	53
III.1.4 Amérique latine	55
III.1.5 Autres pays	58
III.1.6 Analyse.....	60
III.2 Accès et attribution des licences.....	62
III.2.1 Afrique.....	62
III.2.2 Asie.....	63
III.2.3 Europe.....	65
III.2.4 Amérique latine	67
III.2.5 Autre pays	70
III.2.6 Analyse.....	71
III.3 Financement et viabilité.....	73
III.3.1 Afrique.....	73
III.3.2 Asie.....	75
III.3.3 Europe.....	77
III.3.4 Amérique latine	79
III.3.5 Autres pays	80
III.3.6 Analyse.....	81
Partie IV : Développer des cadres réglementaires.....	85
IV.1 Une radiodiffusion communautaire limitée.....	85
IV.2. Lorsque la radiodiffusion communautaire existe en dehors de toute réglementation.....	87
Partie V : Recommandations	91
Conclusion	93
Annexe: Note de méthodologie	94
Base de données	95

ACRONYMES

ACMA	Australian Communications and Media Authority (Autorité australienne des communications et des médias)
ACmHPR	Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
AMARC	Association mondiale des radiodiffuseurs communautaires
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações (Agence nationale des télécommunications – Brésil)
BICMA	Bhutan Information, Communications and Media Authority (Autorité de l'information, des communications et des médias – Bhoutan)
BRTC	Bangladesh Telecommunications Regulatory Commission (Commission de régulation des télécommunications – Bangladesh)
CADH	Convention américaine relative aux droits de l'homme
CADHP	Charte africaine des droits de l'homme et des peuples
CBAA	Community Broadcasting Association of Australia (Association de la radiodiffusion communautaire d'Australie)
CBF	Community Broadcasting Foundation (Australia) (Fondation pour la radiodiffusion communautaire – Australie)
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CHARC	Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (Conseil honoraire pour la radiodiffusion communautaire – (Uruguay)
COE	Conseil de l'Europe
CRFC	Community Radio Fund of Canada (Fonds canadien pour la radio communautaire)
CRTC	Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel (France)
DANIDA	Danish International Development Agency (Agence danoise pour le développement international)
DBCDE	Department of Broadband, Communications and the Digital Economy (Australia) (Département australien de l'économie du numérique et des communications)
DCC	Développement du contenu canadien
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
FCT	Free Commercial Time (espace libre de publicité)
FM	Modulation de fréquence
FORCOM	National Forum of Community Radios (Forum national des radios communautaires – Mozambique)
FSER	Fonds de soutien à l'expression radiophonique (France)
GABINFO	Gabinete de Informação (Bureau d'information du gouvernement – Mozambique)
ICASA	Independent Communications Authority of South Africa (Autorité indépendante des communications – Afrique du Sud)

INCM	Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique (Institut national des communications – Mozambique)
MA	Modulation d'amplitude
MDDA	Media Development and Diversity Agency (South Africa) (Agence pour le développement des médias et la diversité – Afrique du Sud)
MI	Ministère de l'information
MoIB	Ministry of Information and Broadcasting (India) (Ministère de l'information et de la radiodiffusion – Inde)
MRTV	Myanmar Radio and Television (Radiotélévision du Myanmar)
NBC	National Broadcasting Commission (Nigeria) (Commission nationale de radiodiffusion Nigéria)
NBTC	National Broadcasting and Telecommunications Commission (Thailand) (Commission nationale des télécommunications et de la radiodiffusion – Thaïlande)
NTC-P	National Telecommunications Commission (Philippines) (Commission nationale des télécommunications – Philippines)
NTC-T	National Telecommunications Commission (Thailand) (Commission nationale des télécommunications – Thaïlande)
OAS	Organization of American States (Organisation des États américains)
ORTM	Office de radiodiffusion et de télévision du Mali
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
TCSI	Telecommunications Commission of the Solomon Islands (Commission des télécommunications – Iles Salomon)
TNT	Télévision numérique terrestre
UCC	Uganda Communications Commission (Commission des communications – Ouganda)
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
URTEL	L'Union des radios et télévisions libres du Mali

PRÉFACE

Ce rapport décrit les cadres législatifs complexes régissant des radiodiffuseurs communautaires dans plus de 30 pays. Il examine la manière dont le secteur peut être renforcé conformément aux standards internationaux et propose des analyses et des recommandations susceptibles d'intéresser les donateurs et les décideurs politiques afin d'établir des priorités en matière de développement des médias.

Les radios communautaires contribuent largement à la réalisation des objectifs de développement internationalement admis et à la formulation d'objectifs internationaux dans le cadre du programme post 2015. Elles agissent comme indicateur d'un environnement médiatique favorable aux principes de pluralisme, de diversité et de participation. Le pluralisme des médias est non seulement essentiel pour permettre au public de choisir mais il est également fondamental au développement démocratique.

Les radios communautaires se différencient des radios commerciales ou de service public par l'aspect non lucratif de leurs opérations conduites bénévolement par des membres de la communauté. Les radios sont gérées par la communauté et sont responsables devant celle-ci. Les radios communautaires sont gérées et gouvernées selon une participation démocratique et contribuent à la responsabilisation des communautés locales qui maîtrisent leur propre développement.

Cependant, la viabilité du secteur de la radiodiffusion communautaire repose sur sa reconnaissance juridique et sur des dispositions réglementaires dans le cadre général de quelque paysage médiatique que ce soit. Les stations des radios communautaires peinent à mobiliser des ressources et à renforcer leurs capacités lorsqu'elles agissent dans un contexte de précarité démocratique et judiciaire ou lorsque les cadres législatifs sont absents ou mal définis. Ceci a un impact sur la pérennité des services que les radiodiffuseurs communautaires pourraient offrir aux populations rurales, locales, marginalisées ou à faible revenu. Ce contexte limite également l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) qui contribuent à améliorer les pratiques de gestion, la radiodiffusion en ligne et les programmes interactifs.

En tant que secteur en plein essor, les radios communautaires facilitent l'accès aux informations sur l'éducation, la santé publique et l'agriculture et constituent une plateforme ouverte pour un débat public démocratique. Les femmes et les jeunes sont parmi les principaux bénéficiaires des radios communautaires dans les pays en développement.

En dépit de la variété des modèles de radios communautaires possibles, ils ont souvent tendance à négliger les standards internationaux qui garantissent les libertés d'expression et d'information et les bonnes pratiques sur le développement des médias sont rarement adoptées de sorte à privilégier les besoins des communautés locales. La présente publication donne un aperçu afin de faire progresser la reconnaissance légale des radiodiffuseurs communautaires et d'inciter à ce que des mesures partenariales et innovatrices soient prises pour assurer leur durabilité future.

Jānis Kārklīš

Directeur général adjoint pour la communication et l'information
UNESCO



INTRODUCTION

Les médias communautaires contribuent de façon significative à la liberté d'expression essentiellement définie par les traités internationaux¹ comme le libre flux d'informations et d'idées dans la société. Ils donnent la parole à des communautés qui n'auraient pas eu les moyens de s'exprimer autrement et assurent la diffusion d'informations essentielles à ces communautés qui sans cela auraient été négligées. Enfin, ils sont de plus en plus considérés comme des outils de promotion du développement et de la démocratie.

Les premiers exemples de médias communautaires remontent aux années 1940, lorsque des stations de radio étaient gérées par des syndicats de mineurs en Bolivie. Les premières réglementations encadrant ces médias communautaires ont été édictées dans les années 1960, mais celles-ci restent rares. Plus récemment, on a constaté une éclosion de règles reconnaissant explicitement le rôle et l'importance des médias communautaires, aussi bien au niveau international que national. Cette reconnaissance a souvent pris la forme d'un régime d'octroi de licences spécifiques aux radiodiffuseurs communautaires, principalement aux radios communautaires.

Ces régimes spécifiques de régulation sont stimulés par la reconnaissance grandissante du rôle clé qu'ils peuvent jouer pour favoriser le développement et l'extension des médias communautaires. Si les radiodiffuseurs communautaires étaient tenus de concourir pour les fréquences à conditions égales, notamment économiques, avec les radiodiffuseurs commerciaux, ils seraient laissés pour compte dans la plupart des pays, en raison notamment des ressources financières et humaines limitées dont ils disposent. Et, par conséquent, ils se trouveraient dans l'incapacité de participer aux concours publics d'attribution de licences. Si leur présence dans le paysage de la diffusion était laissée à la discrétion des régulateurs, ils risqueraient d'être soumis à l'indifférence, au contrôle ou, plus grave encore, à des interférences politiques. Pour répondre clairement à ces défis, il convient d'instaurer une reconnaissance légale spécifique des radiodiffuseurs communautaires, accompagnée de procédures d'attribution de licence taillées sur mesure afin de s'assurer que ces radiodiffuseurs sont capables d'exercer leurs activités et d'avoir accès aux plateformes dominantes de distribution, y compris les ondes.

Une fois qu'ils parviennent à s'établir, les radiodiffuseurs communautaires doivent se battre pour survivre dans la plupart des pays en raison des difficultés de financement rencontrées pour couvrir leurs frais de production et de programmation. Souvent, la survie de ces radiodiffuseurs dépend de l'existence de régimes légaux particuliers qui garantissent leur durabilité. Ceux-ci sont susceptibles de faire baisser les coûts (par l'établissement de taxes particulières des licences), de s'assurer qu'ils leur donnent accès à différents circuits de financements (tels que la publicité et le parrainage) et, souvent, de fournir des soutiens financiers (par exemple publics, qui devraient toujours faire l'objet d'une attribution transparente ou à travers des interfinancements avec des acteurs commerciaux).

Ce rapport partage des expériences vécues à travers le monde en matière de reconnaissance légale d'une gestion durable et appropriée du secteur des médias communautaires. Il retrace les liens politiques au cœur des traités internationaux, identifie les caractéristiques régionales communes, compare les normes juridiques et analyse les dispositions politiques.

Les régimes réglementaires sont examinés sous les trois angles suivants : la reconnaissance à proprement parlé, le financement et la durabilité. Le rapport, fondé sur une approche comparative cohérente, fournit une description détaillée des méthodes de régulation ou des plans de régulation de 30 pays différents, au regard des trois angles susmentionnés. Les informations sont présentées par thème, région et pays,² et chaque section comparative est complétée d'une brève analyse.

Cette première tentative consistant à compiler et documenter les régimes de régulation existants ou potentiels qui régissent les radios communautaires dans différentes régions du monde. De meilleures pratiques de régulation peuvent significativement favoriser la radiodiffusion communautaire tandis qu'une régulation obstructive ou maladroite est susceptible de semer d'embûches le parcours vers

1 Voir par exemple le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention internationale des droits de l'enfant et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

2 La liste de pays est la suivante : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Bolivie, Brésil, Canada, Colombie, Danemark, Espagne, Éthiopie, France, Hongrie, Îles Salomon, Inde, Indonésie, Maldives, Mali, Mongolie, Mozambique, Myanmar, Népal, Nigeria, Ouganda, Philippines, Serbie, Suède, Thaïlande et Uruguay.

le développement et la croissance. L'objectif du présent rapport est de promouvoir une meilleure compréhension des défis et du potentiel liés aux médias communautaires et de mettre en avant les bonnes pratiques afin d'aider les États membres de l'UNESCO à identifier et à traiter les réformes prioritaires à mener dans leur contexte national.

Il ressort de ce rapport qu'une multitude d'approches ont été suivies dans la régulation des médias communautaires aussi bien entre différentes régions du monde qu'à l'intérieur de celles-ci. Dans une certaine mesure, il s'agit de l'illustration des différentes voies qui ont conduit à la reconnaissance des médias communautaires mais aussi des conséquences qui résultent de la pénurie de standards internationaux clairs en la matière.

La résistance opposée par certains États à encourager un environnement favorable dans lequel les médias communautaires peuvent se développer constitue un autre facteur qui conduit à une absence de reconnaissance spécifique des radiodiffuseurs communautaires dans certains pays. Dans certains cas, alors que les pays ont pourtant spécifiquement reconnu la radiodiffusion communautaire, ils l'ont fait dans un but de la limiter plutôt que pour encourager son développement.

L'analyse comparative contenue dans le présent rapport prend en compte le développement inégal des régimes de régulation en lien avec les médias communautaires entre les régions et à l'intérieur de celles-ci. Une approche régionale couvrant l'Afrique, l'Asie, l'Europe, l'Amérique Latine et autre a été mise en œuvre³, illustrant pour chacune d'entre elles des expériences très différentes en matière de médias communautaires ainsi que des divergences substantielles d'une région à une autre. L'expérience observée en Asie couvre uniquement deux sous-régions étant donné l'étendue du continent sur le plan géographique, de la population et de la variété des traditions. Cette approche n'a pas été appliquée pour l'Afrique, l'Europe et l'Amérique Latine en raison de la taille du panel retenu mais également afin de concentrer le travail sur la capture d'une vision globale des tendances mondiales.

Le présent rapport se concentre, pour de multiples raisons, sur la thématique précise des radios communautaires. Dans la plupart des pays, la radio communautaire est de loin bien plus présente que la télévision communautaire. Cette dernière représente un secteur reconnu et en croissance et il sera fait mention aux régimes qui la régissent dans certains pays. Dans le secteur de la presse écrite, les exigences réglementaires ne sont pas imposées dans de nombreuses démocraties, tandis que dans d'autres, des régimes allégés de déclaration et de plaintes n'ont pas encore attiré l'attention au point d'instaurer un régime spécialisé pour la presse communautaire.

Le présent rapport ne s'intéresse pas aux questions soulevées par les médias sur Internet, communautaires ou non. Alors que les tentatives de régulation, voire de contrôle, de l'Internet augmentent, il existe peu, ou pas, de régimes spécifiques de régularisation dont le but serait de favoriser un média communautaire sur l'Internet.

L'apparition des capacités de transmissions digitales représente un développement technologique important dont l'impact entraîne des transformations sur les différents types de diffusion. L'apparition de la télévision numérique terrestre (TNT), combinée avec la disparition programmée de la télévision terrestre analogique dans de nombreux pays, entraîne des répercussions importantes pour la télévision communautaire. Au moins, concernant la radio, la radiodiffusion numérique continue pour le moment de coexister avec la radio analogique. L'impact potentiel des développements du numérique sur les radios communautaires fait l'objet de débats à l'heure actuelle et mériterait de faire l'objet d'une étude approfondie. Le présent rapport se concentre sur les régimes de régulation des radios analogiques qui sont mieux ancrées dans de nombreux pays.

3 La région MENA n'est pas couverte par le présent rapport car le développement des médias communautaires dans cette région se trouve encore au stade initial. Voir par exemple, la Déclaration du Caire du 27 février 2013 sur les médias communautaires, adoptée par un groupe de praticiens et des représentants des médias communautaires qui note que les fréquences des régions sont largement restreintes aux radiodiffuseurs commerciaux ou gouvernementaux et que les radiodiffuseurs communautaires sont encore fréquemment ignorés dans la législation.

Structure du rapport

La Partie I du rapport décrit les standards internationaux pertinents qui nous éclairent sur les fondements jurisprudentiels en matière de médias communautaires ou qui établissent directement les normes applicables au secteur. Cette partie fournit le contexte du cadre juridique sur lequel se fondent les présentations des pratiques nationales qui suivent.

La Partie II offre une série d'aperçus régionaux dont le but est de donner au lecteur une vision globale du développement et des directions suivies par les radios communautaires dans chacune des régions.

La Partie III fournit une analyse comparative détaillée par pays, suivant l'axe des problématiques précédemment indiquées : la reconnaissance, la définition et la forme, l'accès et les licences et, enfin, le financement et la durabilité.

La Partie IV s'intéresse à un nombre de pays dans lesquels le développement d'un cadre de régulation des radios communautaires en est encore au stade de projet ou alors très peu développé. Dans certains pays, le secteur des radios communautaires prospère en dépit de l'absence de régulations incitatives. Tandis que dans d'autres pays, des programmes sont façonnés pour introduire des régulations spécifiques pour les médias communautaires constituant un préalable au développement du secteur.

La Partie V met en avant les recommandations pour la régulation des médias communautaires basées aussi bien sur les standards internationaux que sur la pratique des différents pays lors de la mise en œuvre de ces standards dans leur propre système. L'objectif poursuivi est d'informer aussi bien les États qui sont en cours d'élaboration ou de révision d'un système de régulation de leurs médias communautaires que ceux qui préconisent de tels changements.





PARTIE I: STANDARDS INTERNATIONAUX

Les standards internationaux qui régissent les médias communautaires dérivent des garanties directes de la liberté d'expression conformément au droit international. Ces garanties incluent un nombre important de standards généraux pertinents. Ces normes contiennent un spectre de restrictions exceptionnelles et limitées appliquées au contenu diffusé par les médias communautaires. En outre, les organes chargés de leur régulation doivent nécessairement être indépendants.

Le principe général de la liberté d'expression le plus pertinent en matière de médias communautaires est celui qui concerne l'obligation faite aux États de promouvoir la diversité des médias. C'est en se fondant sur cette idée, et selon la façon dont elle a été mise en œuvre en tant que norme internationale, que les standards spécifiques en matière de médias communautaires ont été articulés. De ce fait, et aussi en raison du caractère récent de la reconnaissance formelle des médias communautaires, plusieurs standards pertinents en la matière découlent en partie de principes plus généraux et non pas d'une reconnaissance plus explicite par le droit international.

I.1 Liberté d'expression

Les normes internationales les plus importantes des médias communautaires sont les garanties à la liberté d'expression qui figurent dans les deux systèmes de protection de droits de l'homme, international et régional. La *Déclaration universelle des droits de l'homme* (DUDH)⁴ constitue la déclaration principale en matière de droit international des droits de l'homme, mais, en tant que Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU, les États ne sont pas formellement liés juridiquement par elle. Toutefois, depuis son adoption en 1948, certaines dispositions de la DUDH, y compris l'article 19 garantissant la liberté d'expression, sont largement considérées comme ayant acquis une force juridique ayant valeur de droit international coutumier⁵. L'article 19 énonce :

Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.

Une définition plus formelle de la protection juridique de la liberté d'expression est contenue dans le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP)⁶, traité qui a été ratifié par 167 États à la date de juin 2013⁷. La disposition du PIDCP relative à la protection de la liberté d'expression, qui se trouve aussi à l'article 19, énonce en partie ce qui suit :

(1) Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.

(2) Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

Il existe trois systèmes régionaux de protection des droits de l'homme situés en Afrique, en Amérique et en Europe. La liberté d'expression est garantie par les principaux traités de défense des droits de l'homme dans chacun desdits systèmes, notamment par l'article 9 de la *Charte Africaine des droits*

4 Résolution 217A (III) de l'Assemblée générale des Nations Unies, 10 décembre 1948

5 Voir, par exemple, *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited Case* (Belgique c. Espagne) (Deuxième phase), ICJ Rep. 1970 3 (Cour internationale de justice) et *Namibia Opinion*, ICJ Rep. 1971 16, Opinion individuelle, Juge Ammoun (Cour internationale de justice).

6 Résolution 2200A(XXI) de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée le 16 décembre 1966, en vigueur le 23 Mars 1976.

7 Il a été signé par sept États supplémentaires, plusieurs d'entre eux pourraient avoir le sentiment qu'ils ne disposent pas des ressources nécessaires pour le respect des exigences de production de rapports et des autres obligations procédurales imposées par le traité.

de l'homme et de peuples (CADHP)⁸, par l'article 13 de la *Convention américaine relative aux droits de l'homme* (CADH)⁹ et par l'article 10 de la *Convention européenne des droits de l'homme* (CEDH).¹⁰

Les décisions et déclarations adoptées en vertu de ces systèmes régionaux ne s'appliquent formellement qu'aux régions concernées. Elles constituent néanmoins l'expression d'experts de ces régions dans le champ d'application et des implications du droit à la liberté d'expression. Il ressort des similitudes constatées entre les garanties de la liberté d'expression selon les traités internationaux ou régionaux, que les normes régionales constituent une preuve convaincante de l'importance accordée à la liberté d'expression de part le monde.

Il est évident que la liberté d'expression est une composante essentielle de la démocratie. Lorsque la diffusion des informations et des idées ne peut se faire librement, d'autres droits de l'homme, si ce n'est la démocratie elle-même, sont en danger. Les mécanismes participatifs sont dépendants de la circulation libre et équilibrée des informations et des idées. Il est entendu que l'engagement citoyen n'est efficace que si la population est informée et a les moyens de s'exprimer. D'autres valeurs sociales, comme la bonne gouvernance, la responsabilité publique, l'épanouissement individuel et la lutte contre la corruption, dépendent également du respect de la liberté d'expression.

Les organes et tribunaux internationaux ont une position très claire à l'égard de liberté d'expression qui constitue un droit de l'homme fondamental. La Résolution 59 (II) adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU lors de sa première session en 1946¹¹, fait référence à la liberté d'expression dans son acceptation la plus large :

La liberté d'expression est un droit fondamental de l'homme et (...) la pierre de touche de toutes les libertés à la défense desquelles se consacrent les Nations Unies.

Cette Résolution indique clairement l'importance fondamentale attachée à la liberté d'expression en tant que droit individuel garant du respect de tous les autres droits. Cette vision a été approuvée par les organes internationaux spécialisés dans la protection des droits de l'homme. Le Comité ONU des droits de l'homme, composé d'un groupe d'experts responsables de l'évaluation et de la promotion de l'application du PIDCP, a déclaré :

Le droit à la liberté d'expression revêt une importance essentielle dans toute société démocratique¹².

On retrouve ce type de déclaration dans la jurisprudence aussi bien nationale qu'internationale à travers le monde. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a déclaré : « la liberté d'expression est la pierre angulaire sur laquelle repose l'existence même de la société démocratique »¹³. De son côté, la Cour européenne des droits de l'homme note que « la fonction de supervision exercée par la Cour la contraint à être extrêmement vigilante à l'égard des principes caractéristiques d'une « société démocratique ». La liberté d'expression constitue un des éléments essentiels à la fondation d'une telle société, une des conditions fondamentale pour son progrès ainsi que pour le développement de tout homme¹⁴.

Les garanties internationales de la liberté d'expression protègent amplement le contenu de l'expression, couvrant non seulement les discours largement considérés comme d'intérêt public mais aussi les déclarations jugées par certaines personnes, voir par la plupart, comme étant offensives ou dénuées d'intérêt. Ainsi, la protection des discours impopulaires constitue un des aspects fondamentaux de la liberté d'expression. La Cour européenne a été très claire à ce sujet :

8 Adoptée à Nairobi, Kenya, le 26 juin 1981, en vigueur le 21 octobre 1986.

9 Adoptée à San José, Costa Rica, le 22 novembre 1969, en vigueur le 18 juillet 1978.

10 Adoptée le 4 novembre 1950, en vigueur le 3 septembre 1953.

11 14 décembre 1946.

12 Tae Hoon Park c. République de Corée, 20 octobre 1998, Communication n° 628/1995, para. 10.3.

13 Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism, Opinion individuelle OC-5/85 of 13 novembre 1985, Series A, n° 5, para. 70.

14 Handyside c. le Royaume-Uni, 7 décembre 1976, Application n° 5493/72, para. 49.

La liberté d'expression ... s'applique non seulement aux « informations » ou « idées » accueillies avec faveur... mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique »¹⁵.

Conformément au droit international, la nature de la liberté d'expression est double. Dans sa compréhension la plus commune, elle est la garante du droit de « transmettre » des informations et des idées ou droits de l'orateur. Elle protège également les droits de « rechercher » et de « recevoir » des informations et des idées, ou droits de l'auditeur ou téléspectateur. Dans sa jurisprudence, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a exploré dans le détail la nature double de la liberté d'expression :

Lorsque la liberté d'expression individuelle est illégalement limitée, ce n'est pas le seul droit individuel qui est violé mais également les droits d'autrui de « recevoir » des informations et des idées. Par conséquent, le droit protégé par l'article 13 couvre une portée spéciale et revêt un caractère particulier tel que cela est attesté par l'aspect dual de la liberté d'expression. D'un côté, il implique que personne ne puisse être arbitrairement limité ou empêché d'exprimer ses propres pensées. A cet égard, il s'agit d'un droit qui appartient à chacun des individus. D'un autre côté, dans sa seconde acceptation, il implique le droit collectif à recevoir des informations quelles qu'elles soient et à avoir accès aux idées exprimées par d'autres. Dans sa dimension sociale, la liberté d'expression constitue un moyen d'échange d'idées et d'informations entre les hommes et de communication de masse.¹⁶

Une seconde composante de la liberté d'expression est le droit des auditeurs à avoir accès à un large choix de sources d'informations et d'idées. La diversité des médias, dont davantage de détails sont fournis ci-dessous, représente une des voies à la mise en œuvre pratique de cet aspect du droit, par ailleurs, la promotion de la diversité fournit un élément clé à la base de la jurisprudence sur les médias communautaires.

La liberté d'expression empêche les États de limiter toute activité d'expression. Ceci est parfois considéré comme une obligation négative sur l'État car, dans ces cas, le droit limite l'État dans son action. Toutefois, le droit à la liberté d'expression impose également une obligation positive à l'égard des États qui se doivent de le protéger dans certaines circonstances. A titre d'exemple, des obligations pèsent sur eux pour mettre en place un système qui rende effectif le droit pour tous d'avoir accès aux informations détenues par des organes publics et également, lorsque cela est nécessaire, à se protéger des attaques portées contre la liberté d'expression. La Cour européenne des droits de l'homme a décrit les obligations positives qui pèsent sur les États en matière de protection contre les attaques de la façon suivante :

L'exercice réel et efficace de cette liberté ne dépend pas simplement du devoir de l'État de s'abstenir de toute ingérence, mais peut exiger des mesures positives de protection jusque dans les relations des individus entre eux. Pour déterminer s'il existe une obligation positive, il faut prendre en compte – souci sous-jacent à la Convention tout entière – le juste équilibre à ménager entre l'intérêt général et les intérêts de l'individu. L'étendue de cette obligation varie inévitablement, en fonction de la diversité des situations dans les États contractants, des difficultés pour la police d'exercer ses fonctions dans les sociétés contemporaines, et des choix à faire en termes de priorités et de ressources. Cette obligation ne doit pas non plus être interprétée de manière à imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif.¹⁷

Les obligations positives pesant sur les États en matière de dispositions utiles à la promotion de la diversité des médias sont détaillées ci-dessous.

15 Handyside c. le Royaume-Uni, 7 décembre 1976, Application n° 5493/72, para. 49.

16 Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism, note 13, paras. 30-2.

17 Affaire Özgür Gündem c. Turquie, 16 mars 2000, Application n° 23144/93, para. 43. Voir aussi Appleby c. le Royaume-Uni, 6 mai 2003, Application n° 44306/98, para. 39 et affaire Fuentes Bobo c. Espagne, 29 février 2000, Application n° 39293/98, para. 38.

I.2 L'Importance des médias

La liberté des médias est cruciale car, dans la plupart des pays, les médias de masse constituent le principal lieu de débat public. Bien que l'Internet commence à fournir des forums alternatifs pour débattre, les médias traditionnels gardent une importance cruciale dans tous les pays et spécialement pour une large majorité de la population qui n'a pas accès à l'Internet¹⁸.

Les médias constituent des canaux importants d'expression qui jouent un rôle crucial dans la réalisation du droit à la liberté d'expression et qui, de leur côté, comportent des implications particulières à l'égard de la liberté des médias. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a déclaré : « ce sont les médias de masse qui rendent l'exercice de la liberté d'expression une réalité »¹⁹. Dans sa *Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression en Afrique* (Convention Africaine) adoptée en 2003, la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples affirme aussi : « le rôle clé joué par les médias et les autres moyens de communication pour assurer le respect total de la liberté d'expression, pour promouvoir le libre flux des informations et des idées, pour aider les gens à prendre de décisions éclairées et pour renforcer la démocratie »²⁰

Les médias favorisent le débat politique et, par conséquent, soutiennent la démocratie, particulièrement pendant les élections. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU a souligné le rôle essentiel des médias libres dans tout processus politique.

La communication libre des informations et des idées concernant des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus est essentielle. Cela exige une presse et d'autres organes d'information libres, en mesure de commenter toute question publique sans censure ni restriction²¹.

Dans le même esprit, la Cour européenne a affirmé :

La liberté de la presse fournit aux citoyens l'un des meilleurs moyens de connaître et juger les idées et attitudes de leurs dirigeants. Elle donne en particulier aux hommes politiques l'occasion de refléter et commenter les soucis de l'opinion publique. Elle permet à chacun de participer au libre jeu du débat politique qui se trouve au cœur même de la notion de société démocratique²².

Il convient de préciser que la protection spécifique de la liberté de la presse ou des médias n'est pas inscrite à l'article 19 de la DUDH ni du PIDCP. Ces médias jouissent de la même protection en vertu du droit de la liberté d'expression comme n'importe quel autre. Cependant, certains privilèges spéciaux ont été reconnus aux médias par les tribunaux internationaux, en raison notamment de leur rôle clé dans la dissémination d'informations et d'idées d'intérêt public.

Un des privilèges spéciaux accordés aux médias est le droit de refuser de dévoiler leurs sources confidentielles d'information. Contrairement aux citoyens ordinaires, les professionnels des médias peuvent refuser de fournir un témoignage susceptible de permettre d'identifier une source confidentielle d'information, même devant une juridiction. Cette protection devrait par ailleurs être accordée à toute personne engagée dans la communication régulière d'informations à l'attention du public. Ainsi, la Recommandation du Conseil de l'Europe sur le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources d'information désigne les personnes bénéficiant de cette protection comme « toute personne physique ou morale pratiquant à titre régulier ou professionnel la collecte et la diffusion d'informations au public par l'intermédiaire de tout moyen de communication de masse »²³. Cette définition englobe les personnes travaillant pour les médias communautaires, les nouveaux supports, comme les blogueurs, et aussi certaines ONG.

18 On estime que cela représente les deux tiers de la population mondiale : Voir <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>.

19 Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism, note 13, para. 34.

20 Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression en Afrique, adoptée par la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples lors de sa 32^e Session, 17-23 octobre 2002.

21 Observation générale n°25 du Comité des droits de l'homme de l'ONU, 12 juillet 1996.

22 *Castells c. Espagne*, 24 avril 1992, requête n° 11798/85, para. 43.

23 Conseil de l'Europe, Recommandation n° R (2000) 7, adoptée le 8 mars 2000.

L'extension de cette protection particulière ne se fonde pas sur le statut spécial des médias en tant que tels mais en fonction du rôle joué par les médias et par d'autres pour satisfaire le droit du public à recevoir des informations et des idées. Si les médias et les autres moyens de communication ne sont pas en mesure de protéger l'identité de leurs sources d'information, celles-ci ne viendront plus à eux et, par conséquent, le public sera empêché d'accéder à ces informations. Les raisons de la protection des sources d'information sont explicites dans la citation suivante de la Cour européenne des droits de l'homme :

Sans une telle protection [des sources], celles-ci seraient dissuadées d'assister la presse dans leur rôle d'information du public dans des domaines d'intérêt public²⁴.

I.3 Restrictions

Le droit à la liberté d'expression n'est pas considéré comme un droit absolu tant en vertu du droit international que des droits nationaux constitutionnels qui le protègent. Des restrictions limitées de la liberté d'expression sont indispensables pour protéger aussi bien les intérêts privés (telle que la vie privée ou la réputation) que les intérêts publics (telle que la sécurité nationale ou l'ordre public). Il est cependant nécessaire de limiter le champ de ces restrictions à défaut de quoi les garanties attachées au droit à la liberté d'expression n'auraient pas de sens (par exemple, s'il pouvait être limité discrétionnairement). Pour dire les choses autrement, le droit à la liberté d'expression part du principe que le contenu expressif est protégé et que toute restriction doit être limitée à certaines circonstances.

L'article 19(3) du PIDCP énonce les conditions sous lesquelles les restrictions nationales à la liberté d'expression seront considérées comme valides :

L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires:

- a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui;
- b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

Il est communément admis que l'article 19(3) impose un «triple test» pour évaluer la légitimité d'une restriction. Seules sont valables les restrictions qui réussissent les trois parties du test²⁵. De plus, le test s'applique non seulement à la restriction elle-même mais aussi son application. Ainsi, une restriction qui serait théoriquement légitime peut donc porter atteinte au droit à la liberté d'expression selon la manière dont elle est appliquée, et notamment si elle échoue à passer les trois parties du test en prenant compte de toutes les circonstances.

En premier lieu, les restrictions doivent être prévues par la loi, ce qui reflète l'idée selon laquelle seul un organe élu est susceptible de disposer du pouvoir de limiter le droit fondamental à la liberté d'expression. Pour être conforme à cette partie du test, une restriction doit trouver son fondement dans la loi qui remplit certains standards de clarté et d'accessibilité, doctrine également connue comme «l'absence d'imprécision». La Cour européenne des droits de l'homme a précisé la condition selon laquelle la restriction doit être «prévue par la loi» en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme :

Pour qu'une règle soit considérée en tant que «loi», elle devra être formulée de façon suffisamment précise pour permettre aux citoyens d'y adapter leur conduite : ils doivent être en mesure, si besoin avec des conseils appropriés, d'anticiper, dans la

24 Goodwin c. Royaume-Uni, 1er mars 1994, Application n° 17488/91, para. 39.

25 Ce test a été affirmé par le Comité des droits de l'homme de l'ONU. Voir Mukong c. Cameroun, 21 juillet 1994, Communication n° 458/1991, para.9.7. Le même test est appliqué par la Cour européenne des droits de l'homme. Voir The Sunday Times c. Royaume-Uni, 26 avril 1979, Application n° 6538/74, para. 45.

mesure du raisonnable selon les circonstances, les conséquences que toute action pourra produire²⁶.

Il existe de nombreuses explications au principe selon lequel des dispositions vagues ne sont pas légitimes pour restreindre la liberté d'expression. Premièrement, elles peuvent faire l'objet de diverses interprétations qui iraient à l'encontre de l'idée selon laquelle seul un organe élu peut limiter ce droit. Deuxièmement, elles constituent une invitation aux abus et les autorités seraient enclines à les appliquer à des situations sans lien avec le but d'origine de la loi ou l'objectif légitime que l'on vise à protéger. Troisièmement, les dispositions vagues ne donnent pas d'explications suffisantes aux justiciables sur le type de contenu d'expression interdit. Ceci pourrait avoir un «effet inhibiteur» sur l'exercice de la liberté d'expression, situation dans laquelle les individus se gardent d'entrer dans les zones potentielles d'application afin d'éviter tout risque d'illégalité. Par exemple, une règle qui imposerait aux médias communautaires de poursuivre des «objectifs sociaux» pourrait être interprétée de différentes façons et ainsi conduire les décideurs publics à abuser de cette règle à des fins politiques.

La seconde partie du test prévoit que les restrictions doivent être prises dans la poursuite d'un des objectifs légitimes listés à l'article 19(3). Du point de vue de la rédaction de l'article 19(3) du PIDCP, comme de celui du Comité des droits de l'homme de l'ONU, il est clair que cette liste est limitative et que les restrictions qui ne poursuivent pas un des objectifs légitimes listés à l'article 19(3) ne sont pas valables²⁷. Il convient de souligner que cette liste ne prévoit pas d'intérêts économiques et par conséquent toute limitation aux médias communautaires fondée sur un motif économique serait difficile à justifier.

En troisième lieu, la restriction doit être nécessaire à la protection d'un de ces intérêts. Cet aspect du test présente une exigence élevée qui ressort de cette citation fréquemment répétée par la Cour européenne :

La liberté d'expression, telle qu'inscrite à l'article 10, est assortie d'exceptions qui appellent toutefois une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante²⁸.

Cette partie du test recouvre différents aspects. Une restriction doit d'abord répondre à un besoin pressant, dans le sens de protection d'un intérêt important et significatif. Ceci exclut les restrictions qui seraient apportées pour défendre des intérêts négligeables voire insignifiants. Ensuite, une restriction doit faire l'objet d'une rédaction précise afin que la mesure qu'elle prévoit soit le moins intrusive possible à l'égard de la liberté d'expression tout en apportant une protection effective à l'intérêt en cause. Enfin, la restriction doit uniquement affecter la stricte zone du discours préjudiciable (la violation de ce principe est parfois appelée «notion de la portée excessive»). Pour finir, la restriction doit être proportionnée. Ceci suppose de comparer l'atteinte potentielle à la liberté d'expression aux bénéfices produits par la restriction pour la protection d'un intérêt légitime. Par exemple, une règle prévoyant la participation d'une majorité de programmeurs locaux au sein d'un média communautaire pourrait se justifier si elle est proportionnée au besoin de couvrir une programmation au service de la communauté, mais une règle exigeant de tous les programmeurs qu'ils soient locaux serait probablement excessive.

1.4 Indépendance des organes de régulation²⁹

Certaines formes de régulations sont nécessaires malgré leur impact sur la liberté d'expression. Ces mesures figurent souvent parmi un lot de mesures positives qui sont, par exemple, conçues pour favoriser la diversité dans la radiodiffusion ou pour rendre le droit à l'information effectif. Dans certains cas, cette régulation suppose qu'un organe de régulation soit institué, en tant que régulateur de diffusion. Pour des raisons évidentes, les tribunaux internationaux ont clairement énoncé que

26 *The Sunday Times c. Royaume-Uni*, note 25, para. 49.

27 *Voir Mukong c. Cameroun*, note 25, para. 9.7.

28 *Voir, par exemple, Thorgeirson c. Islande*, 25 juin 1992, requête n°. 13778/88, para. 63.

29 Cette question n'est pas le centre d'intérêt de cette étude mais elle est invoquée ici en raison de l'impact qu'un défaut de respect peut avoir sur la capacité d'un média communautaire à promouvoir la liberté de circulation des informations et des idées en application du droit à la liberté d'expression.

les garanties internationales liées au droit à la liberté d'expression impliquaient que les organes exerçant les pouvoirs de régulation sur les médias soient protégés, en droit et en pratique, contre les interférences politiques, commerciales ou d'autre nature. Si ces organes sont contrôlés par les gouvernements, ils seront plus enclins à promouvoir les intérêts du gouvernement plutôt que les intérêts du public au sens large, et ceci au détriment de la liberté d'expression. De même, si ces organes sont soumis à un contrôle d'ordre privé ou commercial, en particulier par les secteurs qu'ils représentent, ils ne seront pas en mesure de réguler le secteur de manière efficace.

Ces principes trouvent une solide justification dans les décisions et déclarations internationales. La Déclaration Africaine énonce clairement, en son principe VII (1) :

Toute autorité publique qui exerce des pouvoirs dans le domaine de la radiodiffusion-télévision et de la régulation des télécommunications doit être indépendante et bien protégée contre l'ingérence, en particulier de nature politique ou économique.

Au niveau mondial, quatre mandataires internationaux spéciaux se sont vus confier un mandat pour la protection de la liberté d'expression. Dans le présent rapport, il est fait référence à ces mandataires spéciaux internationaux de protection de la liberté d'expression dont un d'eux est un Représentant plutôt qu'un Rapporteur spécial. Les mandataires en question sont les suivants : le Rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression³⁰, le Rapporteur Spécial de l'Organisation des États américains (OEA) pour la Liberté d'Expression³¹, le Rapporteur de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) sur la Liberté d'Expression et l'Accès à l'Information³² et le Représentant de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) pour la Liberté des Médias³³. Les mandataires spéciaux adoptent tous les ans une Déclaration conjointe portant sur une question d'actualité sur la liberté d'expression.

Le besoin de protection contre les interférences politiques ou commerciales a été traité lors de la Déclaration conjointe de 2003 de la manière suivante :

Toute autorité publique dépositaire de pouvoirs formels de régulation sur les médias doit être protégée de toute interférence, notamment de nature politique ou économique et pouvoir bénéficier d'une procédure transparente de nomination de ses membres qui permette la participation du public sans main mise d'un quelconque parti politique.³⁴

En Europe, une Recommandation entière du Conseil de l'Europe porte sur l'indépendance des régulateurs de la radiodiffusion. Il s'agit de la Recommandation (2000)23 qui porte sur l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion. La clause la plus importante de cette recommandation énonce ce qui suit : ³⁵

Les États membres devraient assurer la mise en place et le fonctionnement sans entraves d'autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, en élaborant à cette fin un cadre législatif approprié. Les règles et procédures régissant ou affectant le fonctionnement des autorités de régulation devraient clairement affirmer et protéger leur indépendance³⁵.

En 2008, le Conseil intergouvernemental du Programme international pour le développement de la communication de l'UNESCO a adopté des indicateurs de développement des médias³⁶. Ceux-ci

30 Ce département a été créé à l'origine par la résolution 1993/45 du Comité des droits de l'homme de l'ONU du 5 mars 1993. Le mandat a été régulièrement étendu depuis, notamment récemment par la Résolution 16/64 du Conseil des droits de l'homme de l'ONU.

31 Voir IACHR communiqué de presse n° 2/98, 6 mars 1998, paras. 14-15 pour la décision d'origine établissant le mandat.

32 Établie par la Résolution 71 lors de la 36e session ordinaire à Dakar, Sénégal du 23 novembre au 7 décembre 2004.

33 Créé par PC DEC n° 193, OSCE, 5 novembre 1997.

34 Adoptée le 18 décembre 2003. Disponible sur: <http://www.osce.org/fom/66176>. À l'époque, il n'y avait que trois mandataires car le mandat du Rapporteur spécial africain n'avait pas encore été créé.

35 Adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 20 décembre 2000.

36 Disponible sur: <http://www.unesco.org/new/fr/communication-and-information/intergovernmental-programmes/ipdc/special-initiatives/media-development-indicators-mdis/>.

décrivent dans le détail les questions soulevées en matière d'évaluation du cadre de développement des médias. L'indicateur 1.6 se focalise sur l'indépendance du système de régulation de la radiodiffusion et fixe un certain nombre de propositions pour évaluer l'étendue de l'indépendance.

I.5 Les standards généraux de la diversité

La diversité est largement reconnue pour être un des aspects clés du droit à la liberté d'expression³⁷. Du point de vue de la jurisprudence, tel que précédemment indiqué, cela dérive de la nature multidimensionnelle du droit, qui protège non seulement le droit du locuteur («transmettre» des informations et des idées) mais aussi le droit de l'auditeur («chercher et recevoir» des informations et des idées)³⁸.

Les standards internationaux sur la diversité sont pour la plupart ancrés dans l'idée plus spécifique de diversité des médias. La *Déclaration de Windhoek*, adoptée sous les auspices de l'UNESCO le 3 mai 1991 énonce ce qui suit :

1. Conformément à l'esprit de l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, la création, le maintien et le renforcement d'une presse indépendante, pluraliste et libre sont indispensables au progrès et à la préservation de la démocratie dans un pays, ainsi qu'au développement économique.

...

3. Par presse pluraliste doit s'entendre la suppression des monopoles de tous genres et l'existence du plus grand nombre possible de journaux, magazines et périodiques reflétant l'éventail le plus large possible des points de vue de la communauté.³⁹

La Cour interaméricaine des Droits de l'Homme a reconnu que l'exercice du droit de chercher et de recevoir des informations et des idées ne peut être possible que dans un contexte de médias libres et pluralistes :

La réalité de l'exercice de la liberté d'expression est rendue possible par les médias de masse. Ainsi, ses conditions de mise en œuvre doivent être conformes aux exigences de cette liberté, conduisant à la nécessaire présence, entre autres, d'une pluralité de moyens de communication, la suppression de tout monopole qui en découle et des garanties pour la protection de la liberté et l'indépendance des journalistes.⁴⁰

La Déclaration conjointe de 2007 des mandataires spéciaux pour la liberté d'expression, portant sur le seul point de la diversité de la radiodiffusion, a souligné l'importance de la diversité des médias comme suit :

Soulignant l'importance fondamentale jouée par la diversité des médias pour la libre circulation des informations et des idées, aussi bien pour exprimer et satisfaire les besoins en information ainsi que d'autres intérêts, tels que protégés par les garanties internationales du droit à la liberté d'expression.⁴¹

Le besoin de mesures positives pour promouvoir la diversité des médias a été reconnu par de nombreuses autorités. La Déclaration Africaine énonce par exemple que :

La liberté d'expression oblige les autorités à adopter des mesures positives en vue de promouvoir la diversité qui implique, entre autres :

37 Il convient de préciser que certains commentateurs préfèrent le terme «pluralisme» tandis que d'autres distinguent «pluralisme» et «diversité». Il n'y a pas de définition ou de distinction communément reconnues entre ces termes. L'utilisation du terme «diversité» est consistant avec la pratique dominante des commentateurs les plus influents, y compris par les mandataires spéciaux internationaux (rapporteurs spéciaux) pour la liberté d'expression.

38 Voir, par exemple, le jugement de la Cour interaméricaine dans l'affaire *Baruch Ivcher Bronstein c. Pérou*, 6 février 2001, Series C, No. 74, para. 146.

39 La Déclaration a été approuvée par la Conférence générale de l'UNESCO lors de sa 26e session en 1991.

40 Ibid., para. 34.

41 Adoptée le 12 décembre 2007. Disponible sur : <http://www.osce.org/fom/66176>.

- ➔ la mise à disposition d'une gamme d'informations et d'opinions pour le public ;
- ➔ l'accès pluraliste aux médias et autres moyens de communication, y compris par les groupes vulnérables ou marginaux tels que les femmes, les enfants et les réfugiés ainsi que les groupes linguistiques et culturels ;
- ➔ la promotion et la protection des voix africaines, notamment par le biais des médias, en langues locales ; et
- ➔ la promotion de l'usage des langues locales dans les affaires publiques, y compris devant les tribunaux.⁴²

Plus généralement, la Déclaration Africaine en appelle aux États à : "promouvoir un environnement économique général dans lequel les médias peuvent se développer"⁴³.

La *Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*⁴⁴, souligne elle aussi l'importance de la diversité des médias, notamment en son article 6(2)(h) qui énonce que les États peuvent adopter

des mesures visant à promouvoir la diversité des médias, y compris au moyen du service public de radiodiffusion.

Au niveau européen, la question de la diversité des médias en tant qu'aspect du droit à la liberté d'expression, a attiré une attention considérable. En outre, le Conseil de l'Europe a adopté un document spécifique à ce sujet : la Recommandation 2007(2) sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias (2007 COE Recommandation)⁴⁵. L'intégralité de la Recommandation est dédiée au pluralisme des médias et aux mesures destinées à son développement. La première clause de la Recommandation énonce en outre que:

Les États membres devraient veiller à ce qu'un éventail suffisant de médias proposés par une série de propriétaires différents, publics ou privés, soit mis à la disposition du public.

La Recommandation aborde également le besoin de mesures positives nécessaires à la promotion de la diversité de la façon suivante:

Le pluralisme de l'information et la diversité du contenu des médias ne seront pas automatiquement garantis par la multiplication des moyens de communication mis à la disposition du public. Les États membres devraient par conséquent définir et mettre en œuvre une politique active dans ce domaine.⁴⁶

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme soutient cette affirmation et a fréquemment noté que : " [la communication] des informations et des idées d'intérêt général (...) ne peut être accomplie avec succès tant que le principe du pluralisme n'est pas ancré"⁴⁷.

Au-delà de ces standards généraux sur la diversité des médias, de nombreux standards spécifiques se concentrent sur la diversité en tant qu'objectif de la régulation de la radiodiffusion. La Déclaration Africaine énonce notamment que : ⁴⁸

Les États doivent promouvoir un secteur de la radiodiffusion-télévision privé, indépendant et diversifié. Un monopole de l'État sur la radiodiffusion-télévision n'est pas compatible avec le droit à la liberté d'expression.

42 Principe III.

43 Principe XVI(1).

44 Adoptée le 20 octobre 2005, en vigueur le 18 mars 2007.

45 Recommandation n°. R (2007)2, adoptée par le Conseil des Ministres le 31 janvier 2007. Elle actualise la Recommandation n°. R(1999)1 sur les Mesures pour promouvoir le pluralisme des médias, adoptée par le Conseil des Ministres le 19 janvier 1999.

46 Clause II(1).

47 Voir, par exemple, Informationsverein Lentia and Others c. Autriche, 24 novembre 1993, Requêtes Nos 13914/13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 and 17207/90, para. 38.

48 Principe V(1).

Dans leur déclaration conjointe de 2001, les mandataires spéciaux pour la liberté d'expression ont déclaré :

La promotion de la diversité devrait constituer un objectif essentiel de la régulation de la radiodiffusion, la diversité implique l'égalité des genres dans la radiodiffusion tout comme l'égalité des chances pour tous les secteurs de la société d'accéder aux ondes.⁴⁹

Au niveau européen, la question de la diversité dans le secteur de la radiodiffusion en tant qu'aspect du droit à la liberté d'expression a attiré une attention considérable. Dans une affaire de 2012, *Centro Europa 7 S R L et Di Stefanov c. Italie*, la Cour européenne des droits de l'homme a établi en détail les principes clés qui gouvernent cette notion⁵⁰.

129. La Cour estime opportun de rappeler d'emblée les principes généraux découlant de sa jurisprudence en matière de pluralisme dans les médias audiovisuels. Comme elle l'a déjà souvent souligné, il n'est pas de démocratie sans pluralisme. La démocratie se nourrit de la liberté d'expression. Il est de son essence de permettre la proposition et la discussion de projets politiques divers, même ceux qui remettent en cause le mode d'organisation actuel d'un État, pourvu qu'ils ne visent pas à porter atteinte à la démocratie elle-même.

130. A cet égard, la Cour observe que, dans une société démocratique, il ne suffit pas, pour assurer un véritable pluralisme dans le secteur de l'audiovisuel, de prévoir l'existence de plusieurs chaînes ou la possibilité théorique pour des opérateurs potentiels d'accéder au marché de l'audiovisuel. Encore faut-il permettre un accès effectif à ce marché, de façon à assurer dans le contenu des programmes considérés dans leur ensemble une diversité qui reflète autant que possible la variété des courants d'opinion qui traversent la société à laquelle s'adressent ces programmes.

...

134. La Cour souligne que, dans un secteur aussi sensible que celui des médias audiovisuels, au devoir négatif de non-ingérence s'ajoute pour l'État l'obligation positive de mettre en place un cadre législatif et administratif approprié pour garantir un pluralisme effectif (paragraphe 130 ci-dessus). Cela est d'autant plus souhaitable lorsque, comme en l'espèce, le système audiovisuel national se caractérise par une situation de duopole.

Dans cette optique, il convient de rappeler que, dans sa Recommandation CM/Rec(2007)2 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias (paragraphe 72 ci-dessus), le Comité des Ministres a réaffirmé «qu'afin de protéger et de promouvoir activement le pluralisme des courants de pensée et d'opinion ainsi que la diversité culturelle, les États membres devraient adapter les cadres de régulation existants, en particulier en ce qui concerne la propriété des médias, et adopter les mesures réglementaires et financières qui s'imposent en vue de garantir la transparence et le pluralisme structurel des médias ainsi que la diversité des contenus diffusés par ceux-ci »⁵¹

La Cour fournit des éléments complémentaires au sujet du principe de diversité dans la radiodiffusion dans l'affaire *Manole et autres c. Moldavie* :

La Cour estime que, dans le domaine de la radiodiffusion télévisuelle, les principes susmentionnés font peser sur l'État l'obligation d'assurer, premièrement, un accès au public à une information précise et impartiale à travers la télévision et la radio ainsi qu'à un éventail d'opinions et de commentaires qui sont le reflet, entre autres, de la diversité politique du pays et, deuxièmement, de permettre aux journalistes et aux autres professionnels de l'audiovisuel de fournir ces informations et ces commentaires. Les moyens mis en œuvre pour atteindre cet objectif varient en fonction de spécificités locales et par conséquent, relèvent de la marge d'appréciation des États.⁵²

49 Adoptée le 30 novembre 2001. Disponible sur: <http://www.osce.org/fom/66176>.

50 7 juin 2012, Requête n° 38433/09. Voir aussi Informationsverein Lentia and Others c. Autriche, 24 novembre 1993, Requêtes n° 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 et 17207/90, para. 38.

51 17 septembre 2009, Requête n° 13936/02, para. 100.

52 Disponible sur : <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/accessairwaves.pdf>.

En 2002, l'ONG de défense des droits de l'homme, Article 19, a adopté un document intitulé « *L'accès aux ondes : les principes de la liberté d'expression et la réglementation de l'audiovisuel* »⁵³, qui établit un certains nombres de standards régissant la réglementation de l'audiovisuel. Il inclut, en son principe 3.1, la définition pertinente suivante de la diversité dans l'audiovisuel:

La diversité implique le pluralisme des organismes de radiotélévision, des propriétaires de ces organisations, ainsi que des voix, des opinions et des langues intervenant dans la programmation générale des émissions. Plus précisément, la diversité implique l'existence d'un ensemble très hétérogène d'organismes et de programmes indépendants qui représente et reflète toute la société.

1.6 Trois aspects de la diversité

Dans leur Déclaration conjointe de 2007 les mandataires spéciaux pour la liberté d'expression ont identifié trois aspects distincts du pluralisme des médias qui se compose de la diversité du contenu de la radiodiffusion, de la diversité des propriétaires ou des sources et de la diversité du secteur ou de l'organe de diffusion. La diversité du contenu, entendue comme fourniture d'un large éventail de contenus au service des besoins et des intérêts de différents membres de la société, est le principe le plus évident et, finalement, le plus important. Il implique également que les médias soient au service de la liberté d'expression des différents groupes qui composent la société.

La diversité du contenu repose sur l'existence d'une pluralité de types de médias ou d'une diversité d'organes de médias. La démocratie requiert notamment un environnement dans lequel différents types de radiodiffuseurs; du service public, commerciaux ou communautaires peuvent s'épanouir. Cet aspect de la diversité est le plus pertinent à l'égard des médias communautaires qui reflètent différents points de vue, fournissent différentes programmations et assurent l'accès à la radiodiffusion à différentes voix.

L'absence dans la diversité des sources, observée dans le phénomène croissant de concentration des propriétaires de médias, peut avoir un impact important sur le contenu des médias ainsi que sur son indépendance et sur sa qualité.

Un certain nombre de déclarations qui font autorité soutiennent l'idée selon laquelle le droit à la liberté d'expression place les États dans l'obligation de promouvoir les trois types de pluralisme, de source, de contenu et de types de médias, y compris à travers la régulation de la radiodiffusion. Parmi ces déclarations, certaines sont, par nature, plus contraignantes que d'autres qui sont de simples indications de bonnes pratiques telles qu'appliquées par les pays démocratiques.

Diversité du contenu

La nécessité d'établir des mesures directes pour promouvoir la diversité du contenu est largement reconnue. L'idée d'un accès équitable aux médias se fonde, dans un sens, sur l'idée que celui-ci va contribuer à la diversité du contenu des médias qui, en retour, va assurer un accès pour tous aux informations et aux idées pertinentes pour leur situation ou intérêts particuliers.

La Déclaration Africaine et la Recommandation du Conseil de l'Europe de 2007 appellent toutes deux à la promotion de la diversité du contenu. La première appelle par exemple à la promotion des voix africaines, y compris par les médias et dans les langues locales⁵⁴. Elle invite aussi à ce que le mandat des radiodiffuseurs de service public soit «clairement définis et qu'il inclue l'obligation de s'assurer que le public reçoit une information juste et politiquement équilibrée notamment pendant les périodes d'élections»⁵⁵.

La Recommandation du Conseil de l'Europe de 2007 appelle les États à «définir et appliquer une politique active dans le domaine» et à adopter, si nécessaire, des «règles d'obligation de diffuser» pour les plateformes de distribution, comprenant les systèmes par câbles ou autres (en ciblant par

53 Voir aussi: Thomas Gibbons, "Concentrations of Ownership and Control in a Converging Media Industry", in Chris Marsden & Stefaan Verhulst, eds., *Convergence in European Digital TV Regulation* (London, Blackstone Press Ltd., 1999), pp. 155-173, at 157.

54 Principe III.

55 Principe VI.

exemple les satellites ou les distributeurs numériques). Elle propose aussi comme choix d'option politique, l'obligation des radiodiffuseurs de produire un volume précis de programmes originaux dont la vente des droits de diffusion serait limitée lorsqu'elles porteraient atteinte à la diversité⁵⁶. Si elles sont correctement appliquées, ces restrictions au droit à la liberté d'expression des radiodiffuseurs servent en réalité la liberté d'expression du l'intérêt public en préservant le droit de chercher et de recevoir des informations et des idées.

De façon similaire, la Déclaration conjointe de 2007 invoque l'utilisation d'instruments politiques pour promouvoir la diversité du contenu entre médias et à l'intérieur de ceux-ci. Elle insiste aussi sur la nécessité de soutenir «la production de contenus fondée sur des critères équitables et objectifs appliqués sans discrimination afin de contribuer considérablement à la diversité».

Diversité des sources de propriétés

La nécessité de prévenir une concentration induite des propriétaires des médias ou de la diversité des sources, est également bien établie par les standards internationaux. Ceux-ci s'appliquent indistinctement à l'égard des concentrations de propriétés indues des États ou des acteurs privés. Dans son observation générale de 2011 au sujet de l'article 19 du PIDCP, le Comité des droits de l'homme de l'ONU a déclaré :

Le Comité réitère dans son observation générale n°10 que «du fait des progrès des moyens d'information modernes, des mesures efficaces seraient nécessaires pour empêcher une mainmise sur ces moyens qui entraverait l'exercice du droit de toute personne à la liberté d'expression». L'État ne devrait pas avoir le monopole sur les médias et devrait promouvoir la pluralité des médias. En conséquence, les États parties devraient prendre les mesures voulues, compatibles avec le Pacte, pour empêcher une domination ou concentration induite des organes d'information par des groupes de médias contrôlés par des intérêts privés dans des situations de monopole qui peuvent être préjudiciables à la diversité des sources et des opinions⁵⁷.

La Cour européenne a identifié un des problèmes clés liés à la concentration induite des médias :

Lorsqu'il est permis à un groupe économique ou politique puissant d'obtenir une position de domination sur l'audiovisuel et par conséquent, d'exercer une pression à l'égard des radiodiffuseurs et qui, en définitive, entrave leur liberté éditoriale, cette situation conduit alors à affaiblir le rôle fondamental de la liberté d'expression dans une société démocratique tel que consacré par l'article 10 de la Convention, notamment pour répandre les informations et les idées d'intérêt général, que le public est d'autant plus en droit de recevoir. Cela est également vrai lorsque c'est l'État ou des radiodiffuseurs publics qui se trouvent en position dominante. Ainsi, la Cour a déclaré qu'en raison de sa nature restrictive, l'instauration d'un régime de licences attribuant le monopole des fréquences disponibles aux radiodiffuseurs publics, se justifie uniquement si un besoin absolu est démontré⁵⁸.

Le principe 12 de la Déclaration interaméricaine de principes sur la liberté d'expression (Déclaration interaméricaine de principes)⁵⁹ appelle spécifiquement à limiter « les monopoles ou oligopoles de propriété et de contrôle des moyens de communication » en se fondant sur le principe selon lequel ils affaiblissent « le pluralisme et la diversité qui garantissent le plein exercice du droit à l'information des individus ». De façon similaire, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a appelé, toujours dans l'optique du respect du pluralisme, « à empêcher tous les monopoles [de propriétaires des moyens de communication] de quelque sorte qu'ils soient »⁶⁰. La déclaration Africaine soutient également les mesures effectives prises pour prévenir toute concentration induite de propriété⁶¹.

56 Clause II.

57 Observation générale no 34, 12 septembre 2011, CCPR/C/GC/34, para. 40.

58 Centro Europa 7 S.R.L. et Di Stefano v. Italie, note 50, para. 133.

59 Adoptée par la Commission interaméricaine des droits de l'homme lors de sa 108^e session, 19 octobre 2000.

60 Affiliation légale obligatoire à une association pour la pratique du journalisme, note 13, para. 34.

61 Principe XIV(3). La Déclaration Africaine rejette également les monopoles publics de radiodiffusion. Voir Principe V(1).

La Recommandation du Conseil de l'Europe de 2007 s'inquiète du problème de la concentration des médias et propose un certain nombre de recommandations pour y répondre, y compris à travers des règles sur la transparence des propriétés et l'interdiction de la concentration des médias au-delà d'un certain seuil au regard de la concentration horizontale et verticale des propriétés⁶².

Dans leur Déclaration conjointe de 2007, les mandataires spéciaux pour la liberté d'expression insistent sur la nécessité de prendre des mesures fortes pour éviter l'émergence de concentrations indues de propriété des organes de média, en référence aux menaces des concentrations horizontales et verticales déjà citées :

En reconnaissance de l'importance particulière attachée à la diversité des médias en démocratie, des mesures spéciales, y compris des mesures contre les monopoles, doivent être mises en œuvre pour éviter toute situation indue de concentration des médias ou de participations croisées dans les médias aussi horizontales que verticales. De telles mesures imposent des obligations rigoureuses en matière de transparence de propriété des médias, à tous les niveaux. Elles impliquent également qu'un contrôle actif soit mené, que les concentrations de propriétés soient prises en compte lors de l'attribution des licences et, le cas échéant, qu'une déclaration préalable des combinaisons majeures proposées ait lieu. Enfin, que des pouvoirs soient attribués pour éviter de telles combinaisons aient lieu.

Diversité des moyens de communication

De nombreuses déclarations faisant foi, sont implicitement ou directement consacrées à la question de la diversité des moyens de communication. La Déclaration interaméricaine des principes prévoit que : « les attributions de fréquences de radiodiffusion et de télédiffusion doivent tenir compte de critères démocratiques qui garantissent l'égalité d'accès à tous les individus »⁶³. La Déclaration conjointe adoptée par les mandataires spéciaux pour la liberté d'expression fait quant à elle référence à la notion d'accès équitable : « l'attribution des fréquences doit présenter un caractère démocratique et garantir une « possibilité d'accès équitable »⁶⁴. Tel que cela a été précédemment mentionné, la Déclaration Africaine fait référence au besoin d'assurer : « l'accès pluraliste aux médias et autres moyens de communication, y compris par les groupes vulnérables ou marginaux tels que les femmes, les enfants et les réfugiés ainsi que les groupes linguistiques et culturels »⁶⁵.

En pratique, l'attribution de licence aux différents types de radiodiffuseurs, commerciaux, communautaires et de service public⁶⁶, constitue un moyen clé pour assurer la promotion de l'accès aux médias puisqu'il s'agit d'une manière effective d'élargir l'éventail des opinions et des points de vue disponibles à travers la radiodiffusion.

Tous les pays, sauf les plus répressifs, fournissent à l'heure actuelle des licences aux radiodiffuseurs commerciaux en reconnaissance de la contribution essentielle apportée à la diversité. La Déclaration Africaine énonce : ⁶⁷

Les États doivent promouvoir un secteur de la radiodiffusion-télévision privé indépendant et diversifié. Un monopole de l'État sur la radiodiffusion-télévision n'est pas compatible avec le droit à la liberté d'expression⁶⁷.

La Cour européenne des droits de l'homme a spécifiquement écarté l'idée d'un monopole public de radiodiffusion [public broadcasting monopoly (PSB)]. Dans une affaire de 1993, l'Autriche soutenait que le monopole public de la radiodiffusion était le seul moyen de promouvoir des valeurs importantes dans la radiodiffusion, notamment « l'objectivité et l'impartialité de la communication, la diversité d'opinions, une programmation équilibrée et l'indépendance des personnes et des organes responsables de la programmation ». Ces arguments ont facilement été réfutés par la Cour qui a souligné l'importance de la diversité en déclarant :

⁶² Clause I(2).

⁶³ Principe 12.

⁶⁴ Note 34.

⁶⁵ Principe III.

⁶⁶ En pratique, de nombreux radiodiffuseurs restent sous le giron des gouvernements sans être reconnus comme radiodiffuseurs publics. Parfois, ces radiodiffuseurs ressemblent beaucoup aux radiodiffuseurs commerciaux.

⁶⁷ Principe V(1).

Parmi tous les moyens pour assurer le respect de ces valeurs [comme la diversité], le monopole public impose les restrictions les plus fortes à la liberté d'expression, à savoir l'impossibilité totale de s'exercer autrement que par le biais d'une station nationale et le cas échéant, de façon très réduite, par une station câblée locale⁶⁸.

Le rôle des radiodiffuseurs de service public, lorsqu'ils sont indépendants et convenablement financés, consistant à élargir l'accès aux médias de différentes façons et sous différents formats est largement reconnu. En Europe, une attention considérable a été portée à l'importance du service public de radiodiffusion et à sa capacité à contribuer à un environnement pluriel des médias. Une Recommandation de 1996 sur l'indépendance du service public de la radiodiffusion⁶⁹, a été suivie par une Déclaration sur le même sujet, dix ans plus tard, en 2006⁷⁰. Le Conseil de l'Europe a aussi adopté une Recommandation spécifique sur la mission des médias de service public. Elle souligne, entre autres, que la mission de service public doit représenter « un point de référence pour le public dans toutes ses composantes, offrant un accès universel » et constituer « un forum pour un débat public pluraliste et un moyen de promouvoir une participation démocratique plus large des individus », rôles clés de cette mission⁷¹. L'importance du service public de la radiodiffusion est également reconnue par la Déclaration Africaine et par la Déclaration conjointe de 2007 des mandataires spéciaux pour la liberté d'expression⁷².

Un grand nombre de ces déclarations reconnaissent la contribution importante apportée par les radiodiffuseurs communautaires afin que les personnes et les communautés qui restent traditionnellement à l'écart des radiodiffuseurs commerciaux ou de service public puissent accéder aux médias.

I.7 Standards spécifiques sur les médias communautaires

Un certain nombre de standards internationaux portent directement sur la question de la régulation des médias communautaires. Par souci de clarté, ces standards ont été regroupés dans la présente section selon les mêmes catégories retenues par la pratique internationale en matière de régulation des médias communautaires, qui sont les suivantes : reconnaissance, définition et forme, accès et octroi de licences et financement et viabilité.

Reconnaissance, définition et forme

Cette section présente les standards internationaux qui reconnaissent directement, ou en appellent aux États à la reconnaissance, des médias communautaires ou des radiodiffuseurs communautaires, en tant que secteur de média à part entière. Pas une seule définition n'est en mesure de décrire correctement la notion de « communauté » à travers le monde en raison de la nature disparate et variée des communautés. En conséquence, dans le contexte des médias communautaires, de nombreux pays se concentrent sur l'aspect géographique à l'origine de la formation d'une communauté tandis que d'autres incluent également des « communautés d'intérêts », couvrant un large spectre (en passant par les femmes, les fermiers ou encore des groupes soudés autour d'une foi commune, parmi tant d'autres). Les standards se réfèrent rarement à une obligation universelle de service pour les radiodiffuseurs communautaires qui devraient s'adresser à la totalité de leur communauté respective (telle une obligation de couvrir la totalité de la communauté), même lorsqu'ils s'adressent à des communautés géographiques, alors même que cela est assez courant à propos des radiodiffuseurs du service public.

68 Affaire Informationsverein Lentia et autres c. Autriche, 24 novembre 1993, Application n° 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 and 17207/90, para. 39.

69 Recommandation n°. R(96)10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la garantie d'indépendance du service public de la radiodiffusion adoptée le 11 septembre 1996.

70 Déclaration du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 27 septembre 2006 sur la garantie de l'indépendance du service public de radiodiffusion dans les États membres.

71 Recommandation Rec(2007)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information, adoptée le 31 janvier 2007, clause I(1).

72 Principe VI.

Par exemple, la clause (i) de la Déclaration du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de 2009 sur le rôle des médias associatifs dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel (Déclaration du Conseil des Ministres 2009) «reconnait les médias communautaires en tant que secteur médiatique distinct»⁷³

La déclaration de Maputo du 3 mai 2008 prise à l'occasion de la Journée mondiale de la liberté de la presse de l'UNESCO, demande aux États :

De créer un environnement propre à promouvoir le développement des trois niveaux de services de diffusion et, en particulier, d'améliorer les possibilités de développement des médias communautaires et la participation des femmes au sein de ces médias⁷⁴.

La déclaration de Carthage de 2012 à l'occasion de la Journée mondiale de la liberté de la presse demande, de façon similaire, aux États de :

Promouvoir un paysage médiatique divers qui reconnaisse la contribution spécifique à la démocratie des trois niveaux de diffuseurs : service public, communautaire et commercial⁷⁵.

La Charte africaine pour la radiodiffusion de 2001, adoptée lors de la conférence Windhoek parrainée par l'UNESCO pour célébrer la Journée mondiale de la liberté de la presse, dix années après la conférence d'origine de Windhoek, stipule :

Il convient de clairement reconnaître, notamment au sein de la communauté internationale, la différence qui existe entre la radiotélédiffusion publique décentralisée et la radiotélédiffusion communautaire⁷⁶.

Il existe de nombreuses autres déclarations qui appellent implicitement à la reconnaissance intrinsèque des radiodiffuseurs communautaires que ce soit à travers la réservation de fréquences à leur profit ou par l'établissement d'une procédure spécifique simplifiée d'octroi de licence (voir ci-dessous).

Il est cependant surprenant de constater le faible nombre de déclarations qui donnent une définition des médias communautaires, même lorsque cela s'inscrit intégralement dans la démarche de leur reconnaissance spéciale. Une des premières exceptions figure à la Charte africaine pour la radiodiffusion de 2001 qui définit la radiodiffusion communautaire ainsi :

La radiotélédiffusion communautaire s'adresse à la communauté, est un produit de la communauté et porte sur la communauté; sa propriété et sa gestion sont représentatives de la communauté, qui suit un programme de développement social et est une entreprise à but non lucratif⁷⁷.

La Recommandation du Conseil de l'Europe de 2007 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias fournit plutôt une définition indirecte en appelant à encourager les médias «susceptibles de contribuer au pluralisme et à la diversité, et de fournir un espace de dialogue. Ces médias pourraient, par exemple, prendre la forme de médias communautaires, locaux, minoritaires ou sociaux»⁷⁸. Une définition bien plus consistante est donnée par le Conseil de l'Europe dans le préambule de la Déclaration de 2009 qui énonce :

73 Adoptée le 11 février 2009, préambule.

74 Disponible sur : <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/flagship-project-activities/world-press-freedom-day/previouscelebrations/worldpressfreedomday2009001/maputo-declaration/>

75 Disponible sur : http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/WPFD/carthage_declaration_2012_en.pdf.

76 Adoptée le 5 mai 2001, Principe III(2). Disponible sur : http://portal.unesco.org/ci/en/files/5628/10343523830african_charter.pdf%2charter.pdf

77 Ibid., Principe III(1).

78 Clause I(4).

Notant que les médias associatifs, prenant la forme de radiodiffusion et/ou d'autres projets de médias électroniques, ainsi que de presse écrite, peuvent partager, dans une mesure plus ou moins importante, certaines des caractéristiques suivantes : indépendance des institutions gouvernementales, commerciales et religieuses et des partis politiques ; but non lucratif ; participation volontaire de membres de la société civile à l'élaboration des programmes et à la gestion ; activités à des fins d'avancée sociale et dans l'intérêt des citoyens ; appartenance et compte rendu aux communautés locales et/ou aux communautés d'intérêt qu'ils servent ; attachement à des pratiques inclusives et interculturelles.

Sans surprise, l'Association mondiale des radiodiffuseurs communautaires (AMARC), organisation non-gouvernementale internationale au service du mouvement des radios communautaires la plus importante au niveau mondial en matière de médias communautaires, a donné une définition détaillée des radiodiffuseurs communautaires. Notamment, les principes 3 et 4 de l'AMARC pour une législation démocratique portant sur la radiodiffusion communautaire⁷⁹ prévoient ce qui suit :

Principe 3. Définition et caractéristiques

Les radios et télévisions communautaires sont des acteurs privés qui ont une finalité sociale et se caractérisent en étant gérées par des organisations sociales sans but lucratif. Leur caractéristique fondamentale est la participation de la communauté aussi bien dans la propriété du média, que dans la programmation, administration, maintenance, financement, et évaluation. Il s'agit de médias indépendants et non gouvernementaux, qui ne font pas de prosélytisme religieux, et qui n'appartiennent pas ou ne sont pas contrôlés ou liés à des partis politiques ou des entreprises commerciales.

Principe 4 : Objectifs et finalités

Les médias communautaires ont pour raison d'être de satisfaire les besoins de communication et permettre l'exercice du droit à l'information et à la liberté d'expression des membres de leurs communautés territoriales, ethnolinguistiques et d'intérêt. Leurs finalités sont reliées directement à ceux de la communauté qu'ils servent et représentent. Entre autres, la promotion du développement social, des droits humains, de la diversité culturelle et linguistique, du pluralisme de l'information et des opinions, des valeurs démocratiques, la satisfaction des besoins de communication sociale, la coexistence pacifique et le renforcement des identités culturelles et sociales. Ce sont des médias pluralistes et pour cela ils doivent faciliter et promouvoir l'accès, le dialogue et la participation diversifiée des mouvements sociaux, races, ethnies, genres, orientations sexuelles et religieuses, générations, ou de quelque autre type que ce soit dans leurs radios.

Les définitions du Conseil de l'Europe et celles de l'AMARC reconnaissent, toutes deux, les deux types de communautés géographiques et par centre d'intérêts. La dernière n'étant pas fermée puisque des nouveaux centres d'intérêts peuvent toujours surgir. La définition du Conseil de l'Europe écarte les radiodiffuseurs contrôlés par des institutions religieuses spécifiques, tandis que la définition de l'AMARC soutient en général une approche plus inclusive, y compris à l'égard de la religion.

Accès et octroi de licences

En pratique, pour exister, les radiodiffuseurs communautaires ont besoin d'avoir accès aux ondes, aussi bien par le biais de fréquences qui leur sont réservées ou protégées que par l'octroi de licences à titre individuel pour que les radiodiffuseurs communautaires puissent utiliser ces fréquences. Ceci a conduit à une multiplication de déclarations internationales au sujet du droit des radiodiffuseurs communautaires à un usage concret de tous les systèmes disponibles pour disséminer leurs messages. Ceci s'est également matérialisé par l'affirmation d'un droit des radiodiffuseurs à faire usage de toutes les technologies de dissémination disponibles.

79 Adoptée le 3 mai 2008. Disponible sur : http://amarcwiki.amarc.org/upload/documents/Principles_Community_Broadcasting_Legislation.pdf.

En son principe 5, l'AMARC note que « toutes les communautés organisées et les entités sans but lucratif ont le droit d'utiliser toute technologie de radiodiffusion disponible ». Un principe similaire existe dans la Charte africaine de la radiodiffusion, le principe III (3) demande que le droit des radiodiffuseurs d'avoir accès à l'Internet soit soutenu.

La plupart de ces déclarations demandent qu'une attribution équitable des ressources du spectre des fréquences de radiodiffusion soit faite entre différents types de radiodiffuseurs. Parfois cette exigence conduit à une répartition entre les trois types de radiodiffuseurs existants ; publics, commerciaux et communautaires tandis que, dans d'autres cas, seulement entre les deux derniers. Ceci repose sur l'idée que le service public de la radiodiffusion doit bénéficier d'un traitement différent. Il est fait appel à de telles attributions équitables dans la Déclaration Africaine (principe V(2)), la Charte Africaine (principe I(4)), l'Observation générale de 2012 du Comité des droits de l'homme de l'ONU (paragraphe 39), ARTICLE 19 sur l'accès aux ondes, la Déclaration du Conseil de l'Europe de 2009 (clause (ii)) et le principe 7 de l'AMARC.

Dans le même registre, une déclaration pertinente, bien qu'élargie à tout système de distribution, figure dans la Déclaration conjointe de 2007 des mandataires internationaux spéciaux, qui prévoit ce qui suit :

Différents types de radiodiffuseurs (commerciaux, communautaires et de service public) doivent pouvoir opérer et accéder aux différentes plateformes de communication. Des mesures spécifiques de promotion de la diversité peuvent inclure les conditions suivantes : une réservation adéquate des fréquences pour les différents types de radiodiffuseurs, des règles d'obligation de diffuser, l'obligation que les deux technologies, de distribution et de réception, soient complémentaires et, enfin, un accès non-discriminatoire aux services de soutien, tels que des guides de programmes électroniques.

Certaines de ces déclarations font explicitement référence à la nécessité de préserver un espace pour les radiodiffuseurs communautaires dans le nouvel environnement numérique. Ainsi, la déclaration de 2009 du Conseil de l'Europe reconnaît l'importance « de s'assurer que les médias de radiodiffusion communautaire ne seront pas désavantagés après la transition vers l'ère numérique » (clause (iii)) et, dans le même ordre d'idée, l'AMARC énonce en son principe 7 que la demande pour une attribution équitable des fréquences « s'étend à l'attribution de fréquences de radiodiffusions numériques ». A nouveau, la déclaration conjointe de 2007 des mandataires internationaux spéciaux contient un large éventail de déclarations de principes :

Il convient d'anticiper l'impact causé sur l'accès aux médias et sur les différents types de radiodiffuseurs dans la planification de la transition de l'ère digitale vers l'ère numérique. Ceci implique qu'un plan clair de changement soit établi pour promouvoir, plutôt que pour limiter, la radiodiffusion d'intérêt général. Des mesures devront être prises pour s'assurer que le coût de la transition numérique ne limite pas la capacité des radiodiffuseurs à opérer. Le cas échéant, il conviendra de réserver une partie du spectre pour la radiodiffusion digitale à moyen terme. Une partie du spectre libéré au titre du « dividende numérique » devrait être réservée à la radiodiffusion.

Certaines déclarations vont au-delà de la simple demande d'attribution équitable des fréquences et reconnaissent, qu'en pratique, une approche spécifique est nécessaire en matière d'octroi de licences pour les radiodiffuseurs communautaires qui ne sont pas en mesure de rivaliser ouvertement avec des radiodiffuseurs commerciaux qui sont bien mieux financés et établis qu'eux. Le principe V(2) de la déclaration Africaine énonce de façon assez générale que « le processus d'octroi de licences doit être juste et transparent et doit rechercher à promouvoir la diversité dans la radiodiffusion ».

Le Comité des droits de l'homme de l'ONU a aussi reconnu, dans son Observation générale de 2011, l'importance d'une procédure adaptée d'octroi de licence pour les radiodiffuseurs communautaires et commerciaux :

Les États parties doivent éviter d'imposer aux médias audiovisuels, y compris aux médias communautaires et aux chaînes commerciales, des conditions d'octroi de licence trop rigoureuses et des droits de licence excessifs. Les critères d'application de ces conditions et droits de licence doivent être raisonnables et objectifs, précis, transparents, non discriminatoires et être à tous autres égards conformes au Pacte (paragraphe 39).

La Déclaration conjointe de 2007 des mandataires internationaux spéciaux va au-delà de ces déclarations et note que les radiodiffuseurs communautaires devraient «bénéficier (spécifiquement) de procédures équitables et simplifiées d'octroi de licence» et «ne devraient pas être tenus de respecter des critères techniques rigoureux ou d'autres critères de licence».

Les principes de l'AMARC fournissent sans doute la déclaration la plus détaillée à ce sujet :

Principe 11. Critères d'évaluation

Lorsqu'il est nécessaire de choisir entre plusieurs candidatures, les critères d'évaluation seront différenciés selon les ~~diverses~~ modes de radiodiffusion. Dans le cas des médias communautaires, on considérera en priorité la pertinence du projet communicationnel, sociale et culturelle, la participation de la communauté au sein de la station, les antécédents de travail communautaire de l'organisation candidate et l'apport de la station radio à la diversité sur la zone de couverture envisagée. La capacité économique de l'intéressé ne doit pas être un critère d'évaluation bien qu'il puisse y avoir des exigences économiques raisonnables pour garantir la pérennité de la station.

Financement et viabilité

Quelques déclarations internationales s'intéressent aussi à la nécessité de prendre des mesures pour promouvoir la viabilité des radiodiffuseurs communautaires. La viabilité financière représente souvent un défi de taille pour les radiodiffuseurs communautaires. Bien que leurs dépenses soient souvent faibles, ils doivent toutefois couvrir un certain nombre de coûts fixes, à l'instar de l'équipement, l'électricité ou autres. Elles réclament trois types de mesures pour les radiodiffuseurs communautaires. Premièrement, elles demandent que les radiodiffuseurs puissent bénéficier de coûts plus faibles. Ceci s'applique aussi bien aux frais fixes, qu'à une baisse ou une annulation des taxes de licence ou d'usage du spectre ou encore à d'autres mesures, telles que l'exemption de taxes sur l'équipement et autres matériels utilisés notamment à des fins de transmission. Deuxièmement, elles demandent que les radiodiffuseurs communautaires puissent avoir accès à différentes sources de revenus et notamment à la publicité. Enfin, elles demandent que les radiodiffuseurs communautaires puissent bénéficier d'aides publiques⁸⁰.

La Déclaration Africaine demande de façon générale que la radiodiffusion communautaire «soit encouragée étant donné son potentiel à élargir l'accès à la radiodiffusion aux communautés pauvres et rurales». Dans son observation de 2011 le Comité des droits de l'homme demande que les droits de licence soit «raisonnables, objectifs, transparents et non-discriminatoires» (paragraphe 39), et, en pratique, de nombreux pays offrent déjà des frais moins élevés aux radiodiffuseurs communautaires, aussi bien pour les demandes de licence que pour l'utilisation des fréquences. La déclaration conjointe de 2007 prévoit que les radiodiffuseurs communautaires puissent «bénéficier de tarifs préférentiels pour les licences et aient accès à la publicité». Le principe 13 de l'AMARC indique que dispenser les radiodiffuseurs communautaires de payer des droits d'utilisation des fréquences « est un moyen bénéfique à leur adaptation au but non lucratif des médias communautaires ».

Une fois de plus, les déclarations les plus détaillées au sujet de l'accès aux sources de revenus se trouvent dans les Principes de l'AMARC qui disposent ce qui suit :

80 Dans quelques pays, tels que l'Afrique du Sud, les activités de distribution de radiodiffusion terrestre sont centralisées par un organe public. Dans ces pays, des mesures spéciales conduisent à baisser les coûts de distribution des radiodiffuseurs communautaires. Mais, dans la plupart des pays, la distribution de radiodiffusion terrestre est exercée de manière différente; chaque radiodiffuseur procédant à son propre arrangement séparé. En matière de distribution par câble ou par satellite, la situation est différente car des règles "d'obligation de diffuser" sont en vigueur pour les télévisions communautaires de certains pays.

Principe 12. Financement

Les médias communautaires ont le droit d'assurer leur pérennisation économique, indépendance et développement à travers des ressources obtenues sous forme de donations, de commandites, de parrainages, de publicité commerciale et institutionnelle et autres moyens légitimes. Les revenus devront être investis intégralement dans le fonctionnement de la station pour l'accomplissement de ses buts et finalités. Toute limite en temps ou quantité de publicité doit être raisonnable et non discriminante. Les médias devront périodiquement rendre compte de leurs recettes et dépenses à la communauté qu'ils représentent, en rendant public et transparent la gestion de leurs ressources.

Le terme «non-discriminatoire» signifie dans ce principe que les radiodiffuseurs communautaires ne devraient pas être arbitrairement limités à moins de publicité que les autres types de radiodiffuseurs. En pratique, les mêmes limites sont souvent imposées aux radiodiffuseurs de service public, parfois pour contrebalancer les aides publiques allouées. Le principe selon lequel les fonds doivent être réinvestis dans les bénéfices de la station constitue le fondement de l'activité non-lucrative. Ainsi, tout fond excédentaire peut être dépensé pour améliorer la station, payer le personnel et ainsi de suite.

En termes de financement public, la déclaration du Conseil de l'Europe de 2009 demande aux États d'examiner «la possibilité d'engager des fonds nationaux, régionaux et locaux pour soutenir le secteur, directement ou indirectement, en tenant compte des aspects de la concurrence»(clause iv(a)). Dans le document de l'association ARTICLE 19, l'accès aux ondes, une déclaration plus générale pose les conditions à un financement des radiodiffuseurs communautaires ou commerciaux «qui doivent contribuer à l'objectif de promouvoir la diversité» et que l'allocation doit se faire «sur la base d'un critère clair préalablement établi» (principe 28.3). Pour sa part, l'AMARC énonce en son principe 13 que « l'existence de fonds publics avec des ressources financières suffisantes doivent être disponibles pour assurer le développement du secteur des médias communautaires».



PARTIE II: APERÇU RÉGIONAL

La radiodiffusion communautaire s'est développée différemment dans chaque région du monde, et dans chacun des pays de ces différentes régions. Cette partie du rapport donne un bref aperçu des étapes décisives de ce développement dans chaque région. Cet aperçu est suivi d'un ou deux paragraphes présentant quelques développements spécifiques dans différents pays dont les cadres juridiques sont détaillés plus loin dans le rapport.

II.1 Afrique

Dans un continent confronté à de nombreux défis politiques, socio-économiques et environnementaux, la radio communautaire a été mise à profit pour promouvoir les droits des femmes et des enfants, pour encourager les filles à aller à l'école, pour enseigner de bonnes pratiques en matière d'hygiène et d'assainissement, pour sensibiliser aux services de prévention du VIH et à la stigmatisation des personnes affectées par le VIH, mais aussi comme outil de communication, de réconciliation et d'édification de la paix dans les zones de conflit. La radio communautaire a montré sa capacité à résister, elle a fait preuve d'un tempérament politique endurant et su s'adapter aux évolutions technologiques, alors même que de nombreuses stations fonctionnent sans licence. Là où le média est adopté, il a connu une croissance exponentielle, allant parfois jusqu'à devenir le moyen d'information dominant.

De manière générale, les radios communautaires sont très jeunes en Afrique, et leur développement a été favorisé par la transition démocratique de nombreux États au début des années 1990. Les structures réglementaires varient, de libérales en Afrique du Sud à relativement restreintes au Nigéria. Une norme homogène existe pourtant dans la Charte africaine de la radiodiffusion, document adopté sous les auspices de l'UNESCO qui définit la radiodiffusion communautaire comme le troisième pilier de la structure de diffusion des médias sur les ondes, et qui sert de trame aux politiques et aux lois en matière de radiodiffusion. Toutefois, de nombreux États n'ont absolument pas commencé à mettre en œuvre la Charte⁸¹.

Parmi les défis les plus importants auxquels est confronté le secteur de la radio communautaire en Afrique, notons le mode de financement inadapté et le manque d'expérience du personnel. De nombreuses stations dépendent de financements extérieurs, et fonctionnent selon un modèle « descendant » qui ne s'appuie pas exclusivement sur la communauté, et qui défaille régulièrement lorsque le financement des donateurs se tarit⁸². Même lorsque les stations sont viables, les carences générales en termes de ressources humaines se ressentent et se reflètent dans les niveaux élevés de roulement du personnel, et le manque de remplaçants compétents pour assurer le maintien d'une programmation professionnelle de qualité. Le secteur souffre également d'un manque de ressources pour entretenir et perfectionner un équipement et une technologie modernes, comme il souffre de la censure des pouvoirs publics et des fermetures imposées par les gouvernements. Mais comme les dispositifs de réception radio (lesquels incluent souvent les téléphones cellulaires) sont peu coûteux, portables, qu'ils fonctionnent indépendamment des réseaux électriques et qu'ils sont accessibles même à ceux qui ne savent pas lire⁸³, la radio demeure le média de prédilection de la majorité des habitants de la région, et il reste beaucoup de place à la radio communautaire pour poursuivre sa croissance.

La section suivante donne un bref aperçu de l'évolution des radios communautaires dans sept pays d'Afrique très différents.

81 Voir Steve Buckley, "How the African Charter on Broadcasting helped end reliance on a single state provider" dans *Media in Africa: Twenty Years After the Windhoek Declaration on Press Freedom*, 2011, p. 157, Institut des médias d'Afrique australe (Media Institute of Southern Africa ou MICA), disponible sur <http://tinyurl.com/muhfzld>.

82 Peter da Costa, *The Growing Pains of Community Radio in Africa: Emerging Lessons Towards Sustainability*, *Nordicom Review* 33 (2012) Numéro spécial, p.135. Disponible sur : <http://ojs.ub.gu.se/ojs/index.php/gt/article/download/1296/1125>.

83 En 2010, neuf des dix pays possédant les taux d'alphabétisation les plus faibles chez les adultes se trouvaient en Afrique. Voir le Rapport Mondial de Suivi sur l'EPT 2010 de l'UNESCO : Atteindre les marginalisés (février 2010). Disponible sur : <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001865/186525f.pdf>.

La radio communautaire se porte relativement bien au **Bénin** et, en 2011, on comptait 36 radios communautaires dans tout le pays⁸⁴. La plupart des stations sont soutenues par des fonds gouvernementaux et financées par la publicité, mais elles le sont également par la musique à la demande et par la location du temps de diffusion à des organismes communautaires et à des groupes religieux, ainsi que par l'aide de donateurs. Le financement y demeure toutefois l'un des premiers défis⁸⁵. La fluctuation du personnel est élevée, et la majeure partie des employés possède une formation professionnelle ou une expérience limitées. Malgré les difficultés, la radio communautaire joue un rôle important dans la société. Par exemple, une étude menée en 2011 auprès de 4.200 foyers du nord du Bénin a montré que les villages qui possédaient un meilleur accès à la radio communautaire présentaient des taux d'alphabétisation nettement supérieurs chez les enfants en deuxième année d'école primaire, et que ces mêmes villages étaient sensiblement plus enclins à acheter des moustiquaires⁸⁶.

En **Éthiopie**, le secteur de la radio communautaire est relativement jeune. Introduites lors d'un colloque régional sur la radio communautaire organisé par l'AMARC et par Oxfam Canada en janvier 2002⁸⁷, les stations de radio communautaires étaient au nombre de 16 en ondes ou "en instance d'implantation" en 2012⁸⁸. Le secteur doit toutefois faire face à un certain nombre de défis, à commencer par le manque de moyens financiers et de formation professionnelle⁸⁹. L'UNESCO a mis en place un certain nombre de formations accélérées et d'ateliers de renforcement des capacités à destination des stations de radio communautaires dans tout le pays. Par exemple, en 2012, le Programme international pour le développement de la communication de l'UNESCO avait déjà débloqué 16.500 dollars américains pour former 25 employés à temps plein et dix employés à temps partiel chez Mekelle FM, une radio qui touche environ 1,8 million d'auditeurs au Tigray⁹⁰. La même année, l'UNESCO a organisé une session de formation de cinq jours pour les radiodiffuseurs de Sude FM en Oromie, formation destinée à familiariser les participants aux techniques d'écriture avancées, aux techniques du journalisme ainsi qu'à la déontologie et au droit des médias⁹¹.

La radiodiffusion communautaire connaît au **Mali** l'un de ses plus forts développements sur le continent. Apparue en 1988 à la faveur d'un mouvement populaire, elle a vu sa croissance favorisée par la transition vers la démocratie en 1991. Dans les années 1990, les stations de radio communautaires augmentaient au rythme de deux nouvelles stations par mois⁹² et il existe aujourd'hui plus de 300 stations, qui émettent dans plus d'une douzaine de langues locales. On reconnaît aux radios communautaires le mérite d'améliorer la tolérance religieuse et culturelle, de promouvoir les droits des femmes et des enfants, et de sensibiliser aux maladies. Les défis majeurs auxquels elles sont confrontées sont, entre autres, le manque de compétences professionnelles, et le manque de technologies et d'équipements modernes⁹³.

Au **Mozambique**, la radio communautaire a connu un essor remarquable suite à l'accord de paix de 1992, avec la transition vers une démocratie multipartite et la mise en place de nouvelles lois dans le domaine de la radiodiffusion, qui ouvraient pour la première fois la porte à la radio communautaire.

84 Tilo Grätz, Grassroots challenges, D+C Development and Cooperation (4 janvier 2011). Disponible sur : <http://www.dandc.eu/en/article/benins-community-radios-are-struggling-many-problems-they-are-important-nonetheless>.

85 Tilo Grätz, Grassroots challenges, D+C Development and Cooperation (4 janvier 2011). Disponible sur : <http://www.dandc.eu/en/article/benins-community-radios-are-struggling-many-problems-they-are-important-nonetheless>.

86 Banque Mondiale, Radio Access and Service Delivery in Benin (été 2011). Disponible sur : <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTPUBSERV/0,,contentMDK:22981257-pagePK:64168182-piPK:64168060-theSitePK:477916,00.html>.

87 Ayele Eshetu, Overview of Community Radio Development in Ethiopia (octobre 2007), p.3. Disponible sur : http://www.podcast.amarc.org/amena/Ethiopia_Ayele.doc.

88 Agence éthiopienne des services de diffusion, Liste des radios communautaires (décembre 2012). Disponible sur : <http://www.eba.gov.et/web/data/brochoures/Community%20Englishe%20December%202004.pdf>.

89 Ayele Eshetu Gurmu, Community Radio Initiatives in Ethiopia, p. 4. Disponible sur : http://amarcwiki.amarc.org/upload/documents/CR_PAMDP_etiopia.pdf.

90 UNESCO, Capacity building of Mekelle FM 104.4 in Tigray (2012). Disponible sur : <http://www.unesco-ci.org/ipdcprojects/content/capacity-building-mekelle-fm-1044-tigray>.

91 UNESCO, Renforcer la radio communautaire en Ethiopie (19 janvier 2012). Disponible sur : http://www.unesco.org/new/fr/media-services/single-view/news/strengthening_community_radio_in_ethiopia/#.UzkfzMRdXT0.

92 Peter da Costa, note 81, p.139.

93 ICT Regulation Toolkit, Rural Community Radios in Mali Practice Note. Disponible sur : <https://www.ictregulationtoolkit.org/en/toolkit/notes/PracticeNote/3153>.

Les deux premières stations ont été créées en 1994, et en 2007 on en recensait environ 57⁹⁴. Soulignons parmi les réussites les plus notables celle de la radio communautaire du district de Mossurize, une station récompensée par un prix provincial en 2011 pour ses efforts en matière de promotion des droits des enfants, qui possède aujourd'hui plus de 50 membres cotisants⁹⁵. Les autres grands succès comptent des programmes qui encouragent les filles à aller à l'école, des programmes qui enseignent les bonnes habitudes en matière d'hygiène et d'assainissement, et des programmes qui sensibilisent à la stigmatisation des personnes affectées par le VIH⁹⁶.

Au **Nigéria**, pays le plus peuplé d'Afrique, la radio communautaire demeure relativement sous-exploitée. Le régime des licences en est encore à ses balbutiements et les frais sont exagérément élevés. Selon l'activité commerciale de la région, les licences octroyées pour cinq ans coûtent entre 10 et 20 millions de nairas nigériens (NGN soit environ 63.000 à 125.000 dollars américains), et les stations sont tenues de payer 2,5% de leur chiffre d'affaires brut au régulateur⁹⁷. Par conséquent, ce sont les institutions académiques bien établies qui exploitent actuellement la plupart des stations. Si le gouvernement ne réussit pas à mettre en place un régime de licences fonctionnel rapidement, d'aucuns suggèrent que les stations de radio communautaires seront contraintes de se rendre dans d'autres pays et peut-être d'émettre vers le Nigéria par l'entremise de services en ligne. Suite à sa tentative infructueuse d'obtenir une licence de radiodiffusion FM nationale, un célèbre journaliste nigérian a par exemple obtenu une licence de radiodiffusion AM en Espagne⁹⁸.

L'**Afrique du Sud** possède l'une des politiques les plus progressistes en matière de radiodiffusion communautaire en Afrique, et de fait à l'échelle mondiale, et la radio communautaire joue un rôle central dans le paysage radiophonique du pays⁹⁹.

La loi sur la création de l'Autorité indépendante de radiodiffusion (Independent Broadcasting Authority) reconnaissait formellement la radio communautaire en 1993¹⁰⁰, et en 2012, les stations de radio communautaires étaient environ au nombre de 165 dans tout le pays¹⁰¹. En mars 2013, les stations de radio communautaires possédaient 7,7 millions d'auditeurs, et un quart de tous les auditeurs radio étaient à l'écoute au moins une fois par semaine¹⁰². Des défis subsistent toutefois, notamment pour les stations au service de communautés démunies ou historiquement défavorisées. La génération de revenus de ces stations est en effet limitée par les difficultés socio-économiques à plus grande échelle auxquelles sont confrontées les communautés¹⁰³, de sorte que bien des stations dépendent des donateurs et du soutien publicitaire. S'il existe des aides publiques, leurs fonds sont en diminution. L'officielle Agence pour le développement et la diversité dans les médias (Media Development and Diversity Agency ou MDDA) offre aux médias communautaires un soutien financier à la fois direct et indirect, mais ses allocations ont diminué¹⁰⁴. Du retard a également été pris pour la mise en place de certaines règles, comme celle des licences octroyées pour quatre ans : certaines stations fonctionnent toujours avec des licences annuelles, ce qui rend plus difficiles la planification financière et la réalisation des objectifs de la radiodiffusion communautaire¹⁰⁵.

94 Birgitte Jallo, *Women and Community Radio in Mozambique*, Lifeline Energy (2007). Disponible sur : <http://lifelineenergy.org/CommunityradioinMozambique.html>.

95 Marie-Consolée Mukangendo, UNICEF Media Centre, *Community Radio of Mossurize is helping children claim their rights* (4 mai 2012). Disponible sur : http://www.unicef.org/mozambique/media_11666.html.

96 UNICEF Media Centre, *Community radio mobilises girls to go to school* (mars 2008). Disponible sur : http://www.unicef.org/mozambique/media_4474.html.

97 Akin Akingbulu, *Case Study: Community Radio Development in Nigeria*, APC, p.3. Disponible sur : http://www.apc.org/en/system/files/APCProPoorKit_Advocacy_CaseStudy_CommunityRadioDevelopmentNigeria_EN.pdf

98 Jummai Umar, *Amplifying the People's Voices: Community Broadcasting in a Digital Era*, cité sur *Radio 2.0 for development* (31 octobre 2008). Disponible sur :

99 ICT Regulation Toolkit, *Radio communautaire rurale en Afrique du Sud*, Note pratique. Disponible sur : <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/toolkit/notes/PracticeNote/3151>.

100 Independent Broadcasting Authority Act 153, 1993. Disponible sur : http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=218750.

101 Brand South Africa. Disponible sur : <http://www.southafrica.info/about/media/community-radio.htm#UTpLNdEjpUs>.

102 Site internet du National Community Radio Forum (NCRF), rubrique "About us". Disponible sur : <http://www.ncrf.org.za/about-us>.

103 ICT Regulation Toolkit, *Radio communautaire rurale en Afrique du Sud*, note 83.

104 En 2013-14, la MDDA a alloué moins de la moitié des sommes de l'année précédente au développement de la radio communautaire : 20 millions de rands comparés à 43 millions de rands. SABC, *MDDA stresses importance of community radio stations* (13 février 2013). Disponible sur : <http://www.sabc.co.za/news/a/beat33b804e89320e96b5fe7da4cd6ad7/MDDA-stresses-importance-of-community-radio-stations>.

105 ICT Regulation Toolkit, *Radio communautaire rurale en Afrique du Sud*, note 83.

Le secteur des médias communautaires demeure relativement sous-exploité en **Ouganda**, et il se heurte à de nombreuses difficultés, en premier lieu financières et liées aux ressources humaines, ainsi qu'à la censure des pouvoirs publics. Quatre stations ont été fermées en 2009, au prétexte qu'elles s'élevaient contre une nouvelle loi foncière proposée par le gouvernement¹⁰⁶, tandis qu'en janvier 2012 six stations de radio communautaires étaient fermées dans le district de Luweero par la Commission des communications d'Ouganda pour avoir opéré sans licence¹⁰⁷. La radio communautaire a pourtant joué un rôle positif. Elle a eu pour réussite remarquable d'être utilisée comme un instrument de réconciliation et d'édification de la paix. Suite au massacre de la population Acholi par l'Armée de résistance du seigneur (LRA) au milieu des années 1990, par exemple, les dirigeants communautaires et les fonctionnaires ont fait appel à la radio communautaire pour aider à réorganiser les communautés, pour encourager les rebelles à s'engager dans des pourparlers de paix et pour pousser les enfants kidnappés à s'enfuir de la LRA et à rentrer chez eux¹⁰⁸. Plus récemment, un projet appelé RootIO (roots radio) espère développer la radio communautaire à l'échelle du quartier, pour permettre aux gens de communiquer à l'aide d'outils à coût réduit comme des téléphones cellulaires et des émetteurs portables¹⁰⁹.

II.2 Asie

Cette partie du rapport se focalise sur sept pays d'Asie regroupés en deux sous-régions, l'Asie de l'Est et du Sud-Est, et l'Asie du Sud.

Asie de l'Est et du Sud-Est

Dans une région soumise à des changements sociaux, économiques et politiques rapides, la radio communautaire a, dans plusieurs pays de la sous-région, favorisé l'autonomisation des communautés marginalisées, aidé les populations à se préparer aux situations d'urgence et à la gestion des catastrophes, joué un rôle central dans le discours public sur la liberté d'expression, la réforme des médias et le changement social, et contribué à mettre fin à la violence sectaire. La radiodiffusion communautaire en Asie du Sud-Est se caractérise par un degré d'implication des organismes communautaires populaires inédit. Les communautés locales de toute la région partent souvent de zéro pour mettre sur pied leurs stations avec l'aide de donateurs locaux et souvent sur la base du travail bénévole qui garantit des liens forts avec la communauté.

Si l'Asie du Sud souffre de cadres réglementaires restrictifs (voir ci-dessous), on peut dire que l'Asie du Sud-Est souffre quant à elle d'une absence de structures réglementaires suffisamment solides. Cette absence de structures est en effet une arme à double tranchant, qui permet aux stations de radio communautaires de se mettre en ondes rapidement, mais sans la stabilité ni les autres avantages que procurent une reconnaissance et un soutien officiels. En Thaïlande, par exemple, où la plupart des stations fonctionnent sans les licences requises¹¹⁰, les radios communautaires ont par le passé été fermées arbitrairement par les autorités au nom de raisons vagues comme la sécurité nationale et les bonnes mœurs¹¹¹. Le manque de législation habilitante adaptée a été identifié lors de la récente conférence Radio Asie comme le plus grand obstacle au développement et à la pérennité de la radio communautaire dans la région¹¹². Le besoin d'une répartition équitable du spectre et d'une meilleure reconnaissance du rôle de la radio communautaire

106 Joseph Were, Uganda's Community Radio Stations Walk Political Tightrope, AudienceScapes (24 février 2012). Disponible sur : <http://www.audiencescapes.org/uganda%E2%80%99s-community-radio-stations-walk-political-tightrope-292>.

107 Ugandan Radio Network (URN), Closure of Community Radio Stations lives Luweero Quiet (24 janvier 2012). Disponible sur : <http://ugandaradionetwork.com/a/story.php?s=39811>.

108 Inter Press Service (IPS), Uganda: Une radio communautaire pour sortir de la guerre de Kony (31 janvier 2012). Disponible sur : <http://www.ips.org/fr/ouganda-une-radio-communautaire-pour-sortir-de-la-guerre-de-kony/>.

109 Niemanlab, RootIO wants to take radio back to the local level in Uganda (18 janvier 2013). Disponible sur : <http://www.niemanlab.org/2013/01/rootio-wants-to-take-radio-back-to-the-local-level-in-uganda/>.

110 Mary Myers, Centre d'assistance aux médias internationaux (CIMA), Voices from Villages: Community Radio in the Developing World, 5 avril 2011, p.10. Disponible sur : http://cima.ned.org/sites/default/files/CIMA-Community_Radio-Report_Final%20-%2006-30-11.pdf.

111 Chularat Saengpassa, "26 Community Radio Stations Shut Down", The Nation, 15 juillet 2010. Disponible sur : <http://www.nationmultimedia.com/home/2010/07/15/national/26-community-radio-stations-shut-down-30133822.html>

112 AMARC, L'AMARC appelle à une réforme législative et une distribution équitable des fréquences en Indonésie, 10 mai 2012. Disponible sur : <http://www2.amarc.org/?q=fr/node/462>.

dans la préparation aux catastrophes et dans la protection de l'environnement a également été mentionné à cette occasion.

En **Indonésie**, la radio communautaire est un phénomène relativement récent, qui a commencé à se développer dans l'espace ouvert par la chute du régime de Suharto en 1998, et par le processus de démocratisation qui l'a suivi. En 2006, on dénombrait environ 700 stations de radio communautaires en Indonésie. Cependant, obtenir une licence prend un temps considérable, et sans licence officielle, les stations de radio communautaires risquent d'être classées comme illégales et sont susceptibles d'être fermées par les autorités locales¹¹³.

Les radios communautaires ont, toutefois, démontré leur utilité de multiples manières, notamment à la suite du tremblement de terre et du tsunami de 2004, quand elles ont pu transmettre des informations essentielles à de nombreuses communautés isolées¹¹⁴. À leur actif également, différentes actions menées dans les domaines sociaux tels que l'environnement, les problèmes rencontrés par les vendeurs de rue et les défis du changement climatique pour les pêcheurs¹¹⁵.

Le **Myanmar** suit un processus de transformation démocratique rapide. Il n'y existe toujours pas de média communautaire, mais certaines initiatives visent à changer cet état de fait avec l'introduction d'une nouvelle loi sur la radiodiffusion. La nouvelle loi mettra en place un conseil de la radiodiffusion indépendant et prévoira celle de stations de radio communautaires.

Aux **Philippines**, la radio communautaire connaît une crise, principalement attribuable au manque de cadre juridique favorable, qui a favorisé le développement d'une concurrence féroce entre les acteurs commerciaux et l'ingérence politique. Dans ce contexte, le réseau de radios communautaires Tambuli représente un succès important. Mis en place en 1991 avec le soutien de l'UNICEF et de l'Agence danoise de développement international (Danish International Development Agency ou DANIDA), le Réseau Tambuli a réuni jusqu'à 24 stations diffusant vers les zones rurales, dans toutes les Philippines. Les stations membres du réseau ont réussi à encourager la participation des citoyens avec l'émission intitulée *Baranggayan sa Himpapawid*, "le village à l'antenne", une émission de variétés populaire qui met à l'honneur les villageois d'un village différent chaque semaine : les villageois partagent leur culture et leurs divertissements locaux en devenant, le temps de l'émission, interviewers, chanteurs, comédiens, poètes ou musiciens. Malgré la réussite du Réseau Tambuli, seules cinq de ses stations diffusaient encore au début de l'année 2012, les autres stations ayant dû fermer après que les soutiens financiers des donateurs se soient taris¹¹⁶.

Depuis l'arrivée de la radio en **Thaïlande** dans les années 1930, la diffusion est restée largement sous le contrôle du gouvernement ; elle a été utilisée pour façonner l'identité nationale moderne, et s'est montrée résolument axée sur les cultures et les langues dominantes des plaines. La radio communautaire a vu le jour en décembre 2001, lorsque la station Wittayu Siang Chumchon, ou "Voix de la radio communautaire", a commencé à émettre depuis un verger de la province de Kanchanaburi. En un an, il existait plus de 100 stations. L'apparition de perspectives émanant des marges de la société a bouleversé les codes, de manière volontaire ou non¹¹⁷. Une lutte à l'encontre des intérêts gouvernementaux et militaires puissants s'en est suivie et elle se poursuit aujourd'hui encore, à certains égards. Le secteur de la radiodiffusion communautaire trouve un soutien solide dans la reconnaissance du fait que les ondes constituent une ressource publique nationale, (reconnaissance qui date de la Constitution du Peuple de 1997), et dans la législation donnant effet à ce principe, qui réservait 20% de toutes les fréquences à une radiodiffusion d'intérêt public, sans but lucratif.

113 Mario Antonius Birowo, Community radio movement in Indonesia: a case study of Jaringan Radio Komunitas Yogyakarta, pp.10 et 21. Disponible sur : <http://mediaasiaconference.humanities.curtin.edu.au/pdf/Mario%20Antonius%20Birowo.pdf>. Voir également : AMARC, Spectrum, licence and other fees for community radios across the globe. Disponible sur : www.amarc.org/documents/AsiaPacific/spectrumandlicencefees.pdf.

114 Ibid.

115 Jot Prakash Kaur, Strategic Foresight Group, Community Radio in Indonesia: An Inspiration, février 2012. Disponible sur : http://www.strategicforesight.com/community_radio.htm.

116 Infoasaid, Philippines: Media and telecoms landscape guide (août 2012), p.30. Disponible sur : http://infoasaid.org/sites/infoasaid.org/files/philippines_guide_final_030812.pdf.

117 Patricia W. Elliott, Another radio is possible: Thai community radio from the grass roots to the global, 8(1) The Radio Journal – International Studies in Broadcast and Audio Media, p.10. Disponible sur : <http://www.ingentaconnect.com/content/intellect/rj/2010/00000008/00000001/art00002>.

Asie du Sud

La première radio communautaire à avoir reçu une licence en Asie du Sud était Radio Sagarmatha, le nom régional du Mont Everest, au Népal, en 1997. Paradoxalement, bien que le Népal possède un cadre réglementaire bien moins développé pour les radios communautaires que le Bangladesh ou l'Inde, le secteur y est beaucoup plus dynamique et vigoureux que chez ses grands voisins. De manière générale, la radiodiffusion communautaire est arrivée tard en Asie du Sud, et si elle grandit en taille et en importance, elle continue à souffrir de cadres réglementaires restrictifs et d'un accès restreint aux financements. Des questions soulevées dans les recommandations du récent Séminaire régional d'Asie du Sud sur la radiodiffusion communautaire, qui identifiait parmi les défis majeurs pour le secteur des cadres politiques restrictifs, une attribution des fréquences inadéquate et l'absence de financement pérenne¹¹⁸.

Au **Bangladesh**, la radio communautaire en est encore à ses premiers balbutiements, puisqu'elle n'a été autorisée qu'en 2008. Malgré les engagements, il reste aux financements publics à se matérialiser, et la plupart des stations sont financées par des ONG locales dirigées par des bénévoles¹¹⁹. La Commission nationale de réglementation de la radiodiffusion du Bangladesh a recommandé que 116 radios communautaires reçoivent des licences provisoires en juillet 2008¹²⁰, mais le gouvernement n'a délivré des licences de radiodiffusion qu'à quatorze d'entre elles, dont douze émettaient activement en 2012¹²¹.

Dans un pays particulièrement exposé aux cyclones, aux tsunamis, aux inondations et aux tremblements de terre, la radiodiffusion communautaire s'acquitte d'une fonction importante dans les zones rurales en jouant le rôle d'outil de gestion des crises et de système d'alerte rapide. Il n'est donc pas étonnant que huit des douze stations de radio communautaires soient situées dans des zones côtières de faible altitude¹²². Le fait que les radios communautaires diffusent dans les dialectes bengalais locaux, et que beaucoup de personnes écoutent la radio depuis les téléphones portables aujourd'hui omniprésents, en fait un média très accessible. Le secteur doit toutefois faire face à plusieurs préoccupations, dont l'ingérence politique, le financement inadéquat et l'absence d'alimentation fiable en énergie¹²³.

En **Inde**, la démocratie la plus peuplée du monde, la radio communautaire est arrivée tard et jouit toujours d'une couverture très partielle, même si elle gagne du terrain. La pierre angulaire de la radiodiffusion communautaire date de 1995, et d'un arrêt déterminant de la Cour suprême qui disposait que "les ondes hertziennes constituent un bien public et doivent être utilisées dans l'intérêt public"¹²⁴. Des groupes de la société civile édictèrent immédiatement la Déclaration de Bangalore sur la Radio de 1996, qui soulignait le besoin d'un troisième pilier de diffusion des médias à savoir la radio communautaire, puis l'Initiative sur la radiodiffusion communautaire de Pastapur, en 2000. Le gouvernement a adopté leurs orientations en 2003, autorisant la création de stations communautaires par des établissements d'enseignement, mais ce n'est qu'en novembre 2006 qu'il a formulé une politique à plus grande échelle pour la radio communautaire, ouvrant la voie à la création de stations de radio basées sur le principe communautaire, sans but lucratif¹²⁵. Selon le site internet Community Radio India, il existe 165 stations de radio FM communautaires en Inde, dont la majorité sont exploitées par des établissements d'enseignement¹²⁶. Soulignons que d'importants succès sont mis au crédit de la radio communautaire. Notamment

118 AMARC Asie-Pacifique, Community Broadcasters of South Asia Demand Policy Reform And Support For Sustainability, 20 janvier 2013. Disponible sur : <http://ap.amarc.org/node/75>.

119 IRIN, Bangladesh : Le rôle de la radio communautaire dans la préparation aux catastrophes naturelles, 4 janvier 2013. Disponible sur : <http://www.irinnews.org/fr/report/97181/bangladesh-le-r%C3%B4le-de-la-radio-communautaire-dans-la-pr%C3%A9paration-aux-catastrophes-naturelles>.

120 Bangladesh NGOs Network for Radio and Communication (BNNRC), National Regulatory Committee of Community Radio: Permission for 116 Community Radio Stations Advised. Disponible sur : <http://www.bnnrc.net/programs/communityradio/communityradiorc>.

121 Association pour le Progrès des Communications (APC), Bangladesh Community Radio Forum 2012. Disponible sur : <http://www.apc.org/en/blog/bangladesh-community-radio-forum-2012>.

122 Ibid.

123 Kamrul Hassan Monju, Review of Community Radio Policy in Bangladesh: Opportunities and Challenges, p. 3. Disponible sur : <http://www.caluniv.ac.in/Global%20media%20journal/Commentaries-june-2010/k%20h%20monju.pdf>.

124 The Secretary, Ministry of Information & Broadcasting vs. Cricket Association of Bengal, 1995 AIR 1236, 1995 SCC (2) 161, para. 206. Disponible sur : <http://indiankanoon.org/doc/539407/>.

125 Ministère de l'information et de la radiodiffusion, Policy Guidelines for setting up Community Radio Stations in India (2006). Disponible sur : http://mib.nic.in/writereaddata/html_en_files/crs/CRBGUIDELINES041206.pdf.

126 Site internet Community Radio India, <http://qsl.net/vu2jos/fm/cr.htm>. Le site internet officiel du Ministère de l'information et de la radiodiffusion dénombreait 144 stations de radio communautaires opérationnelles en février 2013. Voir <http://mib.nic.in/ShowDocs.aspx>.

l'aide apportée à l'issue des catastrophes naturelles, et le rôle actif qu'elle joue dans la préservation des cultures traditionnelles. Un rôle qu'illustre bien, par exemple, Radio Mewat, qui contribue à promouvoir les chants populaires de la communauté Mirasi¹²⁷.

Différents obstacles menacent le développement du secteur. Notamment le caractère excessivement bureaucratique des procédures d'octroi de licences, l'absence de financement adéquat en partie dû à des limitations rigoureuses imposées aux sources de revenus commerciales, et la tentative unilatérale récente, de la part du Ministère des communications, de multiplier par cinq les droits d'utilisation du spectre radiophonique communautaire, tentative qui a finalement échoué¹²⁸. Le Groupe de Travail de la Commission de Planification a recommandé la mise en place d'un fonds de soutien à la radio communautaire autonome, également soutenu par la société civile. L'idée d'un fonds indépendant a finalement été rejetée, et le Ministère de l'information et de la radiodiffusion a préféré réserver environ 10 millions de roupies (approximativement 180.000 dollars américains) pour la première année (2013-2014) de la nouvelle période de planification de 5 ans. Pour le moment, toutefois, aucun crédit n'a été débloqué et d'ailleurs les modalités de demandes de subventions n'ont pas encore été établies.

Suite au retour de la démocratie au **Népal** en 1990, le Parlement népalais a adopté la loi sur la radiodiffusion nationale de 1993, saluée par l'UNESCO qui l'a qualifiée de "modèle pour la radiodiffusion du monde entier"¹²⁹. Malgré cela, l'octroi de licences à des stations de radio indépendantes a été retardé jusqu'en 1997, date à laquelle la première station, Radio Sagarmatha, une radio communautaire, réussit à obtenir une licence. En août 2011, 242 stations de radio communautaires avaient obtenu des licences, malgré l'absence de politique ou de lois spécifiques reconnaissant cette forme de radio¹³⁰. La radio communautaire au Népal se distingue par la multiplicité de ses modèles de propriété et de gestion qui mobilisent ONG, mouvements coopératifs et pouvoirs locaux.

La radio communautaire joue un rôle primordial dans la diffusion de l'information, favorisant la participation démocratique, mais également la promotion et la protection de la diversité culturelle, dans un pays à faible taux d'alphabétisation, qui manque d'infrastructures et possède un relief montagneux¹³¹. Lorsque le roi Gyanendra limogea le gouvernement et qu'il déclara l'état d'urgence en février 2005, il fut interdit aux radios de diffuser autre chose que de la musique. En réaction, un réseau de stations de radio communautaires situées dans tout le Népal décida de chanter les nouvelles et certains articles de la Constitution en népalais et dans plus de 20 langues locales, puisque "le gouvernement n'avait interdit aucun contenu, seulement la forme sous laquelle il pouvait être transmis"¹³².

De nombreux défis subsistent toutefois. L'absence de normes réglementaires et de définitions claires pour régir la radio communautaire ainsi que l'absence de catégories bien définies de fournisseurs de services hertziens a généralement conduit à une commercialisation et une politisation accrues¹³³. Avec la multiplication des stations privées et la concurrence croissante, sans orientations claires et sans directives sectorielles, les principes et les pratiques traditionnels des radios communautaires sont menacés. Et l'accent est tout particulièrement mis sur le contenu local, sur les sources de revenus non commerciales, le bénévolat et l'accès communautaire¹³⁴.

127 V.P. Prabhakar, "Community Radio Stations – Success Stories", Media Magazine, octobre 2012. Disponible sur : <http://mediamagazine.in/content/community-radio-stations-%E2%80%93-success-stories>.

128 Himanshi Dhawan, "Community radio protests against spectrum fee hike", 12 mai 2012. Disponible sur : <http://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/Community-radio-protests-against-spectrum-fee-hike/articleshow/13101664.cms>. Voir également Pavarala, "Ten Years of Community Radio in India: Towards New Solidarities," EduComm Asia, avril 2013. Disponible sur : http://blog.uccommmedia.in/uploads/2013/05/EduCommAsia_April2013_Guest-Column-1.pdf.

129 Voir B. Bhattarai, "Radio: Sounds of openness" dans Kharel, P. (Ed.) Media in Society (2000 : Nepal Press Institute), p.110.

130 CRSC/NEFEJ, Community MHz: Assessing Community Radio Performance in Nepal: A Pilot Assessment of 15 Stations, 2011, p. 23, Tableau 1.1. Disponible sur : <http://un.org.np/sites/default/files/215138e.pdf>.

131 Ibid., p. 4.

132 UNESCO, Pioneering Community Radio: Impacts of IPDC Assistance in Nepal, 2008, p. 9. Disponible sur : <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001585/158500e.pdf>.

133 UNESCO, Ten Years On: The State of Community Radio in Nepal, 2007, p. 4. Disponible sur : http://portal.unesco.org/geography/en/files/7991/11966615215State_of_Community_Radio_in_Nepal_abridged.pdf/State%20of%20Community%20Radio%20in%20Nepal_abridged.pdf.

134 Ibid., p. 5.

Les stations de radio communautaires continuent à exhorter le gouvernement à introduire des réglementations spécifiques pour les médias communautaires.

Le **Bhoutan** et les **Maldives** ne possèdent toujours pas de réseau de radiodiffusion communautaire¹³⁵, même si les deux pays ont prévu de mettre en place des cadres réglementaires les régissant dans un futur proche.

II.3 Europe

Après près de trois décennies d'importants efforts déployés par les utilisateurs des médias communautaires et par les militants des droits de l'homme, la politique européenne de régulation des radios communautaires a mûri. Les progrès restent cependant graduels et mitigés. Alors que les radios communautaires fleurissent dans certains pays, leur développement a été freiné, voire empêché, dans d'autres. En Europe centrale et orientale, l'absence de cadre réglementaire clair et de soutien financier constituent un frein. Par ailleurs, les radios communautaires sont parfois gravement fragilisées à cause de règles de régulation hostiles. En Europe du Nord et de l'Ouest, les radios communautaires sont essentiellement intégrées au sein de structures de régulation aux régimes de financement durables et soutenus par l'État. Pourtant les structures de régulation progressistes ne sont pas universelles et elles connaissent des exceptions notables. Le progrès des radios communautaires dépend en général de leur reconnaissance légale, du soutien obtenu ainsi que de l'application des règles par des autorités indépendantes des médias, en fonction de leur sensibilité à l'égard des besoins spécifiques des radios communautaires, pouvant varier selon leur propre nature¹³⁶.

On comptait en 2012 approximativement 2 230 stations de radios communautaires dans 30 pays à travers l'Europe, avec un taux d'audience estimé entre 12 et 35 pour cent de la population¹³⁷. Le rôle joué par ces stations est primordial à la promotion de la liberté d'expression et à la citoyenneté active, au soutien à la diversité culturelle, linguistique et religieuse, au renforcement de l'identité locale et à la correction de stéréotypes et idées propagées par les médias de masse au sujet de communautés marginalisées, telles que les réfugiés, les travailleurs migrants et les minorités ethniques¹³⁸. En ce sens, la radio communautaire défend le pluralisme des médias à travers les points de vue alternatifs fournis par une programmation communautaire produite par des bénévoles.

Parmi les différents obstacles qui menacent les radios communautaires en Europe, on note : la pression légale et l'antagonisme des autorités des médias en Espagne et en Hongrie, la commercialisation et la privatisation des radios communautaires en Suède, la transition vers le numérique et l'Internet en Allemagne et, enfin, l'absence de soutien approprié en matière de financement en Pologne et en Serbie. Alors que le financement constitue un défi à travers la région, il pèse moins dans les pays qui ont identifié les radios communautaires comme des extensions du service public de radiodiffusion et qui financent les entreprises communautaires avec des fonds publics prélevés sur les ménages, comme aux Pays Bas ou au Danemark, ou encore, directement sur des fonds publics comme en France. L'assouplissement aux restrictions des méthodes alternatives de financement, tel que la publicité ou le parrainage, constitue également un soutien efficace et avantageux en termes de coût pour les radios communautaires.

Un nouveau défi auquel l'Europe est confronté en matière de radios communautaires est le changement rapide des technologies et, notamment, la transition vers la diffusion numérique terrestre. Les conséquences de ce changement pour les radios communautaires restent à éclaircir. Le coût élevé de la radiodiffusion numérique risque de diminuer la capacité des radios communautaires à prospérer voire même, à survivre. Néanmoins, il est possible que des outils de régulation soient façonnés pour contrecarrer cet effet. Dans sa Déclaration de 2012 sur les radios communautaires, l'AMARC-Europe a demandé à l'Union européenne et à ses États membres d'établir des conditions de régulation

135 Il existe une toute petite station universitaire dirigée par le Sherubtse College à Trashigang, au Bhoutan.

136 AMARC, Public Policies and Media Pluralism, the Future of Community Radio in Central and Eastern Europe (12 novembre 2012). Disponible sur : <http://www2.amarc.org/?q=fr/node/577>.

137 CMFE, statistiques mondiales: 16.740 stations de radio communautaire [16 mars 2013]. Disponible sur: http://www.cmfe.eu/research/statistiques_mondiales_-16-740-_stations_de_radio_communautaire.

138 Résolution du Parlement européen du 25 septembre 2008 sur la concentration et le pluralisme dans les médias dans l'Union européenne (25 Septembre 2008). Disponible sur: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0456&language=EN>.

pour assurer l'existence des radios communautaires dans les deux environnements analogique et numérique, et de favoriser leur expansion¹³⁹.

Au **Danemark**, les radios communautaires existent depuis 1983 et elles jouissent d'un soutien étatique important. En 1997, un financement étatique a été établi reconnaissant le secteur en tant qu'extension du service public de la radiodiffusion. Il s'agit du régime d'aide public par habitant le plus important d'Europe. Le financement est puisé dans une taxe acquittée par tous les ménages en soutien du service public de la radiodiffusion et est utilisé pour subvenir aux coûts de fonctionnement centraux et à la création de programmes¹⁴⁰. En 2013, le Conseil de la radio et de la télévision a distribué 2,36 millions d'Euros à 214 associations à but non lucratif impliquées dans la radio communautaire¹⁴¹.

En **France**, les radios communautaires sont en plein essor. Le secteur existe depuis les années 1970 et 1980 lorsqu'un élan de popularité avait conduit à la création de quelques 2 000 stations de radios sans licence. En 1985, la reconnaissance légale de la radiodiffusion communautaire a conduit à la fermeture de nombreuses stations «pirates» et à l'attribution de licences aux autres¹⁴², on décomptait en 2012 plus de 600 stations de radio communautaires avec licence à travers le pays¹⁴³. Une partie significative du financement est pourvue à travers le Fonds de soutien à l'expression radiophonique (FSER). Au même moment, d'aucuns faisant entendre que la dépendance des radios communautaires à l'égard des financements publics avait en quelque sorte conduit à diminuer leur caractère local distinctif ainsi que la diversité des programmes¹⁴⁴.

En **Allemagne**, les radios communautaires se sont relativement peu développées. Elles étaient seulement 123 à travers le pays en 2012¹⁴⁵. La régulation est menée séparément par les 15 gouvernements des Länder, conduisant à un développement unique dans chacun des Länder. Ainsi, par exemple, certains Länder optent pour les radios communautaires classiques, tandis que d'autres favorisent les radios commerciales qui proposent des créneaux aux programmes non-commerciaux¹⁴⁶. Le financement à travers la publicité est limité à 20 pour cent du revenu total des stations, alors que les donations individuelles et les financements publics fondés sur la taxe de licence annuelle des ménages complètent le reste. Le coût élevé de la location de droits de transmission de Deutsche Telekom, le financement et la popularité croissante de la radio sur l'Internet constituent des obstacles historiques. Le passage à la radiodiffusion numérique représente un nouveau défi et, en octobre 2012, trois stations de radios communautaires en Saxe ont été obligées de renoncer à leurs fréquences FM¹⁴⁷.

En **Hongrie**, les radios communautaires, dont le nombre est passé de 68 à simplement 40 entre 2010 et 2012, font face à un futur incertain. Une nouvelle loi promulguée en 2011 rend l'activité plus difficile pour les stations des radios communautaires car elle situe les «petites radios communautaires» dans une nouvelle catégorie qui autorise les radiodiffuseurs commerciaux à rivaliser avec elles pour des concessions et des ressources financières¹⁴⁸. Ces dernières années, peu de stations des radios communautaires ont bénéficié d'un financement dans le cadre d'appels d'offre annuels et les dossiers de certaines stations parmi les plus populaires ont été rejetés sans explication, les conduisant à cesser leurs activités ou à les réduire significativement. En mars 2013, alors qu'un tribunal donnait raison à une station de radio communautaire qui avait gagné un appel d'offre d'exploitation, les autorités refusaient toujours de lui établir sa licence¹⁴⁹.

139 Community Media Association, AMARC-Europe déclaration sur les radios communautaires (14 mai 2012).

Disponible sur : <http://www.commedia.org.uk/what-we-do/policy-campaigns/amarc-europe-declaration-on-community-radio/>.

140 UNESCO, Médias communautaires : guide des bonnes pratiques (2011), p.15. Disponible sur: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002150/215097e.pdf>.

141 CMFE, Financements communautaires significatifs au Danemark Significatif (6 février 2013). Disponible sur: <http://www.cmfe.eu/policy/blog>.

142 CRTC, International Approaches to Funding Community & Campus Radio (31 mars 2009). Disponible sur: <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/radio/connectus0903.htm#c3>.

143 CMFE, Community Radio/Television Stations in Europe – Janvier 2012.
Disponible sur: https://docs.google.com/spreadsheets/pub?key=0AvZa5iTe_EmWdGNiRFhQrNjAa2c3NXRhNXpSZUhkQmc&single=true&gid=0&output=html.

144 ICT Regulation Toolkit, Différents modèles de radios locales en France. Disponible sur: [http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Practice Note.3154.html](http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Practice%20Note.3154.html).

145 CMFE, note 140.

146 CRTC, note 139.

147 CMFE, CMFE protest transition of community radio in DAB+ in Saxony, Germany (2 décembre 2012). Disponible sur: <http://www.cmfe.eu/policy/cmfe-protest-transition-of-community-radio-to-dab-in-saxony-germany>.

148 AMARC, Public Policies and Media Pluralism, the Future of Community Radio in Central and Eastern Europe (12 novembre 2012). Disponible sur: <http://www2.amarc.org/?q=fr/node/577>.

149 IFEX, Hungarian court rules in favour of community radio station (7 mars 2013). Disponible sur: <http://www.ifex.org>.

Les **Pays Bas** sont fiers de posséder un des secteurs de radios communautaire le plus mûr d'Europe qui est intégré au système de la radiodiffusion dédiée à la décentralisation des médias. En 2012, on comptait 286 stations de radios communautaires aux Pays Bas¹⁵⁰, représentatives de la diversité sociale, culturelle et religieuse de la société néerlandaise. Les stations sont soumises à un contrôle relativement strict en matière de contenu éditorial par un conseil composé de représentants des organes des communautés locales¹⁵¹. Alors que les sources commerciales de financement ne sont pas limitées, les radios communautaires sont considérées comme une forme de service public de radiodiffusion et reçoivent une part du budget central affecté à cette cause.

En **Pologne**, les radios communautaires pâtissent de l'absence d'environnement de régulation propice. Le mouvement des radios communautaires a débuté en Pologne en 1982 avec «Radio Solidarité», un réseau pirate de 23 stations à travers le pays qui réclamaient la liberté d'expression par la diffusion de programmes courts pour minimiser les risques d'être arrêtés. Mais il a fallu attendre 2001 pour que la radio communautaire soit reconnue. Les restrictions à la publicité et au parrainage, ajoutées au manque de schémas financiers alternatifs, ont rendu les radios communautaires totalement dépendantes des dons de la société civile rendant leur survie encore plus difficile. Le nombre de stations de radios communautaires reste limité à 39 stations avec licence en 2012 dont la plupart sont apparentées à des organisations religieuses¹⁵².

Pendant les années 1990, la Radio B92 en **Serbie** a joué un rôle essentiel de contre-pouvoir à l'égard du régime de Milosevic, en créant un forum grâce auquel les militants pacifistes, les féministes et les groupes minoritaires ont pu s'organiser et, au cours de l'hiver 1996/97, mobiliser des manifestations massives dans les rues de Belgrade¹⁵³. En 2000, après la fin du conflit, les radios communautaires ont offert un lieu où les différentes communautés ethniques ont pu faire face à leur passé. Ce lieu représentait aussi une alternative au caractère commercial et nationaliste des médias classiques¹⁵⁴. Néanmoins, en 2012, seules neuf stations de radios communautaires actives à travers le pays étaient titulaires d'une licence¹⁵⁵.

En **Espagne**, les radios communautaires ont débuté dans les années 1970 en réponse au contrôle gouvernemental des ondes. En 1990, plus de 1 100 stations de radios sans licence étaient actives¹⁵⁶. Pour faire face à cette situation, le gouvernement a appliqué strictement le caractère obligatoire des licences entraînant une baisse du nombre de stations avec licence à 150 en 2012¹⁵⁷. La structure de régulation reste faible et les stations doivent parfois faire face à des intimidations juridiques au niveau régional. Ainsi, en janvier 2012, l'autorité des médias des Asturies a menacé par lettre de verbaliser (jusqu'à 500 000 euros d'amende) les personnes résidant à proximité de radios communautaires illégales présumées si elles refusaient de les dénoncer¹⁵⁸.

En **Suède**, premier pays nordique à avoir adopté les radios communautaires, le secteur est menacé par sa commercialisation et sa privatisation. Depuis 1980, au moins une fréquence FM était à l'époque réservée par communauté pour une radio communautaire. Cependant, certaines failles ont permis aux intérêts privés commerciaux de créer des «associations de bénévoles» de substitution pour obtenir des licences de radios communautaires. Ainsi, une étude de 2012 a démontré que sur près de 1 000 stations bénéficiant de licences communautaires, seules 117 l'étaient réellement¹⁵⁹.

org/hungary/2013/03/07/community_radio/.

150 CMFE, note 140.

151 CRTC, note 139.

152 CMFE, note 140.

153 Kevin Howley, *Understanding Community Media* (Sage Publication, 2010), p.81.

154 Kevin Howley, note 156, p.80.

155 CMFE, note 140.

156 CRTC, note 139.

157 CMFE, note 140.

158 CMFE, CMFE supports the campaign for community radio in Asturias (28 janvier 2012). Disponible sur: <http://www.cmfe.eu/support/cmfe-supports-the-campaign-for-community-radio-in-asturias>.

159 CMFE, note 140.

II.4 Amérique Latine

En Amérique Latine, les radios communautaires font face à une politique de l'innovation rapide. Alors même que la région est considérée comme le berceau des radios communautaires, leur reconnaissance légale a fait l'objet d'une évolution récente dans la plupart des pays. La région se caractérisait traditionnellement par un haut degré de concentration de propriété des médias dont les propriétaires avaient des liens étroits avec les élites financières et politiques, fermant l'accès des médias aux zones rurales. Plus récemment, les pays tels que l'Argentine et l'Uruguay, anciens bastions du contrôle autoritaire des médias, ont promulgué des nouvelles lois radicalement ouvertes et favorables au secteur des médias communautaires avec, par exemple, une réservation de 33 pour cent des fréquences pour les stations à but non lucratif. Dans d'autres pays, l'environnement de régulation demeure cependant très restrictif posant des limitations au contenu, à l'offre, à la publicité et au financement des stations¹⁶⁰.

La radio communautaire est populaire et constitue souvent le seul média qui transmet des informations locales et des programmations dans les langues locales. Elle détient par ailleurs la solide réputation de promouvoir le changement social. Parmi ses autres succès, elle a joué un rôle important de réponse aux questions environnementales, de santé et de genre, en réintégrant les forces paramilitaires au sein des communautés, en donnant la parole aux associations de mineurs et de paysans, en mobilisant la société civile, en aidant les groupes indigènes à prendre le pouvoir et en faisant avancer les droits des pauvres.

La région doit également faire face à de nombreux défis. Les journalistes des radios communautaires et les stations souffrent d'une censure croissante ainsi que de violence physique. Les fondateurs de ces stations font même l'objet de cabales pénales à travers la constitution de dossiers criminels montés contre eux. Des attaques perpétrées en Bolivie en 2011 sont présumées avoir été ordonnées par des fonctionnaires, tandis qu'au Chili elles semblent avoir été commanditées par des organes de médias commerciaux menacés par le secteur émergent des radios communautaires¹⁶¹. D'autres obstacles persistent lorsque les législations sont caduques ou lorsque de nouvelles lois sont promulguées mais que certaines conditions demeurent défavorables comme : l'absence de changement structurel ou de mise en œuvre, le défaut de financements publics, des procédures d'octroi de licence interminables ou la faiblesse des agences de régulation dépendante du gouvernement.

Bien que prise dans son ensemble la région progresse, il faut noter que la modernisation des régulations est souvent le fruit de gouvernements bienveillants à l'égard des médias communautaires. Pourtant, lorsque ceux-ci quittent le pouvoir, les politiques et les pratiques sont alors susceptibles de changer. Afin que les innovations récentes restent durables, il est nécessaire de renforcer le contexte qui encadre les pouvoirs publics, y compris les institutions gouvernementales, les traditions politiques, les normes nationales et internationales, les mouvements sociaux et les idéologies.

En **Argentine**, la reconnaissance juridique des radios communautaires est un phénomène relativement récent. Avant 2009, seuls les personnes physiques et les groupes commerciaux avaient le droit d'obtenir des licences de radiodiffusion et le contrôle des médias étaient largement concentré entre les mains de quelques conglomérats de médias privés. Le Parlement a promulgué en 2009 une nouvelle loi sur les Services audiovisuels des médias qui reconnaît le statut de service public aux radios communautaires et réserve le tiers des ondes aux groupes non lucratifs¹⁶². L'application de la loi a non seulement été bousculée par les conglomérats des principaux médias mais elle a soulevé des doutes parmi les militants des radios communautaires. En 2012, il existait entre 300¹⁶³ et 500¹⁶⁴ radios communautaires en Argentine dont la plupart exerçait leurs activités sans licence.

160 Arne Hintz, Research in Brief From Media Niche to Policy Spotlight: Mapping Community-Media Policy Change in Latin America (McGill University, 2011), P.151. Disponible sur: <http://www.cjc-online.ca/index.php/journal/article/download/2458/2223>.

161 Radio Netherlands Worldwide, Latin America: community radio stations under attack (20 novembre 2011). Disponible sur: <http://blogs.rnw.nl/medianetwork/latin-america-community-radio-stations-under-attack>.

162 Marie Trigona, Argentina's Community Media Fights for Access and Legal Reform, Americas Program of the Center for International Policy (31 mai 2009). Disponible sur: <http://www.cipamericas.org/archives/1726>.

163 Santiago Marino, El carácter social y cultural de las radios comunitarias las hace autónomas del poder político y de las presiones de los poderes económicos, Latin American Media & Entertainment Observatory (13 septembre 2013). Disponible sur: <http://mediaandentertainmentobservatory.wordpress.com/2012/09/13/santiago-marino-el-caracter-social-y-cultural-de-las-radios-comunitarias-las-hace-autonomas-del-poder-politico-y-de-las-presiones-de-los-poderes-economicos/>.

164 Andres Figueroa Cornejo, Ley de Medios en Argentina: ¿Y qué fue de las radios comunitarias, alternativas y populares?, El Clarín (26 décembre 2012). Disponible sur: http://www.elclarin.cl/web/index.php?option=com_

Comme dans d'autres pays de la région, les attaques contre les stations communautaires représentent un problème. Par exemple, le 10 septembre 2011, deux hommes armés ont attaqué FM Pajsachama à El Retiro, ont détenu illégalement les employés, coupé l'antenne et versé de l'acide sur le matériel de la station¹⁶⁵.

Malgré ces épreuves, certaines stations fournissent un travail intéressant. Par exemple, la radio FM La Mosca à Buenos Aires, permet aux citoyens de diffuser leurs propres programmes pour 40 pesos (8 dollars américains) de l'heure. Chaque samedi, de 6 à 9h30 du matin, trois femmes diffusent un programme intitulé «Sin Careta» (Sans masque) et passent à l'antenne des histoires de femmes rarement traitées par les médias classiques¹⁶⁶.

En **Bolivie**, les radios communautaires ont débuté en 1947 avec un programme de radio appelé «la voix du mineur». Très vite, les syndicats, réagissant au sujet de leurs conditions de travail déplorables, ont monté 23 stations à travers le pays composant ainsi un réseau connu sous le nom de «Radios des mineurs». Il convient de souligner que les «Radios des mineurs» sont réputées avoir initié le mouvement de 1981 qui a conduit, avec succès, à la fin de la dictature¹⁶⁷. Les communautés indigènes utilisent également les radios communautaires comme outil d'affirmation de leurs droits sociaux et politiques ainsi que pour promouvoir la culture et la langue indigène¹⁶⁸. La nouvelle législation promulguée en 2007 fournit un cadre juridique encourageant pour les radiodiffuseurs communautaires. Malgré cela, le secteur n'a pas été épargné par la violence. Ainsi, en juin 2012, des explosions au sein de trois stations de radios communautaires ont causé de nombreux dégâts. Une des stations visées se concentrait sur les droits des pauvres tandis que les deux autres étaient affiliées à des groupes de mineurs¹⁶⁹.

Au **Brésil**, on observe un vaste secteur actif de radios communautaires. Lorsque le secteur a été officiellement reconnu en 1998, il y avait plus de 2 000 stations de radios communautaires à l'antenne. Aujourd'hui, on compte environ 4 500 stations avec licence et près de 10 000 qui opèrent sans licence. Néanmoins, les procédures d'attribution de licences sont longues et politisées et les délais sont compris entre trois et dix ans. Les stations qui émettent sans licence, en attente d'une décision, peuvent faire l'objet à tout moment d'une fermeture par la police. En 2011, 160 radiodiffuseurs non lucratifs ont été fermés pour les seuls mois de septembre et d'octobre. En raison des difficultés rencontrées pour obtenir des licences, certaines stations optent pour l'Internet¹⁷⁰. Une autre difficulté rencontrée concerne la limitation de la zone de couverture à un kilomètre, ce qui est inadapté à de nombreuses stations notamment celles émettant dans la région de l'Amazonie¹⁷¹.

En **Colombie**, pays considéré comme pionnier dans le secteur, les radios communautaires diffusent sur les ondes depuis 1947¹⁷². Il a fallu toutefois attendre les années 1990 pour que les radios communautaires commencent à se développer. Ce mouvement a été accéléré grâce à l'ouverture des ondes permettant à 850 stations d'émettre en 2007¹⁷³. Le gouvernement a apporté son soutien en instituant une taxe nominale d'octroi de licence, en simplifiant le régime des licences et en ouvrant un bureau dédié au sein du Ministère des communications. Les obligations techniques du processus d'octroi de licence représentent toutefois un frein pour de nombreux candidats radiodiffuseurs communautaires¹⁷⁴. L'augmentation d'actes de violence contre les journalistes et contre les stations reste toujours préoccupante. A titre d'exemple, le directeur et dirigeant de Metro Radio Estéreo a

content&view=article&id=6833.

165 IFEX, Attack forces community-based radio station off the air (14 septembre 2011). Disponible sur: http://www.ifex.org/argentina/2011/09/16/fm_pajsachama_attack/.

166 Vanessa Rivera de La Fuente, Argentinian women use community radio to promote gender equality, United Press International (12 juin 2012). Disponible sur: http://www.upi.com/Top_News/World-News/2012/06/12/Argentinian-women-use-community-radio-to-promote-gender-equality/PC-4231339536779/.

167 UNESCO, Community Radio Handbook, note 161, p.12.

168 UNESCO, Médias communautaires : guide des bonnes pratiques (2011), p.63. Disponible sur: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002150/215097E.pdf>.

169 Comité pour la protection des journalistes (CPJ), Three community radio stations attacked in Bolivia (28 juin 2012). Disponible sur: <https://www.cpj.org/2012/06/three-community-radio-stations-attacked-in-bolivia.php>.

170 IPS, Brazil: Community Radio Flourishes Online (26 janvier 2012). Disponible sur: <http://www.ipsnews.net/2012/01/brazil-community-radio-flourishes-online/>.

171 IPS, Brazil: Community Radio Flourishes Online (26 janvier 2012). Disponible sur: <http://www.ipsnews.net/2012/01/brazil-community-radio-flourishes-online/>.

172 UNESCO, Médias communautaires : guide des bonnes pratiques (2001), p.13. Disponible sur: <http://developingradio.org/files/UNESCO%20CR%20Handbook.pdf>.

173 Mary Myers, Voices from Villages: Community Radio in the Developing World (2011), p.9. Disponible sur: <http://www.marysophiamyers.org/pdfs%20of%20my%20publications/1%20Voices.pdf>.

174 ICT Regulation Toolkit, Colombia's universal access to community radio. Disponible sur: <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/PracticeNote.3152.html>.

été tué par balle à Risaralda en mars 2012 par un sicaire¹⁷⁵. Et, bien que la situation s'améliore, la Colombie reste un des pays les plus dangereux d'Amérique du Sud pour les journalistes¹⁷⁶.

En **Équateur**, la croissance des radios communautaires a été considérablement freinée du fait d'une législation peu favorable. Un rapport de l'UNESCO de 2010 décompte seulement deux stations de radios communautaires à travers le pays¹⁷⁷. Selon une réglementation promulguée en 1996 qui donne une définition restrictive de la communauté, les stations intéressées doivent obtenir l'agrément des Forces armées (bien que cette disposition ait été par la suite jugée anticonstitutionnelle) et bannir toute publicité. Par ailleurs, ces dispositions ont échoué à fournir un financement public ou à réserver certaines fréquences aux radiodiffuseurs communautaires et elles ont limité la radiodiffusion communautaire aux zones qui ne sont pas desservies par les stations commerciales. La loi 89-2002, promulguée en novembre 2002, avait pourtant élargi le concept de communauté mais la nouvelle loi organique sur la communication définit quant à elle les «médias sociaux» uniquement en tant que fournisseurs d'un service public des communications¹⁷⁸. En 2010, quatorze fréquences ont été allouées à des organisations indigènes. Le gouvernement a alors initié un projet dans l'objectif de former, équiper et conseiller ces stations¹⁷⁹.

En **Uruguay**, les radios communautaires disposent d'un solide soutien législatif dans la loi de 2007 sur la radiodiffusion communautaire¹⁸⁰ qui alloue aux stations de radios communautaires un tiers des fréquences disponibles, octroyées de manière «ouverte, transparente et publique¹⁸¹». Antérieurement, en 2005, on estimait le nombre de stations exerçant dans le flou juridique entre 60 et 80. La loi de 2007 a instauré la Commission honoraire sur la radiodiffusion communautaire (CHARC), organe unique d'octroi de licences, composé de représentants de différentes circonscriptions, y compris des ministres du gouvernement, des universités privées et publiques et des associations de radios communautaires¹⁸². Bien que cette législation soit considérée exemplaire, sa mise en œuvre a été affaiblie par de longues procédures d'octroi de licence et l'échec de l'attribution d'un budget décent à la CHARC. Ainsi, en 2009, sur les 413 stations en activité seules 84 avaient reçu leur licence¹⁸³.

175 Reporters Without Borders, Youth Gets 21 Years For Radio Journalist's Murder But Motive Still Unknown (3 avril 2012). Disponible sur: <http://en.rsf.org/colombia-head-of-community-radio-shot-dead-16-03-2012,42136.html>

176 Reporters sans frontières, World Press Freedom Index (2013). Disponible sur: http://fr.rsf.org/IMG/pdf/classement_2013_gb-bd.pdf.

177 UNESCO, Assessment of Media Development in Ecuador (2011), p. 46. Disponible sur: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/IPDC/ecuador_mdi_report_eng.pdf.

178 Voir Article 5. Published in the Official Gazette on 25 Juin 2013. Disponible (en espagnol) sur: <http://www.andes.info.ec/sites/default/files/pdf/ley-organica-comunicacion-publicada-registro-oficial.pdf>. The law has been widely criticised by NGOs. Voir, par exemple, <http://en.rsf.org/ecuador-new-media-law-mix-of-good-14-06-2013,44795.html> and <http://www.sipiapa.org/en/iapa-adds-support-for-appeal-against-ecuadors-communication-law/>.

179 UNESCO, Assessment of Media Development in Ecuador, note 166, p.47.

180 A noter qu'un processus est en cours dans l'objectif d'adopter une nouvelle loi sur la radiodiffusion. Voir http://www.ifex.org/uruguay/2013/07/17/model_for_lat_am/.

181 Reporters sans frontières, New Community Media Law Gets Final Approval From Parliament (14 décembre 2007). Disponible sur: <http://en.rsf.org/uruguay-new-community-media-law-gets-final-14-12-2007,24760.html>.

182 Evan Light, From Pirates to Partners: The Legalization of Community Radio in Uruguay, Canadian Journal of Communication, Vol 36(1), p.64. Disponible sur: <http://www.globalmediapolicy.net/sites/default/files/2310-6449-1-PB.pdf>.

183 Evan Light, note 174.



PARTIE III: ANALYSE COMPARATIVE DÉTAILLÉE

Représentant près de la moitié du Rapport, la partie III, la plus longue de toutes, propose une analyse comparative détaillée des cadres juridiques et réglementaires qui régissent la radiodiffusion communautaire dans 21 pays. Ces pays ont été choisis non seulement par souci de représentativité géographique mais aussi parce que les cadres juridiques de la radiodiffusion communautaire y sont plus développés qu'ailleurs, ce qui nous porte à croire que leur expérience trouvera un écho particulier auprès d'autres pays.¹⁸⁴ L'analyse s'articule tout d'abord autour des trois axes thématiques présentés en introduction, à savoir, la reconnaissance, la définition et la forme; l'accès et l'attribution de licences; et le financement et la viabilité. Dans chacun de ces domaines thématiques, l'analyse est ensuite affinée par région puis par pays.

Dans chaque domaine thématique, les sections consacrées aux régions sont suivies d'une analyse comparative des diverses approches nationales et régionales. Ces approches sont extrêmement variées, d'où les difficultés rencontrées lors de l'analyse comparative, qui nous permet toutefois de mettre en évidence les points communs, mais aussi les pratiques manifestement contraires aux normes internationales. En conclusion de chaque section thématique, une analyse nous permet de relever les différences et les points communs, ainsi que les pratiques qui paraissent être le plus en conformité avec les normes internationales.

III.1 Reconnaissance, définition et forme

Cette question thématique – relative aux règles qui régissent la reconnaissance, la définition et la forme de la radiodiffusion communautaire – revêt une importance fondamentale si nous voulons promouvoir un secteur de la radiodiffusion communautaire viable et dynamique. En substance, elle consiste à déterminer si le secteur bénéficie d'une reconnaissance spécifique dans un pays donné et, le cas échéant, à en déterminer l'étendue et la nature. En cas de définition trop étroite, il sera difficile pour les nouveaux radiodiffuseurs de s'établir. À l'inverse, si la définition est trop large, le secteur, dépourvu des caractéristiques essentielles qui lui permettent de contribuer à la diversité, se verra privé de sa véritable raison d'être.

II.1.1 Afrique

Nous examinerons dans cette section la situation de quatre pays situés dans différentes régions d'Afrique. Il s'agit-là d'un simple échantillon de la situation générale qui prévaut en Afrique, où les niveaux de maturité et de développement de la radiodiffusion communautaire varient considérablement d'un pays à l'autre. Ces caractéristiques nationales montrent bien toutefois l'importance des normes progressistes en matière de reconnaissance, de définition et de forme si nous voulons que le secteur de la radiodiffusion apporte une contribution majeure à la promotion de la liberté d'expression sur le continent.

Au **Bénin**, le cadre réglementaire relatif à la radio communautaire est clair, quoique relativement succinct. La loi de 1997 portant libéralisation de l'espace audiovisuel et dispositions pénales spéciales relatives aux délits en matière de presse et de communication audiovisuelle¹⁸⁵ définit de façon similaire la radio et la télévision communautaires. Selon l'article 41, "les radiodiffuseurs sonores privées non commerciales sont des radiodiffusions sonores locales et communautaires". En vertu de l'article 42, pour être autorisées, ces stations doivent notamment remplir les conditions suivantes : être à but non lucratif ; être de type associatif ou appartenir à une personne physique ou morale ayant satisfait aux conditions de la loi ; 50% au moins de leur programmation doit viser l'information et l'animation locales, le développement culturel et l'éducation permanente ; faire assurer la responsabilité de la rédaction des informations par des professionnels de la communication. Cette dernière condition semble contraire à l'un des principaux objectifs visés par les médias communautaires, qui est d'accroître

¹⁸⁴ Argentine, Australie, Bangladesh, Bénin, Bolivie, Brésil, Canada, Colombie, Danemark, Éthiopie, France, Hongrie, Inde, Indonésie, Serbie, Afrique du Sud, Espagne, Suède, Thaïlande, Ouganda et Uruguay.

¹⁸⁵ Loi n° 97-010 du 20 août 1997.

le nombre de personnes ayant accès aux médias. Selon l'article 41, les stations peuvent se procurer des programmes auprès d'autres diffuseurs, à condition que ces derniers soient des organisations à but non lucratif, en particulier en ce qui concerne l'activité de production de programmes. En vertu de l'article 47, les établissements d'enseignement supérieur peuvent eux aussi obtenir des licences d'exploitation (ils relèvent également du chapitre concernant les radios communautaires).

En **Éthiopie**, la section 2(11) de la Proclamation de 2007 relative aux services de radiotélédiffusion¹⁸⁶ définit un service de radiodiffusion communautaire comme étant

un service à but non lucratif qui diffuse des émissions de radio ou de télévision, établi par la volonté et dans l'intérêt d'une communauté et qui est administré et géré par une communauté de personnes vivant dans une zone donnée ou partageant un intérêt commun.

Si la Proclamation ne précise pas ce qu'est une "communauté", la Directive de 2012 sur le service de radiodiffusion communautaire¹⁸⁷ donne de ce terme la définition suivante: "section de la société partageant un intérêt particulier et reconnu comme tel et vivant dans une même région géographique ou personnes liées par un intérêt commun" (clause 2(1)). On notera que, dans cette définition, le critère d'intérêt commun s'applique également aux communautés géographiques alors que, plus loin dans cette même Directive, la définition d'une radio desservant une communauté géographique ne comporte aucune référence à l'exigence de l'intérêt commun (clause 3(2)). La clause 4 de la Directive reconnaît non seulement les radios communautaires établies selon des critères géographiques ou d'intérêt mais aussi les radios communautaires créées par des instituts d'enseignement supérieur ou par des administrations locales. En outre, à l'exception des radios établies par les instituts d'enseignement supérieur, ces radios communautaires doivent prouver qu'elles desservent une communauté comprenant au moins 5000 personnes. A l'exception des instituts d'enseignement supérieur et des groupes d'intérêt commun, les demandeurs de licence de radio communautaire sont tenus d'être dotés du statut juridique d'organisation à but non lucratif.

Certains types d'entité, y compris dans le cas de la radiodiffusion communautaire, ne sont pas autorisés à détenir de licence de radiodiffusion: entités détenues ou contrôlées par des étrangers ou des organisations politiques ou religieuses; entités détenues par des personnes reconnues coupables de crimes graves. D'autres règles traitent par ailleurs de la question de la concentration de la propriété (section 23 de la loi).

Dans la section 16(4), la loi énonce en outre plusieurs conditions à respecter par les radiodiffuseurs communautaires en matière de programmes:

Tout service de radiodiffusion communautaire sera tenu :

1. d'exercer ses activités en fonction des besoins de la communauté en matière de développement, d'éducation et de bonne gouvernance;
2. de promouvoir et de développer la langue, la culture et la valeur artistique de la communauté;
3. d'autoriser les membres de la communauté à prendre part à la préparation de ses programmes;
4. de diffuser des émissions sur les problèmes touchant aux intérêts communs de la communauté qui n'auraient pu être couverts par d'autres services de radiodiffusion;
5. d'utiliser les revenus provenant de sources diverses pour assurer le bon fonctionnement de la station de radiodiffusion;
6. de fournir des programmes informatifs et divertissants afin de promouvoir la culture et la connaissance de l'information au sein de la communauté.

Ces règles sont précisées dans la Directive de 2012, dont la clause 14 stipule notamment que les programmes soient diffusés pendant 14 heures par semaine au moins. En vertu de la clause 29, 60% au moins du temps d'émission doit être consacré à des questions d'intérêt local. Les radios

186 Proclamation n° 533/2007.

187 Directive n° 04/2012, janvier 2012.

communautaires ont en outre l'obligation d'accorder un droit de réponse à quiconque "affirme qu'un programme diffusé a enfreint ses droits ou n'a pas été correctement présenté" (clause 15).

En outre, les radiodiffuseurs doivent tous avoir une forme juridique (section 23(1)). Selon les clauses 5 et 6 de la Directive de 2012, les stations de radio communautaires fondées sur des critères géographiques ou d'intérêt sont tenues de se doter d'une assemblée générale composée de membres de la communauté et chargée d'élire un conseil de sept membres, ainsi qu'un directeur général à plein temps. Ces structures doivent être approuvées par les autorités locales, qui leur donnent une forme juridique, bien que les normes internationales préconisent que les règlements soient énoncés par des organismes indépendants. Des règles similaires s'appliquent aux radios communautaires établies par les instituts d'enseignement supérieur ou les administrations locales (clauses 7-9). La clause 10 précise la nature de l'assemblée générale, la clause 11 en définit les responsabilités et la clause 13 énonce les règles applicables au conseil.

En **Afrique du Sud**, la section 1 de la loi de 1999 sur la radiodiffusion (Broadcasting Act)¹⁸⁸ définit comme suit un service de radiodiffusion communautaire (définition identique à celle qui figure dans la section 1 de la loi de 2005 relative aux communications électroniques (Electronic Communications Act) :¹⁸⁹

Un "**service de radiodiffusion communautaire**" désigne un service de radiodiffusion -

1. qui est entièrement contrôlé par une entité à but non lucratif et exploité à des fins non lucratives ;
2. qui dessert une communauté particulière;
3. qui encourage, dans le cadre de ce service de radiodiffusion, les membres de la communauté qu'il dessert ou les personnes liées à cette communauté ou qui en défendent les intérêts à prendre part à la sélection et à l'élaboration des programmes à diffuser;
4. qui peut être financé par des dons, des subventions, la publicité de marque ou de parrainage, les cotisations de ses membres ou encore par un panachage de ces différentes sources de revenu.

La section 51 de la loi de 1993 sur l'autorité indépendante de radiodiffusion¹⁹⁰ dispose que "les partis, mouvements, organisations, organismes ou alliances présentant le caractère d'un parti politique" ne pourront obtenir de licence de radiodiffusion. L'organisme national de régulation des communications, l'Independent Communications Authority of South Africa (ICASA), a précisé le sens de cette disposition en publiant en 2006 dans son **Community Sound Broadcasting Policy Position Paper** une longue liste d'entités politiques ne pouvant obtenir de licence de radio communautaire. Ce document définit les principes directeurs du secteur.¹⁹¹

La section 50 de la loi de 2005 relative aux communications électroniques définit d'autres critères à respecter par l'autorité de régulation lors de l'examen des demandes de licence de radio communautaire. L'autorité devra notamment s'assurer que:

1. le candidat est entièrement contrôlé par une entité à but non lucratif et que les services sont ou seront mis en œuvre à des fins non lucratives;
2. le candidat a pour but de servir les intérêts de la communauté desservie;
3. s'agissant de la fourniture du service de radiodiffusion proposé, le candidat jouit du soutien de la communauté concernée ou des personnes liées à cette communauté ou qui en défendent les intérêts; ce soutien sera mesuré en fonction des critères qui pourront être prescrits;
4. le candidat entend encourager, dans le cadre de ce service de radiodiffusion, les membres de la communauté concernée ou les personnes liées à cette communauté ou qui en défendent les intérêts à prendre part à la sélection et à l'élaboration des programmes à diffuser;

188 Loi n° 4 de 1999.

189 Loi n° 36 de 2005.

190 Loi n°153 de 1993.

191 Notice 757 de 2006, p. 23.

5. le candidat n'a jamais été reconnu coupable d'une infraction aux dispositions de la présente loi ou de la législation connexe.

Ces dispositions ont elles aussi été clarifiées par l'ICASA dans son *Community Sound Broadcasting Policy Position Paper* de 2006. S'agissant de la programmation, l'ICASA défend la position suivante (page 23):

La majorité des programmes diffusés par un service communautaire de radiodiffusion sonore, en particulier les bulletins d'information et les émissions d'actualité, sont censés être produits localement et s'appuyer sur des sources locales. La syndication, la mise en réseau et le partage des programmes entre plusieurs titulaires de licence de radiodiffusion sonore ne devront donc pas dépasser 20% des programmes du titulaire d'une licence communautaire de radiodiffusion sonore.

Ce document fournit en outre aux diffuseurs communautaires des orientations détaillées sur les questions de définition et de forme, en particulier s'agissant de la structure de propriété à privilégier, de la participation de la communauté, du statut d'organisation à but non lucratif, de la nature des programmes et de l'utilisation de la langue, des codes à adopter par les diffuseurs communautaires et de la gouvernance (pages 25-8).

La réglementation de la radiodiffusion communautaire en **Ouganda** reste relativement sommaire. Si la Politique de 2004 sur la radiodiffusion contient quelques dispositions relatives à la radiodiffusion communautaire, celles-ci ne sont pas rigoureusement appliquées dans la pratique. La radiodiffusion communautaire y est définie comme "un service de radiodiffusion destiné à la communauté, produit par la communauté et relatif à la communauté, dont la structure de propriété et de gestion est représentative de la communauté, qui poursuit une mission de développement social et qui est à but non lucratif". La communauté est définie soit comme une communauté géographique soit comme une communauté d'intérêts, c'est-à-dire un "groupe de personnes ou un secteur du public présentant des caractéristiques communes spécifiques et vérifiables".

La réglementation vise notamment à encourager les membres de la communauté à participer à la planification, à la production et la présentation des programmes ainsi qu'à favoriser la propriété des médias par les groupes à faible revenu. L'autorité de régulation est appelée à veiller à la bonne participation des membres de la communauté dès la mise en service de la station.

En ce qui concerne les programmes, les objectifs de la radiodiffusion communautaire visés par la Politique de 2004 (section 4.4) consistent à fournir aux citoyens une plate-forme qui leur permette d'exprimer les sujets de préoccupation locaux, à promouvoir les émissions dans les langues locales sur des sujets touchant au développement communautaire et à réduire l'écart entre villes et campagnes dans le domaine de la communication au service du développement. Les radiodiffuseurs communautaires sont appelés à proposer des contenus intéressants la communauté locale, à promouvoir le développement politique et socio-économique et à renforcer les capacités professionnelles de leur personnel au moyen de la formation et d'autres programmes.

Malgré ces mesures très encourageantes, les observateurs constatent que, dans de nombreux cas, les diffuseurs soi-disant "communautaires" s'apparentent davantage à des radios locales qu'à des entités réellement détenues et contrôlées par la communauté.¹⁹² Les initiatives destinées à renforcer cette Politique, par exemple le projet de loi de 2012 relatif à l'autorité de réglementation des communications, peinent toutefois à aboutir.¹⁹³

III.1.2 Asie

Nous examinerons dans la section suivante la situation de quatre pays d'Asie du Sud-est et d'Asie du Sud. Il ne s'agit-là, bien évidemment, que d'un échantillon représentatif de la situation générale qui prévaut en Asie. Ces exemples montrent cependant que nombre de pays d'Asie ne disposent toujours pas de régimes réglementaires très développés dans le domaine de la radiodiffusion communautaire. Ce n'est d'ailleurs pas une coïncidence si nous examinons deux fois plus de pays d'Asie-Pacifique

192 Uganda Afrimap Survey (Open Society Foundations, 2010), p. 49: <http://www.afrimap.org/english/images/report/OSI-Uganda--Public-Broadcasting.pdf>.

193 <http://www.ucc.co.ug/files/downloads/UCRA%20BILL%202012.pdf>

dans la Partie IV du présent rapport, consacrée aux pays dans lesquels le régime réglementaire relatif à la radiodiffusion communautaire est limité, voire inexistant. La section est subdivisée par sous-régions en raison de l'étendue du continent et des différences importantes constatées d'un pays à l'autre.

Asie de l'Est et Asie du Sud-est

En **Indonésie**, la radiodiffusion communautaire a été reconnue par la loi de 2002 relative à la radiodiffusion.¹⁹⁴ Aux termes de l'article 20 de cette loi, les radiodiffuseurs communautaires sont des entités juridiques indonésiennes fondées par des communautés, indépendantes et à but non lucratif, qui utilisent des émetteurs de faible puissance et desservent leurs communautés et dont le but consiste notamment à "améliorer le bien-être en diffusant des programmes représentatifs de l'identité nationale dans le domaine de la culture, de l'éducation et de l'information".

Ces règles ont été considérablement élargies par le règlement de 2005 relatif à l'exploitation de la radiodiffusion communautaire.¹⁹⁵ Ce règlement définit la communauté selon des critères géographiques ("un groupe de personnes qui vivent, ou qui vivent en interaction les unes avec les autres, dans une région donnée", article 1(3)). En vertu de ce règlement, les radiodiffuseurs doivent avoir le statut de coopérative ou d'association et se donner pour but précis de fournir un service de radiodiffusion communautaire. Selon l'article 4(2), pour que les radiodiffuseurs communautaires puissent s'établir, 51% de la population adulte au moins ou 250 adultes au moins, ainsi que le chef du village, le responsable de l'autorité locale ou le chef local doivent donner leur consentement par écrit. Dans la plupart des cas, ces exigences sont probablement difficiles à appliquer dans la pratique, sans compter qu'elles sont contraires aux règles sur l'indépendance des organismes exerçant une autorité de régulation sur les radiodiffuseurs.

L'article 18 du règlement énonce un ensemble de règles relatives au contenu des programmes que les radiodiffuseurs communautaires sont autorisés à diffuser. En substance, 80% des émissions doivent être produites localement et les contenus doivent viser à renforcer l'autonomie des auditeurs locaux, des enfants et des adolescents en particulier. En vertu de l'article 25, jusqu'à 15% des programmes peuvent provenir d'échanges avec d'autres radiodiffuseurs communautaires. Le règlement ne précise pas si ces 15% doivent faire partie des 80% indiqués plus haut.

En **Thaïlande**, la section 10(1) de la loi de 2008 relative à la radiodiffusion et à la télévision¹⁹⁶ définit plusieurs objectifs à l'intention des radiodiffuseurs publics. En vertu de la section 10(2), ces objectifs concernent également les radiodiffuseurs communautaires. Il s'agit notamment de "favoriser la connaissance, l'éducation, la religion, l'art et la culture, la science, la technologie et l'environnement, l'agriculture et la promotion d'autres professions, la santé, l'hygiène, le sport ou la qualité de vie des personnes," de protéger "la stabilité de l'État ou la sécurité publique" et de diffuser des "nouvelles et des informations visant à favoriser une bonne entente entre le gouvernement et son peuple et entre le parlement et le peuple." La radiodiffusion communautaire doit en outre être bénéfique à la communauté desservie mais la loi ne précise pas en quoi consiste ce prétendu effet bénéfique.

Les radiodiffuseurs communautaires doivent être dotés d'une personnalité juridique et être à but non lucratif, il ne peut en aucun cas s'agir d'organismes publics; ils doivent avoir pour objectif de promouvoir le bien public et de servir la communauté; les radiodiffuseurs communautaires peuvent également être des entités non juridiques, en vertu des règles prescrites par l'autorité de régulation (section 12). Lors de l'examen des demandes de licence de radiodiffusion communautaire, "la volonté de la communauté et le bien public seront pris en considération" (section 17(2)). Enfin, 70% au moins des émissions doivent diffuser des nouvelles ou des informations utiles à la communauté (section 33(2)).

La loi de 2010 sur l'autorité d'attribution des fréquences radioélectriques et de régulation des services de radiodiffusion et de télécommunications¹⁹⁷ a établi une nouvelle instance unique de régulation, la Commission nationale de la radiodiffusion et des télécommunications (NBTC). La loi définit la communauté selon des critères géographiques ou d'intérêts communs. Selon la section 4, la communauté "présente une cohésion sociale et culturelle, elle coopère sans relâche dans le cadre d'activités légales, morales et bien gérées et se fait l'expression de la volonté du groupe".

194 Loi n° 32 de 2002.

195 Règlement 51 de 2005.

196 B.E. 2550 (2008).

197 B.E. 2553 (2010).

Asie du Sud

L'Inde et le Bangladesh ont tous deux adopté des Politiques reconnaissant les radios communautaires, en 2006 et 2008 respectivement. Au **Bangladesh**, en vertu de cette Politique,¹⁹⁸ les licences de radio communautaire ne peuvent être délivrées qu'à des entités juridiques à but non lucratif ayant au moins cinq années de service communautaire à leur actif. Une communauté est définie comme "un groupe de personnes qui partagent des caractéristiques et/ou des intérêts communs, par exemple un lieu géographique -- ville, village ou quartier -- ou encore une vie économique et sociale grâce au commerce, au marketing et à l'échange de biens et de services". La communauté que desservira le diffuseur doit être clairement et précisément définie. Dans la phase pilote, la priorité a été donnée aux communautés rurales.

Pour remplir les conditions requises, l'entité doit être "détenue par une communauté spécifique, généralement par l'intermédiaire d'une fiducie, d'une fondation ou d'une association," elle doit être "établie grâce aux efforts d'une communauté spécifique," être "administrée par la communauté au nom du bien-être de la communauté," "dotée d'une structure de propriété et de gestion représentative de la communauté" et "financée essentiellement par des ressources provenant de la communauté". Les partis politiques et les groupes qui leur sont associés ne remplissent pas les conditions requises pour obtenir une licence. Une fois titulaire d'une licence, la station doit nommer un comité de gestion qui s'assure de la participation active de la communauté au fonctionnement et à la gestion de la station. La Politique préconise en outre que soient établis des comités consultatifs constitués des représentants des autorités locales, dont des officiers de police, ce qui présente l'inconvénient d'exposer ces stations à une possible influence des pouvoirs publics.

La Politique considère expressément que la radiodiffusion communautaire s'apparente au service public de radiodiffusion, à cela près qu'elle s'adresse à une communauté particulière plutôt qu'à l'ensemble de la nation. S'agissant des programmes, le but poursuivi est de "donner une voix aux sans-voix" et aux marginalisés. Les domaines à privilégier comprennent l'éducation des adultes et des enfants, la santé, la protection sociale et les questions de genre, la culture, les questions économiques locales, la petite enfance, la génération de revenus, les événements locaux, la langue locale et l'environnement. La communauté doit participer à la production des programmes et, plus précisément, "à la planification, à la mise en œuvre, au contrôle et à l'évaluation". Il est à déplorer que les stations aient également l'obligation de relayer les messages officiels ainsi que les programmes du diffuseur national. Les émissions politiques sont interdites ainsi, semble-t-il, que les informations à caractère général, bien que les "informations sur le développement local" soient autorisées (clauses 1, 2, 3 et 7).

La **Politique indienne**,¹⁹⁹ source majeure d'inspiration de la Politique du Bangladesh, considère que les organisations à but non lucratif et les instituts d'enseignement remplissent les conditions requises pour obtenir une licence de radiodiffusion communautaire. Dans le premier cas, il doit s'agir d'organisations à but non lucratif légalement établies (organisations de la société civile et associations de bénévoles) ayant à leur actif "cinq années au moins de services auprès d'une communauté locale" et dotées "d'une structure de propriété et de gestion représentative de la communauté que le service de radiodiffusion communautaire entend desservir". Les partis politiques, les organisations à but lucratif et les organisations interdites ne présentent pas les conditions requises pour obtenir une licence (clauses 1 et 2).

S'agissant des programmes, les contenus doivent "être en rapport avec les besoins éducatifs, sociaux et culturels de la communauté ainsi qu'avec ses besoins en termes de développement" et "tenir compte des intérêts et des besoins particuliers de la communauté locale". Les domaines à privilégier sont le développement, l'agriculture, la santé, l'éducation, l'environnement, la protection sociale, le développement de la communauté et la culture. 50% au moins des contenus doivent être produits avec la participation de la communauté locale. L'objectif principal étant d'être au service de la communauté, il est préférable que les contenus soient dans la langue et les dialectes locaux. Les émissions politiques, les informations et l'actualité ne sont pas autorisées (clauses 1, 5 et 9(i)).

198 Politique relative à l'établissement, à la diffusion et au fonctionnement des radios communautaires, Ministère de l'information, 12 mars 2008.

199 Principes directeurs relatifs à l'établissement des stations de radio communautaire en Inde: http://mib.nic.in/writereaddata/html_en_files/crs/CRBGUIDELINES041206.pdf

III.1.3 Europe

Nous examinerons ci-dessous six pays européens, dont deux sont situés en Europe orientale et centrale, qui accordent une importance relativement grande à la radiodiffusion communautaire. C'est en Europe que la reconnaissance juridique des trois niveaux de radiodiffusion (service public, commercial et communautaire) jouit de la tradition la plus forte. Les quatre pays d'Europe occidentale décrits ci-dessous ont donc tous une longue tradition de service public de radiodiffusion, service qui bénéficie également d'une reconnaissance juridique dans les deux pays d'Europe orientale et centrale, actuellement en phase de transition d'un système de radiodiffusion d'État vers un système de radiodiffusion de service public.

Le **Danemark** accorde une plus grande attention aux radios locales et à la télévision non commerciale²⁰⁰ qu'à la radiodiffusion communautaire. Les principales règles régissant la radiodiffusion figurent donc dans l'arrêt de 2009 sur la radiodiffusion locale.²⁰¹ En ce qui concerne la télévision, la note d'information de 2011 sur la télévision non commerciale dans le multiplex 1 donnait accès, ce qui était précurseur en Europe, à une plateforme numérique pour ces télévisions.²⁰² Au Danemark, le paysage est dominé par les radios locales: selon Community Media Forum Europe,²⁰³ sur 179 stations de radio titulaires d'une licence en 2012, 160 entraient dans cette catégorie. Selon l'arrêt de 2009, l'un des principaux critères d'attribution de licence aux radios locales vise à garantir aux habitants de la région un accès à une grande diversité de programmes (clause 6). L'obtention de subventions, source très importante de revenus pour les radios locales (voir ci-dessous), fait l'objet de règles bien précises; l'entité doit notamment adopter un mode d'exploitation non commercial (ne pas diffuser de publicités commerciales).

En **France**, la radiodiffusion est régie par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), établi en 1989 par amendement²⁰⁴ à la loi de 1986 relative à la liberté de communication²⁰⁵ (loi de 1986). Les radios communautaires sont définies de façon indirecte dans le communiqué de presse 34 du 29 août 1989²⁰⁶ dans lequel le CSA définit cinq catégories de services de radio, à commencer par les services non commerciaux, eux-mêmes définis plus loin comme des associations et des fondations proposant des services à but non lucratif et éligibles au fonds de soutien à l'expression radiophonique (FSER).

Pour être éligible à ces fonds, une radio doit satisfaire aux conditions posées à l'article 29(14) de la loi de 1986, qui exige que les services soient édités par une association et accomplissent une mission de communication sociale de proximité, entendue comme le fait de favoriser les échanges entre les groupes sociaux et culturels, le soutien au développement local, la protection de l'environnement ou la lutte contre l'exclusion. En outre, aux termes de l'article 80 de la loi de 1986, pour que les services de radio soient éligibles au FSER, les recettes provenant de la publicité de marque ou de parrainage ne doivent pas excéder 20 % du chiffre d'affaires total.

En **Hongrie**, la principale disposition de la loi de 2010 relative aux services de médias et aux médias de masse²⁰⁷ faisant référence aux médias communautaires figure à l'article 66. En vertu de cette

200 En d'autres termes, la télévision sans publicités commerciales.

201 Ministère de la culture, arrêté n° 881 du 17 septembre 2009 sur la radiodiffusion locale, 17 septembre 2009: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=126145&exp=1>.

202 Ministère de la culture, Note d'information sur la télévision non commerciale dans le MUX 1, 20 décembre 2011: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=139691>. Voir également The State of Community Media in the European Union, Parlement européen, Direction générale des politiques internes de l'Union, 29 septembre 2007, p. 12: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/cult/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=22408>.

203 Voir le tableau sur le site: https://docs.google.com/spreadsheets/pub?key=0AvZa5iTe_EmWdGNiRFhqRnJaa2c3NXRhNXpSZUhkQmc&single=true&gid=0&output=html. L'Agence danoise pour la culture fait toutefois état de l'existence de quelque 300 radios locales, dont des radios communautaires: <http://www.kulturstyrelsen.dk/english/media/media-structure-radio-and-tv/radio-in-general-in-denmark/#.UTG8NaVqOyG>.

204 Loi n° 89-25 du 17 janvier 1989 modifiant les dispositions de la loi de 1986.

205 Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, version consolidée au 17 novembre 2013: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930>.

206 <http://www.csa.fr/Espace-Presses/Communiqués-de-presses/Politique-radiophonique-du-CSA-definition-de-cinq-categories-de-radios>.

207 Loi CLXXXV de 2010, entrée en vigueur le 1er janvier 2011. Consultable sur le site: <http://www.euractiv.fr/sites/default/files/dokumentum.pdf>. A noter que cette loi a fait l'objet de vives critiques de la part de militants de la liberté des médias, qui estiment qu'elle ne respecte pas les normes internationales relatives à la liberté d'expression. Voir par exemple l'analyse détaillée du projet de loi (qui n'a quasiment pas été modifié avant d'être adopté) de Karol Jakubowicz commandée par le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias: <http://www.osce.org/fom/71218>.

disposition, les radiodiffuseurs communautaires terrestres sont tenus de remplir l'une des conditions suivantes: a) desservir une communauté spécifique, sociale, nationale, ethnique, culturelle ou religieuse; b) desservir une communauté géographique; c) consacrer la majeure partie de leur temps de programmation à la poursuite des objectifs des médias de service publics (tels que définis à l'article 83). Lorsqu'un média dessert une communauté spécifique, ses statuts doivent définir ses objectifs, décrire les domaines et les sujets culturels qu'il traite, désigner la ou les communautés sociales ou géographiques auxquelles il s'adresse et fixer le pourcentage minimum de programmes destinés à la communauté en question.

L'article 66(4) impose aux médias communautaires un certain nombre d'obligations en termes de programmes. Les médias doivent diffuser régulièrement des informations portant sur des événements sociaux ou locaux survenant dans la communauté et des programmes culturels, programmer chaque semaine au moins quatre heures d'émissions radiodiffusées inédites, consacrer les deux tiers au moins de leur temps d'antenne à des programmes poursuivant les objectifs du service public (tels que définis à l'article 83)²⁰⁸ et, dans le cas des radios, consacrer la moitié au moins de leur programmation musicale à des œuvres hongroises. Aux termes de l'article 36(6), les médias communautaires ont en outre l'obligation de consacrer deux minutes toutes les deux heures à des messages d'intérêt public et, en cas d'urgence, de relayer les annonces officielles (article 32(6)).

En **Serbie**, la loi relative à la radiodiffusion²⁰⁹ inclut dans la définition des radiodiffuseurs les stations de radio et de télévision du "secteur civil" (article 43). En vertu de l'article 95, ces stations doivent répondre aux "intérêts particuliers de groupes sociaux et d'associations civiles spécifiques", être "fondées par une organisation à but non lucratif issue de la société civile (organisation non gouvernementale ou association civile)" et être à caractère non lucratif.

S'agissant de la programmation, les contenus doivent correspondre au domaine d'activité de l'organisation fondatrice, ce qui diffère quelque peu de l'approche plus traditionnelle, qui veut que les radiodiffuseurs communautaires soient représentatifs de la communauté. Cependant, étant donné que dans beaucoup de pays, les radios fondées par des ONG sont traitées dans la pratique comme des radiodiffuseurs communautaires, on peut considérer qu'il s'agit là d'une reconnaissance officielle de la radiodiffusion communautaire. En termes de programmation, ces opérateurs sont astreints aux mêmes obligations que les radiodiffuseurs de service public, ils doivent notamment respecter le principe d'impartialité politique et promouvoir le pluralisme et il leur est interdit de diffuser des discours d'incitation à la haine (article 79). Il est par ailleurs interdit aux stations du secteur civil "d'agir en qualité de médiateurs, de représentants ou d'annonceurs de ou au nom de tierces parties" (Article 107).

En **Espagne**, la réglementation de la radiodiffusion relève à la fois de la compétence du gouvernement national et de celle des Communautés autonomes et des Collectivités locales. Dans de nombreuses régions, la radiodiffusion est donc régie par des dispositions législatives ou administratives très variées. Pour les besoins du présent rapport, nous prendrons le régime juridique catalan pour illustrer la situation des Communautés autonomes et des Collectivités locales. Notons toutefois que toutes les régions ne se sont pas dotées de régimes juridiques propres à la radiodiffusion communautaire.

La loi de 2010 sur la radiodiffusion²¹⁰ définit à l'article 32(1) "les services de médias audiovisuels communautaires à but non lucratif" comme des entités privées à but non lucratif fournissant des services communautaires visant à répondre aux besoins sociaux, culturels et de communication de communautés et de groupes sociaux spécifiques, notamment en favorisant la participation des citoyens. Quant à l'article 70(3) de la loi de 2005 sur la radiodiffusion de Catalogne,²¹¹ il donne une définition similaire de ces services, considérés comme des services communautaires à but non lucratifs et répondant aux besoins sociaux, culturels et de communication de communautés et groupes sociaux spécifiques, basés sur des "normes ouvertes, un accès clair et transparent à la fois à la programmation et à la production et à la gestion, et garantissant un degré optimal de participation et de pluralisme". Dans la pratique, ces définitions, très larges, n'excluent pas les radios à caractère commercial.²¹²

208 On notera que ce pourcentage est supérieur à celui qui est exigé pour avoir le statut de radiodiffuseur communautaire, ce qui constitue une incohérence manifeste dans la loi.

209 Loi n° 42 de 2002, adoptée le 18 juillet 2002: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=208847.

210 Loi générale sur la communication audiovisuelle 7 du 31 mars 2010.

211 Loi 22 du 29 décembre 2005 sur la communication audiovisuelle de Catalogne: <http://www.cac.cat/web/nsa/llistat.jsp?MzY%3D&MQ%3D%3D&L3dlYi9uc2EvbGxpc3RhdENvbnRlbnQ%3D#>.

212 Escudero, Manuel Chapparo (2008) *The Radio Journal: International Studies in Broadcast and Audio Media* Volume 1(3): 177-192. Consultable sur le site: http://www.tranquileye.com/free/files/Community_Radio_Western%20_Europe_1994.html.

A l'instar de nombreux pays européens, en **Suède**, la loi ne définit les opérateurs communautaires, et notamment les radios, qu'en termes assez généraux. La loi de 2010 sur la radio et la télévision²¹³ définit les radiodiffuseurs communautaires comme des "radios locales exploitées par des associations et des communautés religieuses déclarées" (chapitre 3, section 1(8)). Le chapitre 12 traite des licences de radiodiffusion communautaire. En vertu de la section 4 de ce chapitre, les licences de radiodiffusion communautaire ne peuvent être attribuées qu'à des associations à but non lucratif ou à des communautés religieuses déclarées "liées à la zone de diffusion" ou encore à une association de radio communautaire. Selon un rapport publié en 2005 par le ministère de la culture, la Suède comptait en février 2004 quelque 1200 radios communautaires dotées de licences et réparties sur plus de 160 sites. Près d'un quart d'entre elles, soit 300 environ, étaient des stations de radio à caractère confessionnel.²¹⁴

Afin de déterminer si une association ou une organisation religieuse entretient des liens avec la communauté, on tiendra compte du lieu où sont situés le studio et les locaux de l'association, du lieu de résidence de la personne juridiquement responsable de la diffusion et de celui des membres du conseil d'administration de l'association et enfin du lieu où se tiennent les conseils d'administration de l'association. Selon le chapitre 18, section 3(1), la licence pourra être révoquée si le radiodiffuseur ne remplit plus les conditions fixées au chapitre 12, section 4.

Les règles relatives aux contenus des associations de radiodiffusion communautaire sont énoncées au chapitre 14, section 4, intitulée "Portée des programmes d'une association de radiodiffusion communautaire". Les émissions des radios communautaires ne doivent traiter que des événements qui présentent un intérêt pour les détenteurs de la licence, des informations limitées sur la vie de la municipalité, des informations sur les programmes et la grille des programmes, ainsi que des informations sur les activités des radios communautaires. Ces règles sont très restrictives mais il est difficile de savoir si elles s'appliquent à toutes les radios communautaires ou uniquement à celles qui dépendent d'une association de radios communautaires.

III.1.4 Amérique latine

Comme nous l'avons indiqué plus haut, il ne serait pas faux de dire que la radiodiffusion communautaire est née en Amérique latine. Les premiers cadres juridiques adaptés et propices à la radiodiffusion communautaire n'ont cependant été établis dans la région qu'assez récemment. Cela étant, par rapport au reste du monde, l'Amérique latine peut désormais s'enorgueillir de posséder les régimes juridiques parmi les plus favorables qui soient à la diffusion communautaire, qu'il s'agisse de radio ou de télévision.

En **Argentine**, l'article 4 de la loi de 2009 sur les services de médias audiovisuels²¹⁵ définit simplement la radiodiffusion communautaire comme suit:

[Un] opérateur poursuivant un objectif social et ayant pour caractéristique d'être géré par divers types d'organisations sociales à but non lucratif. Il se caractérise essentiellement par la participation de la communauté à la propriété des médias ainsi qu'à la programmation, à la gestion, à l'exploitation, au financement et à l'évaluation. Ces diffuseurs sont des médias indépendants, ils ne relèvent pas du secteur public.

La **Bolivie** peut se targuer d'avoir créé, dès les années 1940, les premières stations communautaires, lorsque des syndicats de mineurs établissent des radios dans les camps de mineurs. Le pays a depuis mis en place un cadre bien adapté à ces radiodiffuseurs. La législation bolivienne contient plusieurs éléments définissant la radiodiffusion communautaire. Dans son article 10(1) consacré à l'attribution de la bande de fréquence, la loi de 2011 sur les télécommunications²¹⁶ fait référence à la fois à la communauté sociale et aux communautés autochtones et originaires, aux communautés afro-boliviennes et aux communautés interculturelles. Par ailleurs, le décret suprême n° 29174²¹⁷ de 2007, intitulé "Règlement des services de télécommunications dans les zones rurales du territoire national",

213 Consultable sur le site: <http://www.radioochtv.se/Documents/Styrdokument/Radio%20and%20Television%20Act.pdf?epslanguage=sv>.

214 Ministère de la culture, Broadcasting Public Service - Financing and Taxes, janvier 2005, section 2.3.4. Consultable sur le site : <http://www.regeringen.se/content/1/c6/03/78/52/b6fb4b1f.pdf>.

215 Loi 25.522, Servicios de Comunicación Audiovisual, 10 octobre 2009.

216 Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, Loi 164, 8-août-2011.

217 Adopté le 22 juin 2007.

est consacré, comme son nom l'indique, aux services dans les zones rurales, définies comme ayant moins de 10.000 habitants (article 3).

Le décret suprême de 2007 définit à l'article 3 la diffusion communautaire comme "des services de radio ou de télévision gérés et exploités par des communautés, qu'il s'agisse de communautés de personnes rurales, autochtones ou originaires, et dont les émissions proviennent de sites ruraux et sont destinées à être directement réceptionnées par l'ensemble de la population, et ce dans le but de favoriser une communication libre et diverse entre les individus et les organisations communautaires dans leurs domaines d'activités respectifs". Le décret définit également la communauté comme un groupe de personnes (rurales) "entretenant d'étroites relations en raison des problèmes qui leur sont communs et de l'histoire, de la géographie, de la culture et des traditions qu'ils ont en partage".

En vertu des articles 30 et 36 du décret suprême de 2007, les radiodiffuseurs communautaires doivent être à but non lucratif et chercher à diffuser des émissions qui répondent aux besoins essentiels de la communauté, notamment dans les domaines du service social, de l'éducation, de la santé, de la participation démocratique, de la culture, du bien-être et de la production, tout en proposant des solutions pour faire face aux problèmes rencontrés par la communauté. Ces radiodiffuseurs doivent en outre adopter un mode de fonctionnement participatif, assurer un accès équitable à tous les membres de la communauté, notamment en prévoyant des créneaux horaires de participation directe, et encourager l'emploi des langues autochtones. Les demandes de licence devront montrer que le candidat est représentatif de la communauté (article 32)). Il est par ailleurs interdit de délivrer une licence aux responsables politiques, aux fonctionnaires, au personnel militaire, aux autorités religieuses et à toute personne intervenant déjà dans le domaine de la radiodiffusion.

Le **Brésil** s'est, lui aussi, doté d'une loi relative à la radio communautaire,²¹⁸ adoptée, ainsi que ses règlements d'application, dès 1998.²¹⁹ Les radiodiffuseurs communautaires y sont définis comme des stations de faible puissance, émettant sur une zone restreinte et gérées par des fondations et des associations communautaires à but non lucratif, légalement établies dans la région qu'elles desservent et dirigées par des Brésiliens de souche ou par des personnes naturalisées depuis au moins dix ans (articles 1 et 7 de la loi; les règles relatives à la citoyenneté sont également précisées dans l'article 222(1) de la constitution).²²⁰ La station doit désigner un conseil consultatif communautaire comprenant au moins cinq représentants d'organisations de la communauté locale, telles que des associations de commerçants, des associations caritatives, des associations de résidents ou des associations religieuses, ayant compétence pour veiller à ce que les programmes servent les intérêts de la communauté (article 8).

Aux termes des articles 3 et 4 de la loi, ces stations doivent servir les intérêts de la communauté, notamment en diffusant des programmes qui fassent rayonner la culture et les traditions locales, qui sensibilisent l'opinion, qui privilégient les contenus éducatifs, artistiques, culturels et informatifs, qui contribuent au perfectionnement professionnel des journalistes, qui soutiennent l'intégration de la communauté et qui donnent aux citoyens la possibilité et les moyens de s'exprimer. Toute personne vivant dans la communauté doit pouvoir exprimer ses opinions à propos des contenus diffusés par la station, en accord avec la grille des programmes. Les radios communautaires ne sont pas autorisées à constituer des réseaux. Elles doivent en outre respecter une durée minimale de diffusion quotidienne, qui sera fixée par règlement (articles 16 et 17 de la loi).

En **Colombie**, la radiodiffusion communautaire a été reconnue par le décret n° 1981 de 2003.²²¹ L'article 2 du décret donne du service de radiodiffusion communautaire la définition suivante:

Un "service de radiodiffusion communautaire sonore" désigne un service de radiodiffusion communautaire à but non lucratif, c'est-à-dire un service public de télécommunication promouvant l'intérêt social et détenu par l'État qui le gère de manière indirecte par l'entremise de communautés organisées et dûment constituées en Colombie.

218 Loi n° 9.612 du 19 février 1998, Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências.

219 Décret n° 2.615 du 3 juin 1998.

220 D'autres dispositions s'appliquent à la radio et à la télévision éducatives. Voir Octavio Pleranti, directeur, Secrétariat des communications électroniques, ministère de l'information, "Broadcasting in Brazil", août 2012. Consultable sur le site: http://www.wipo.int/edocs/mdocs/mdocs/en/wipo_ip_grtkf_bra_12/wipo_ip_grtkf_bra_12_topic_9_presentation_pieranti.pdf.

221 Consultable sur le site: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8814>.

Une “Communauté organisée” désigne une association communautaire à but non lucratif établie conformément à la loi, composée de personnes morales et/ou physiques et dont les membres sont unis par des liens de voisinage et de coopération mutuelle dans l’intérêt du développement local et de la participation de la communauté.

Conformément à l’approche suivie en Colombie, ces stations de radio font partie du réseau général de radiodiffusion de service public bien qu’elles soient gérées localement par les communautés à qui elles s’adressent. Plus que les liens de ces stations avec la communauté en tant que tels, c’est leur caractère local qui est privilégié. Bien avant l’adoption du décret, cette politique était inspirée par la volonté de faire en sorte que chaque municipalité du pays dispose au moins d’un service de radio locale.²²²

S’agissant des programmes, l’article 3 du décret invite la radiodiffusion communautaire à être participative et pluraliste, à se mettre au service des besoins en communication de la zone desservie et à faciliter l’accès à l’information et à la participation via des programmes qui “favorisent le développement social, la coexistence pacifique, les valeurs démocratiques, la construction de la citoyenneté et le renforcement des identités culturelles et sociales”.

L’article 4 revient plus en détail sur cet aspect en préconisant que les programmes créent des espaces d’expression et d’information qui favorisent l’éducation, la communication et la culture et qui encouragent le débat social entre les différents acteurs de la société, contribuant ainsi à la promotion de l’intégration et de la solidarité, de la démocratie, de la participation et des droits fondamentaux. En vertu de cet article 4, les radios communautaires doivent se définir comme telles et s’abstenir de diffuser des programmes pouvant s’apparenter à du prosélytisme. La production des programmes doit par ailleurs associer différents secteurs de la zone de diffusion.

Les radios communautaires doivent préparer des manuels de rédaction dans un délai de six mois après avoir commencé à émettre et en adresser plusieurs exemplaires au ministère de l’information. L’article 5 témoigne lui aussi de liens peut-être trop étroits avec le gouvernement lorsqu’il fait obligation aux radios communautaires de “coopérer avec le ministère des communications dans la mise en œuvre des projets et des stratégies de communication qui incitent la communauté à participer à la résolution de ses propres problèmes, à s’intégrer au processus de développement social et économique du pays et à l’expression de sa culture”.

Le décret impose des conditions très strictes sur la structure des radios communautaires, sans doute pour veiller à ce que ces radios entretiennent des liens solides avec les représentants de la zone cible et qu’elles soient soumises à leur supervision. Une fois titulaires d’une licence, les radios doivent créer un conseil de programmation chargé “ d’élaborer et de suivre les politiques, les plans et les projets de programmes et de s’assurer du bon respect des objectifs du Service de radiodiffusion communautaire” (article 9). Ce conseil doit inclure des représentants des organisations sociales et des institutions de la municipalité afin de rendre compte de la diversité de la société locale. Parmi les fonctions qui lui sont dévolues, le conseil doit notamment veiller à ce que les programmes reflètent la diversité et les besoins de la zone cible et qu’ils soient de qualité; il doit également s’employer à favoriser la participation à la station de radio, contribuer à l’élaboration du manuel de rédaction et préparer un rapport annuel qui sera distribué aux habitants et remis au ministère des communications (articles 10 et 11).

L’**Uruguay** a adopté une loi consacrée à la radiodiffusion communautaire en 2007,²²³ ainsi que des règlements d’application en 2010.²²⁴ Cet ensemble de dispositions est souvent considéré comme constituant l’un des régimes de radiodiffusion communautaire les plus progressistes au monde. En vertu de l’article 4 de cette loi, l’État a l’obligation de garantir et de promouvoir la radiodiffusion communautaire. Le système uruguayen se distingue notamment par son Conseil consultatif honoraire de radiodiffusion communautaire (Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria, CHARC), où siègent des représentants de divers secteurs (ministères, législateurs, organismes éducatifs, ONG et associations de radios communautaires); ces représentants sont chargés de conseiller le CHARC en matière de réglementation de la radiodiffusion communautaire, notamment en ce qui concerne l’attribution des licences (articles 15 et 16).

222 ICT Regulation Toolkit, Colombia’s universal access to community radio: <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/PracticeNote.3152.html>.

223 Loi 18.232 sur la radiodiffusion communautaire, publication officielle le 9 janvier 2008.

224 Décret n°417/010, publication officielle le 14 janvier 2011.

C'est à l'article 4 que l'on trouve la principale définition d'un radiodiffuseur communautaire, qui doit impérativement être une organisation d'intérêt public, privée et à but non lucratif, ayant compétence pour promouvoir, entre autres, la liberté d'expression, le développement social, les droits de l'homme, la diversité culturelle, les valeurs démocratiques et la coexistence pacifique. Les programmes seront de préférence produits sur place et auront une portée nationale. Cette dernière caractéristique est propre à l'Uruguay, dans de nombreux pays en effet c'est plutôt la portée locale des programmes qui est privilégiée. La programmation devra ménager un espace pour les programmes indépendants, produits de préférence par des personnes et des groupes vivant dans la région desservie.

Aux termes de l'article 6, pour satisfaire aux conditions d'attribution de licence de radio communautaire, il faut être une entité juridique à but non lucratif déjà reconnue par le ministère de l'éducation et de la culture ou en voie de constitution. L'article 13 admet par ailleurs l'idée de partage des fréquences attribuées à la radiodiffusion communautaire avec des groupes locaux présentant les mêmes caractéristiques que les radiodiffuseurs communautaires sans pour autant constituer une entité juridique.

L'article 8 définit les aspects à prendre en considération lors de l'attribution des fréquences, dont le plan des services que le candidat entend proposer à la communauté, les mécanismes mis en place pour assurer la participation du public à la gestion et à la programmation de la radio, l'expérience des candidats en matière d'engagement communautaire dans la région et les références provenant d'individus et d'organisations dans les régions appuyant la demande.²²⁵ Selon l'article 19 des règlements d'application, les stations communautaires sont tenues de proposer un minimum de six à 12 heures de programmes quotidiens.

III.1.5 Autres pays

Il n'est pas non plus inutile de décrire dans le présent rapport les cadres juridiques relatifs à la radiodiffusion communautaire adoptés par des pays situés dans d'autres régions que celles que nous avons examinées ci-dessus. En raison de la solidité de leurs cadres juridiques et de l'intérêt que présentent les approches qu'ils ont définies, nous avons choisi pour exemples l'Australie et le Canada

La radiodiffusion communautaire jouit d'une très forte popularité en **Australie**. Selon l'Autorité australienne des communications et des médias (Australian Communications and Media Authority (ACMA)), quelque 354 stations de radio étaient titulaires d'une licence en date du 6 mai 2013.²²⁶ Selon la Community Broadcasting Foundation, 26% environ des Australiens âgés de plus de 15 ans écoutent la radio communautaire une fois par semaine, et 4% écoutent exclusivement la radio communautaire.²²⁷ Selon la section 15 de la loi sur les services de radiodiffusion,²²⁸ les services de radiodiffusion communautaire sont "proposés à des fins communautaires", ils sont à but non lucratif et leurs programmes sont accessibles gratuitement. La section 80(1)(b) de la loi revient plus en détail sur ce point en disposant qu'un service communautaire doit "représenter les intérêts d'une communauté" (voir aussi la section 92C(1)(b) sur les services temporaires). En vertu de la section 84(2), l'examen des demandes de services "permanents" (licences de cinq années) tient compte d'autres critères; il s'agit notamment de déterminer la mesure dans laquelle le service répond aux besoins actuels ou futurs de la communauté, la nature de la communauté, les autres services de radiodiffusion accessibles à la communauté et la capacité du candidat à fournir ce service.

La clause 9(2) de l'annexe 2 de la loi donne de plus amples précisions sur le critère de représentativité de la communauté. Les titulaires de licences doivent ainsi "encourager les membres de la communauté qu'ils desservent à participer : (i) à l'exploitation de la station titulaire de la licence ; (ii) à la sélection et à la fourniture de programmes diffusés aux termes de la licence" et "au(x) service(s) proposés pour répondre aux besoins de la communauté".

Les Principes directeurs de l'ACMA sur la participation communautaire à la radiodiffusion reviennent plus amplement sur la notion de représentation de la communauté.²²⁹ L'intérêt de la communauté y est défini soit en termes de communauté géographique (intérêt général de la communauté) soit en termes de communauté d'intérêts (intérêt communautaire spécifique), par exemple intérêts

225 Voir également les articles 3, 7 et 10 du décret.

226 Liste consultable sur le site: http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_311075.

227 Community Broadcasting Foundation Ltd. Annual Report 2011/12. Consultable sur le site: http://www.cbf.com.au/files/2113/5466/6033/CBF_Annual_Report_2012.pdf.

228 Loi n°110 de 1992, dans sa version modifiée.

229 24 juin 2010. Consultable sur le site: http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_311079.

ethniques, autochtones, musicaux ou religieux. Les Principes directeurs décrivent en détail la notion de participation de la communauté, qui est abordée dans les deux principales rubriques: participation à l'exploitation de la station titulaire de la licence; participation à la sélection et à la fourniture des programmes. Les titulaires de licence doivent encourager activement les membres de la communauté à participer à l'exploitation et aux programmes. Pour y parvenir, les méthodes sont nombreuses mais il est vivement recommandé de renforcer la participation au moyen d'un système d'adhésion.

Les règles de la participation communautaire sont définies de manière plus détaillée dans les Codes de pratique de la radiodiffusion et de la télévision. Adoptées par l'Association australienne de radiodiffusion communautaire (Community Broadcasting Association of Australia, CBAA), l'association sectorielle, ces règles ont été déposées auprès de l'ACMA. La clause 2.1 des codes de pratique de radiodiffusion communautaire²³⁰ énonce ainsi:

Notre station s'assurera que les personnes de notre communauté qui ne sont pas bien desservies par d'autres médias sont encouragées et aidées à participer à la fourniture de notre service. Nous mettrons en place des politiques et des procédures d'appui à cet engagement. Nous documenterons les efforts que nous déployons pour favoriser la participation communautaire.

Le **Canada** s'est doté de règles très précises définissant la radiodiffusion et la télévision communautaires et a fixé à cet effet des conditions relativement strictes en matière de programmes. Ces règles figurent pour la plupart dans les politiques réglementaires adoptées par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), instance de régulation de la radiodiffusion et des télécommunications.

C'est dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2010-499 du CRTC que figure la définition la plus récente de la radio communautaire. Cette définition concerne la radio communautaire et la radio de campus, qu'elle distingue si nécessaire. En vertu du paragraphe 13, une station de radio de campus ou communautaire doit être détenue, exploitée, gérée et contrôlée par un organisme à but non lucratif. Gérée par les membres de la communauté, elle offre régulièrement des possibilités de formation aux bénévoles. Ces stations doivent refléter les besoins et les valeurs des communautés, associer des bénévoles à la création des programmes et à l'exploitation des stations, proposer des programmes d'une grande richesse en informations locales et répondre aux besoins et aux intérêts communautaires négligés par les stations commerciales et les radios de service public (paragraphe 12).

Les programmes doivent être basés sur les besoins et les intérêts de la communauté et diffuser des informations et des nouvelles locales et régionales ainsi qu'un contenu arrimé aux enjeux socioéconomiques et communautaires, tout en favorisant la culture et l'expression artistique locales ainsi que les nouveaux talents (paragraphe 14). La politique fixe par ailleurs un certain nombre d'exigences minimales en termes de contenu, notamment:

- Au moins 15 % des programmes devront être des émissions de création orale (ne diffusant pas de musique) (paragraphe 50). Lors du renouvellement de leur licence, les requérants devront clairement expliquer en quoi leur programmation de création orale satisfait aux besoins et aux intérêts locaux et préciser le nombre de programmes produits par des bénévoles (paragraphe 51).
- Au moins 20% de la musique ne doit appartenir ni à la sous-catégorie 21 (pop, rock et danse), bien que les stations de campus ne soient pas assujetties à cette exigence (paragraphe 68), ni à la catégorie 2, (musique populaire, incluant la sous-catégorie 21); 40% de la musique diffusée doit être canadienne (paragraphe 61); les stations de langue française devront diffuser 65% d'œuvres musicales françaises (paragraphe 79).
- Au moins 5 % des œuvres musicales diffusées doivent appartenir à la catégorie 3 (musique pour auditoire spécialisé, paragraphe 72); 15% de ces œuvres seront canadiennes (paragraphe 62).
- Les titulaires qui exploitent des stations dans des marchés qui ne comptent aucune station à caractère ethnique peuvent consacrer jusqu'à 40 % de leurs programmes à des émissions dans une langue tierce. Dans les marchés desservis par une station à caractère ethnique, les stations pourront consacrer au plus 15 % de leurs programmes à des émissions dans une langue tierce.

230 Enregistrée par l'ACMA le 23 octobre 2008. Consultable sur le site: http://www.acma.gov.au/webwr/_assets/main/lib410018/community_radio_broadcasting-code_of_practice_2008.pdf.

Au moins 60% des contenus de la télévision communautaire doivent être consacrés à des émissions communautaires locales (Règlement sur la distribution de radiodiffusion DORS/ 97-555, section 31), définies comme des programmes reflétant la communauté et étant produits par le titulaire dans la zone de desserte autorisée ou par les membres de la communauté ou de la municipalité (Avis public de radiodiffusion CRTC 2002-61, paragraphe 28). Le pourcentage de programmes consacrés à l'accès communautaire (produit par les membres de la communauté indépendamment de la direction de la station) devrait passer de 40% entre septembre 2012 et août 2013 à 45% l'année suivante et à 50% ensuite (Règlement sur la distribution de radiodiffusion DORS/ 97-555, section 31).

III.1.6 Analyse

Les définitions juridiques et les exigences auxquelles sont assujetties les radiodiffuseurs communautaires se répartissent en trois grandes catégories: la forme (exigences relatives à la structure du radiodiffuseur); les liens avec la communauté (dans quelle mesure le radiodiffuseur doit entretenir des liens directs avec la communauté); et les normes positives de contenu (l'obligation pour la station de radiodiffusion communautaire de diffuser des contenus jugés "pertinents" pour la communauté).

Forme

Dans la quasi totalité des pays examinés, le titulaire de la licence doit être une entité à but non lucratif. La plupart des pays exigent par ailleurs que la station de radio communautaire ait une forme juridique bien que certains d'entre eux, comme la Thaïlande et l'Uruguay, évoquent également la possibilité de reconnaître les entités sans statut juridique spécifique.

Outre les entités spécifiquement communautaires, certains pays reconnaissent également les radiodiffuseurs établis par des établissements d'éducation (essentiellement des universités). En Bolivie, ces règles ne s'appliquent qu'aux stations rurales, tandis qu'au Bangladesh, bien qu'il n'existe pas de règle fixe en la matière, il a été décidé de privilégier avant tout les stations de radio rurales. La Bolivie reconnaît par ailleurs plusieurs types de stations à caractère autochtone (communautés autochtones et originaires, communautés afro-boliviennes et communautés interculturelles). En Éthiopie, les administrations locales peuvent exploiter des stations communautaires mais il existe ailleurs une forte présomption contre les organes étatiques. Ainsi, en Uruguay, aux termes de la loi, il est formellement interdit aux organes étatiques d'exploiter des stations communautaires.

Dans la plupart des pays, il est interdit d'attribuer une licence de radiodiffusion communautaire à certains types d'entités, le plus souvent les partis et les responsables politiques ou encore les étrangers (au Brésil, l'interdiction concerne même les personnes naturalisées vivant dans le pays depuis moins de dix ans) et les organisations confessionnelles (par exemple en Éthiopie et en Bolivie). D'autres pays, comme la Hongrie, la Suède et l'Australie, autorisent en revanche les radiodiffuseurs communautaires desservant des communautés religieuses à obtenir une licence. Les personnes reconnues coupables de crimes graves (Éthiopie), le personnel militaire (Bolivie) et les organisations interdites (Inde) ne peuvent pas non plus obtenir de licence.

Les liens avec la communauté

Tous les pays examinés reconnaissent les communautés géographiques et, dans certains cas comme en Bolivie, ils tiennent également compte de l'histoire et des intérêts communs. Plusieurs pays reconnaissent en outre les communautés d'intérêt bien que, dans la mesure où les membres de ces communautés sont parfois dispersés sur l'ensemble du territoire, l'attribution des licences et des fréquences puisse poser problème. Au Bangladesh, la loi exige que la communauté soit "bien définie", sans préciser clairement ce que cela signifie dans la pratique.

Les lois contiennent souvent des déclarations très générales selon lesquelles les stations appartiennent ou rendent compte à des communautés, qu'elles desservent ou dont elles servent les intérêts. Ce concept a évidemment toute son importance mais l'interprétation de ces déclarations soulève des interrogations. Dans la mesure où elles servent de critères d'attribution des licences, elles donnent semble-t-il une grande marge de manœuvre à l'instance de régulation, ce qui peut poser problème soit parce les décisions risquent alors d'être arbitraires soit parce qu'elles ouvrent la porte à une éventuelle ingérence politique.

Dans les pays examinés, plusieurs approches plus précises se dégagent dans le domaine de la participation et de la réactivité de la communauté. Ainsi, l'Éthiopie, le Brésil et la Colombie, entre autres, exigent que l'entité exploitant la station soit dotée d'une structure bien spécifique qui rende possible la participation communautaire. Si cette méthode est un moyen certain d'assurer la participation de la communauté, elle risque parfois d'être source de rigidité lors de l'attribution des licences et de constituer un obstacle pour les entités non encore titularisées. À l'inverse, en Australie, les méthodes telles que l'adhésion sont encouragées mais nullement exigées.

D'autres pays tiennent généralement compte du degré de participation communautaire lors de l'attribution des licences, ce qui peut avoir pour résultat, comme nous l'avons noté ci-dessus, de donner à l'instance de régulation une trop grande marge de manœuvre. Dans certains cas, ce critère est plus précis, par exemple lorsque les mécanismes utilisés pour impliquer la communauté sont clairement définis (en Uruguay par exemple) ou qu'il est demandé que la structure soit représentative de la communauté, comme en Inde ou au Bangladesh. Dans ces deux derniers pays, l'entité doit pouvoir donner la preuve de son engagement auprès de la communauté, pendant trois et cinq années respectivement. Lors de l'attribution des licences, certains pays examinent les lettres de soutien provenant de la communauté. L'Indonésie va jusqu'à exiger le soutien actif de la majorité de la population locale ou de 250 adultes au moins. Dans certains pays, les radiodiffuseurs communautaires sont tenus de diffuser une certaine quantité de programmes produits par la communauté (par exemple 50% en Inde), tandis qu'au Canada le pourcentage de programmes produits par des bénévoles compte parmi les critères de renouvellement de la licence. Enfin, au Brésil, les radiodiffuseurs communautaires sont censés contribuer au développement professionnel de leurs journalistes et, au Canada, il leur incombe de former les bénévoles.

Certains pays favorisent les liens avec les pouvoirs publics, d'où un risque d'ingérence du gouvernement dans les stations de radio, ce qui, dans certains cas, peut être contraire aux normes internationales relatives à l'indépendance des médias. L'Argentine interdit expressément toute ingérence des pouvoirs publics. En Colombie en revanche, beaucoup de radios communautaires sont en quelque sorte le prolongement du système public de radiodiffusion. Dans la mesure où ces radios sont indépendantes du gouvernement, on peut considérer qu'il s'agit d'une approche acceptable, mais il serait souhaitable toutefois d'établir des radios communautaires en dehors du secteur public.

Dans plusieurs pays européens, dont le Danemark et la Suède, l'accent est mis non pas sur la communauté en tant que telle mais sur le caractère local du service et sur ses liens avec la localité concernée. Par rapport à une situation où la station est détenue et contrôlée par la communauté, la différence est subtile mais réelle.

La France met davantage l'accent sur les échanges et autres bienfaits sociaux que sur l'appartenance à une communauté. De même, en Hongrie, les stations de radio qui relaient les messages du service public sont considérées comme des radiodiffuseurs communautaires, au même titre que les médias gérés par des communautés. Enfin, l'approche choisie par la Serbie consiste à privilégier le secteur civil et ses besoins en information davantage que les communautés au sens classique du terme. On pourrait dire ici que l'exigence porte moins sur les liens avec la communauté que sur les buts poursuivis par la station.

Normes positives de contenus

Les règles relatives au contenu énoncent une grande abondance de normes générales et préconisent souvent que le contenu serve les besoins de la communauté, sans apporter davantage de précisions. La quasi totalité des pays examinés invitent les radiodiffuseurs communautaires à traiter en priorité une multiplicité de thèmes à caractère social dont l'éducation, les informations locales et le développement arrivent en tête de liste. En Espagne, les radiodiffuseurs communautaires ont l'obligation expresse de contribuer à la diversité. Si l'exigence de contenu d'intérêt public est importante, dans certains pays, la liste est trop longue pour avoir une quelconque pertinence sur le plan réglementaire et, quoi qu'il en soit, on voit mal comment évaluer cet aspect.

Si dans de nombreux pays la diffusion d'informations par les radios communautaires est très réglementée, cette pratique est interdite en Inde et au Bangladesh, sauf dans le cas très restreint des informations à caractère local. À l'inverse, au Bangladesh, les radios communautaires ont l'obligation de relayer les messages officiels, ce qui a pu être considéré comme étant contraire au droit international par des tribunaux internationaux. Il serait souhaitable que les radiodiffuseurs communautaires aient au moins l'autorisation, voire l'obligation, de diffuser des nouvelles locales.

Elles ont en effet souvent accès à des informations que ne relaient pas les autres médias et qui ont trait notamment aux événements à caractère très local présentant un grand intérêt pour les populations desservies.

Beaucoup de pays appliquent des règles de contenu plus précises. En Éthiopie et au Canada, les contenus diffusés par les radiodiffuseurs communautaires ne peuvent provenir ni de radiodiffuseurs commerciaux ni du service public. Nombreux sont les pays qui fixent des quotas de contenus produits localement (80% en Indonésie, 60% en Éthiopie et la quasi totalité des programmes en Afrique du Sud, en Hongrie et au Bénin), tandis que l'Uruguay encourage les programmes produits soit de manière indépendante soit par le radiodiffuseur lui-même. Certains pays limitent le partage de programmes entre plusieurs stations communautaires (par exemple 15% en Indonésie). De façon générale, il paraîtrait utile d'autoriser le partage des programmes, en particulier lorsque les sujets traités présentent un intérêt pour plusieurs communautés locales. Une trop grande dépendance à l'égard des programmes partagés peut cependant nuire à la mission de radiodiffusion locale des stations communautaires. En Inde, les radios communautaires sont tenues d'utiliser principalement les langues parlées dans leurs communautés, de même que l'Ouganda favorise l'utilisation des langues autochtones. Au Canada, les règles relatives aux quotas de contenus pour les radios communautaires sont extrêmement précises, citons par exemple l'obligation de diffuser au moins 15% d'émissions de création orale, 20% de musique autre que le pop, le rock et la danse, 40% de musique populaire produite au Canada et 5% de "musique pour auditoire spécialisé".

Comme l'illustre la situation dans ces divers pays, il existe une grande diversité d'approches nationales dont on peut dire que la plupart visent à promouvoir la diversité dans les médias, en accord avec une norme fondamentale du droit international. Sur certains aspects cependant on relève une convergence des pratiques, comme l'obligation d'être une entité à but non lucratif. La solution unique n'existe donc pas. En substance, ce qui est nécessaire à la promotion de la diversité dépend dans une certaine mesure du contexte local.

III.2 Accès et attribution des licences

Alors que la section précédente (reconnaissance, définition et forme) décrit la façon dont les pays rendent possible la radiodiffusion communautaire en théorie, dans cette section nous aborderons des questions très concrètes telles que l'établissement de ces radiodiffuseurs et leur capacité à diffuser leurs programmes. Le présent rapport étant consacré à la radiodiffusion communautaire, la question de la diffusion concerne essentiellement l'attribution d'une partie du spectre des fréquences radioélectriques à ces radiodiffuseurs.

III.2.1 Afrique

Rares sont les pays qui, en Afrique, ont défini des règles claires et détaillées sur l'accès et l'attribution des licences aux radios communautaires. Les bonnes pratiques consistent cependant à réserver un espace aux radios communautaires par des moyens politiques et administratifs, notamment par l'intervention de l'instance de régulation. La quasi totalité des pays du continent ne sont pas encore passés à la télévision numérique bien que, dans certains cas, la télévision analogique et la télévision numérique soient disponibles simultanément.

La loi de 2007 au **Bénin** ne contient que très peu de dispositions sur l'attribution de licences à la radio et à la télévision communautaires. En vertu de l'article 43 de la loi, les radios communautaires peuvent obtenir une licence lorsque des fréquences sont disponibles (idem pour la télévision communautaire, article 54-2). La licence est attribuée aux radios communautaires pour une durée de six ans (article 44) et aux chaînes de télévision communautaires pour une durée de dix ans (article 54-3). Dans un cas comme dans l'autre, les licences sont renouvelables.

En **Éthiopie**, le plan directeur prévoit de réserver un certain nombre de fréquences aux radios communautaires. Le processus de demandes de licences est moins compliqué que dans le cas des radios commerciales et la durée du traitement des demandes est beaucoup plus courte (elle n'excède parfois pas quelques semaines).²³¹

La proclamation de 2007 ne contient que quelques règles très générales sur l'attribution des licences. Elle dispose notamment que si les licences des services de radiodiffusion commerciale sont normalement attribuées par appel d'offre, les licences communautaires peuvent être attribuées à tout moment (article 19(4)) et qu'un radiodiffuseur communautaire doit couvrir l'ensemble du secteur pour lequel la licence a été attribuée (article 16(3)). Pour l'ensemble des radiodiffuseurs, y compris donc mais pas exclusivement les radiodiffuseurs communautaires, il est nécessaire d'obtenir l'aval de la communauté lors du renouvellement de la licence (article 25). La clause 21(2)(d) de la directive de 2012 exige qu'un certain nombre de signatures soit recueilli en signe de soutien, et ce en fonction de la taille de la communauté.

La licence est attribuée pour une durée de cinq ans, bien que la loi permette l'attribution d'une licence de courte durée, d'un an seulement, aux radiodiffuseurs communautaires (articles 24(6) et (7)). Les radios communautaires ne peuvent pas dépasser la puissance d'un watt (directive de 2012, clause 26).

En **Afrique du Sud**, les règles fixant les conditions d'attribution des licences sont elles aussi succinctes. En vertu de la section 5(5)(b) de la loi de 2005 sur les communications électroniques, la radiodiffusion communautaire correspond à une licence catégorielle, ce que confirment les règlements de 2006 sur le service de radiodiffusion sonore communautaire. Aux termes de ces règlements, les conditions à remplir pour obtenir une licence ne sont pas très contraignantes: la licence est attribuée lorsque des fréquences sont disponibles et si aucune objection valide n'est formulée (section 4). C'est l'instance de régulation, l'Independent Communications Authority of South Africa (ICASA), qui attribue à la fois les licences de radiodiffusion et les licences de fréquence. Les licences sont attribuées pour une durée de quatre ans (section 3) mais, alors que les anciennes dispositions prévoyaient des licences d'une durée d'une année seulement, la mise en place de ce nouveau système aurait soulevé quelques difficultés. Les titulaires doivent tenir un grand nombre de registres (section 11.1), ce qui peut représenter une lourde charge financière pour les plus petites stations tout juste créées.

En **Ouganda**, dans la Politique de 2004 relative à la radiodiffusion, principal instrument fixant les règles de la radiodiffusion communautaire, les dispositions régissant l'attribution des licences aux radiodiffuseurs communautaires sont très succinctes. La Politique invite le gouvernement à établir le cadre juridique nécessaire mais neuf années se sont écoulées et rien n'a été fait. L'instance de régulation de la radiodiffusion est censée mettre les licences à la disposition des radiodiffuseurs et s'assurer, en collaboration avec la Commission des communications de l'Ouganda, de la disponibilité des fréquences.

III.2.2 Asie

L'accès au spectre des fréquences terrestres a été difficile dans de nombreux pays d'Asie, parfois en raison de la taille des populations et de la forte densité démographique mais aussi, dans certains pays du moins, du fait de politiques globalement assez restrictives en matière de radiodiffusion non publique. L'obtention des fréquences fait l'objet d'une vive concurrence et pour les diffuseurs communautaires, radios comprises, l'accès aux fréquences reste à ce jour assez limité.

Asie de l'Est et du Sud-est

En **Indonésie**, en vertu de l'article 8 du règlement de 2005 sur la diffusion communautaire, les demandes de licence de diffusion communautaire doivent comporter des informations sur le comité qui a mis en place le diffuseur ainsi qu'une grande quantité d'éléments détaillés sur les programmes et la façon dont ils servent les intérêts de la communauté. Le processus est assez rapide, conformément à l'article 9 du règlement. La station obtient de prime abord une licence temporaire, d'une durée de six mois pour la radio et d'un an pour la télévision, après quoi, si elle satisfait aux exigences, elle obtient une licence en bonne et due forme (d'une durée de cinq ans pour la radio et de dix ans pour la télévision) (articles 11-12). Cependant, seules 1,5% des fréquences ont été attribués aux diffuseurs communautaires.²³²

L'article 20 de la loi de 2002 relative à la radiodiffusion en Indonésie dispose que dans le cas des diffuseurs communautaires, les "émetteurs ont une faible puissance". Dans la pratique, ils sont limités à un rayon de 2,5 kilomètres ce qui ne correspond manifestement à la taille d'aucune communauté

naturelle.²³³ Selon l'article 6 du règlement de 2005, les radios communautaires sont tenues d'émettre au moins cinq heures par jour – deux heures par jour dans le cas des télévisions communautaires.

En **Thaïlande**, le spectre de fréquences est reconnu comme une ressource nationale depuis 1997. La constitution de 2007 dispose ainsi à l'article 27:

Les fréquences de transmission pour la radio et la télévision, ainsi que pour les télécommunications, sont des ressources de communication nationales d'intérêt public.

Pour donner effet à cette disposition, l'article 49 de la loi de 2010 sur la radiodiffusion réserve "jusqu'à 20% des fréquences attribuées dans chaque zone de fréquence" aux diffuseurs de "service communautaire", "d'intérêt public et à but non lucratif"²³⁴

Cependant, le fait que l'instance de régulation de la radiodiffusion prévue dans la loi de 2000²³⁵ n'ait jamais vu le jour a singulièrement compliqué l'attribution des licences aux diffuseurs communautaires. La loi de 2008 sur le secteur de la radiodiffusion et de la télévision²³⁶ prévoit un régime provisoire de la radiodiffusion par l'intermédiaire de l'instance de régulation des télécommunications (National Telecommunications Commission, NTC-T), établie conformément à la loi de 2000. Ce régime provisoire devait s'appliquer jusqu'à ce que l'instance de régulation unique, prévue dans la section 47 de la constitution de 2007, soit mise en place. Cependant, la NTC n'a été autorisée qu'à attribuer des licences aux diffuseurs communautaires, et aux diffuseurs commerciaux n'utilisant pas de fréquences, et ce, pour une durée d'un an seulement (section 78(2) de la loi de 2008).

La situation s'est encore compliquée avec l'adoption en 2004 d'une règle autorisant les radiodiffuseurs communautaires à diffuser jusqu'à six minutes de publicité par heure. Dans la pratique, les stations de radios locales sont en réalité devenues des radios commerciales et occupent désormais une position dominante dans le secteur.

Conformément au régime provisoire, les radios communautaires étaient censées être enregistrées auprès de la NTC qui leur délivrerait des licences temporaires jusqu'à ce que la situation soit clarifiée par la nouvelle instance unique de régulation. Un comité a été établi en mars 2008 pour entamer ce processus et, en juillet 2008, l'avis sur les critères d'attribution de licence aux radios communautaires a été publié dans la Gazette royale. Les nombreuses radios commerciales locales enregistrées comme radios communautaires craignirent alors de perdre leur licence.²³⁷ Un compromis fut trouvé et quelque 6.000 stations exploitées en tant que radiodiffuseurs "communautaires" ont été autorisées à déposer une demande de licence temporaire, licence prolongée jusqu'à aujourd'hui.²³⁸

La nouvelle instance unique de régulation, la Commission nationale de la radiodiffusion et des télécommunications (NBTC), s'est depuis penchée sur la question. Dès février 2013, la NBTC a octroyé 848 licences temporaires renouvelables d'une année à l'autre à 111 exploitants de radios communautaires, à 125 exploitants de radios du service public et à 612 exploitants commerciaux. La NBTC, qui n'a pas encore attribué de licences de longue durée, prévoit d'abord de réfléchir au moyen de répartir le spectre radioélectrique entre les différents types d'opérateurs radio.²³⁹

Il n'existe par ailleurs que très peu de règles spécifiques sur l'attribution des licences aux radiodiffuseurs communautaires. Selon une décision précédente du Département des relations publiques, les radiodiffuseurs communautaires doivent se limiter à une puissance d'émetteur de 30 watts, utiliser une antenne de moins de 30 mètres de haut et ne pas émettre sur un rayon de plus

233 Ibid.

234 On retrouve la même règle dans la section 20 de la loi de 2000 sur la diffusion.

235 Loi sur l'attribution des fréquences, sur la réglementation de la diffusion et sur les télécommunications, B.E.2543 (2000).

236 BE 2550 [2008].

237 La section 21 de la loi de 2008 interdit toute publicité aux diffuseurs communautaires.

238 Pour un examen plus détaillé des faits décrits dans les paragraphes précédents, voir l'article de Pirongrong Ramasoota, *Media Regulatory Development in Thailand*, consultable en ligne. Selon Ramasoota, sur les quelque 6000 radios "communautaires" enregistrées auprès des autorités en 2009, seules 150-200 peuvent véritablement être considérées comme des radios communautaires; 3000 d'entre elles sont des radios commerciales locales, quant au reste, ce sont plutôt des radios publiques locales, des radios confessionnelles, des radios soumises au contrôle de conglomérats de médias, des radios politiques ou encore des radios exploitées par la sécurité nationale. Voir le tableau figurant à la p. 6 de son article.

239 Information fournie par Sinfah Tunsarawuth, expert thaïlandais du droit des médias.

de 15 kilomètres – c'est la fameuse règle des 30-30-15.²⁴⁰ Une fois résolu le problème des licences, la NBTC adoptera vraisemblablement de nouvelles règles en la matière.

Asie du Sud

Au **Bangladesh**, l'octroi des licences relève de la responsabilité du ministère de l'information, également chargé de l'attribution des fréquences en coopération avec la Commission de régulation des télécommunications du Bangladesh (BTRC), après consultation avec le ministère de l'intérieur, ce qui donne au gouvernement une influence non négligeable sur l'ensemble du processus. En vertu des règles relatives à l'attribution des licences, les demandes doivent décrire les services qui seront fournis, indiquer dans quelle mesure la communauté locale soutient la station et participe à la structure de gestion et décrire enfin les sources de financement. A court terme, les licences seront attribuées en priorité aux demandeurs gérés par des "groupes défavorisés et peu développés de la population (en accordant une importance toute particulière aux femmes)" (clause 4 de la politique de 2008). Il faut souligner que les instruments relatifs à la radiodiffusion communautaire qui privilégient ainsi les femmes sont très rares. La licence initiale est octroyée pour deux ans et peut être prolongée pour une durée à fixer par le gouvernement (clause 7.3).

De même qu'en Inde, les radios communautaires sont soumises à des conditions très strictes en matière de puissance et de technique. Chaque station est tenue d'émettre sur une distance de 17 kilomètres et d'utiliser un émetteur d'une puissance maximale de 100 watts, puissance pouvant être relevée à 250 watts à titre exceptionnel. Quant à l'antenne, elle ne doit pas excéder 32 mètres de haut bien que, si les circonstances le permettent et moyennant une autorisation préalable, la hauteur maximale puisse être accrue (clause 5).

En **Inde**, la Politique de 2006 sur la radiodiffusion communautaire fixe une procédure de demande de licence très précise et détaillée dans laquelle les principales instances de régulation sont le ministère de l'information et de la diffusion (autorisation) et le ministère de la communication et des technologies de l'information (fréquences). En vertu de cette politique, les instituts publics d'éducation peuvent s'adresser à un guichet unique, tandis que les autres demandeurs doivent également obtenir l'autorisation du ministère de l'intérieur, du ministère de la défense et du ministère des ressources humaines. En raison de cette procédure, comme au Bangladesh, les pouvoirs publics exercent un certain contrôle sur l'attribution des licences de radiodiffusion communautaire. La Politique prévoit de lancer un appel d'offres annuel et d'examiner régulièrement les demandes spécifiques (clause 3(a)). Un comité a été constitué sous l'égide du ministère de l'information et de la diffusion. Travaillant depuis New Delhi, il regroupe notamment les représentants de plusieurs ministères et de la société civile. C'est lui qui statue sur les candidatures en fonction de critères tels que la réputation dont jouit le service au sein de la communauté, la durée de ce service, ses références, son engagement manifeste, les objectifs qu'il s'est fixés et sa capacité probable à mobiliser des ressources.

Les délais prévus pour le traitement des demandes sont clairs et raisonnables – un mois pour le ministère de l'information et de la diffusion, trois mois pour les trois autres ministères et six mois pour l'attribution des fréquences. Dans la pratique, cependant, les délais sont généralement plus longs et peuvent aller jusqu'à deux ans. Dès que le ministère de l'information et de la diffusion signe un accord d'autorisation, le demandeur dispose d'un délai de trois mois pour mettre la station en place. Les licences sont attribuées pour une durée de cinq ans (clauses 3 et 4).

En termes de puissance, les radios communautaires sont soumises à des restrictions très strictes, soit un rayon de cinq à 10 kilomètres seulement. En théorie, la puissance de l'émetteur de doit pas excéder 100 watts mais, dans certains cas particuliers (par exemple en raison du relief ou lorsque la zone desservie est plus vaste), cette puissance peut être élevée à 250 watts avec l'approbation du comité du ministère de l'information et de la diffusion. Dans la pratique, cependant, une telle situation ne s'est encore jamais produite. Les antennes doivent respecter une hauteur comprise entre 15 et 30 mètres et être implantées dans la zone desservie (clause 7).

III.2.3 Europe

L'Europe a mis en place une multiplicité de systèmes pour garantir aux radiodiffuseurs communautaires l'accès aux plateformes de distribution. Étant donné que l'ensemble de la région n'utilise plus la radiodiffusion télévisuelle terrestre analogique, et que la transition sera totale d'ici

²⁴⁰ Ibid., p. 2.

peu, les dispositions visant à garantir la présence de la télévision communautaire dans le paysage numérique revêtent une importance clé du point de vue juridique et politique.²⁴¹

Au **Danemark**, dans le secteur de la radio, l'accent est mis sur les radios locales, qui sont les plus nombreuses, bien que le service public domine le secteur en termes de parts d'audience – soit près de 80%.²⁴² En vertu de l'article 45(2) de la loi de 2010 relative à la radiodiffusion sonore et télévisuelle,²⁴³ l'attribution des licences sera effectuée par appel d'offres, et le décret relatif à la radiodiffusion locale précise même qu'il s'agira d'un "concours de beauté" (clause 5), c'est-à-dire que l'attribution dépendra d'une évaluation visant à déterminer dans quelle mesure les programmes proposés contribuent à la diversité et autres valeurs locales.

En vertu de la clause 10 du décret, l'instance chargée de l'attribution des licences, le Conseil de la radio et de la télévision, imposera aux radios locales titulaires d'une licence une durée minimale de temps d'émission hebdomadaire. Elle pourra également obliger deux radiodiffuseurs à partager le ou les même(s) fréquence(s). Les diffuseurs pourront d'abord tenter de parvenir à un accord à l'amiable, faute de quoi l'instance pourra imposer des règles fixant le partage des fréquences. Cette disposition n'a aucune incidence sur les durées minimales d'émission hebdomadaire.

Conformément à une ancienne règle, au Danemark, les chaînes de télévision commerciales étaient tenues de diffuser les programmes des médias communautaires de 9 heures du matin à midi,²⁴⁴ mais le passage à la télévision numérique a rendu obsolète cette règle qui n'est plus appliquée.

En **France**, l'article 29(14) de la loi de 1986 exige de l'instance de régulation, le CSA, qu'elle réserve une part "suffisante" des fréquences aux médias à but non lucratif. Les appels à candidature doivent être lancés séparément pour chacune des cinq catégories de radio définies dans le communiqué 34. Les licences, attribuées pour une période de cinq ans, sont renouvelables.²⁴⁵ Dans la pratique, la France recense le nombre de radios communautaires le plus élevé d'Europe.²⁴⁶

En **Hongrie**, la loi relative aux médias ne donne que très peu d'informations sur les procédures d'attribution de licence aux médias communautaires. En vertu de l'article 66(5), les médias communautaires ne doivent pas avoir de portée nationale, ce que confirment les articles 203(24) et (25), qui définissent les services aux "petites communautés" comme couvrant une zone d'un rayon n'excédant pas un kilomètre et les services aux "communautés régionales" comme desservant une zone plus vaste que les "petites communautés" mais couvrant moins de la moitié de la population nationale. Selon l'article 48(8), l'instance de régulation peut établir des procédures spéciales d'attribution de licence aux petits médias communautaires. L'article 66(5) prévoit que dans ce type de cas, la décision devra être rendue dans un délai de 60 jours après la demande. Par ailleurs, les médias communautaires doivent diffuser pendant quatre heures par jour au moins (article 66(4)(e)) et ne sont autorisés à constituer des réseaux qu'avec d'autres médias communautaires (article 64(2)).

La **Serbie** n'a adopté que très peu de règles concernant l'attribution des licences aux radiodiffuseurs communautaires. Selon les principaux critères retenus, les radiodiffuseurs communautaires doivent avoir été établis par une organisation à but non lucratif issue de la société civile (organisation non gouvernementale ou association) (article 43 de la loi sur la radiodiffusion).

En vertu du régime légal concernant la radiodiffusion en **Espagne** et défini par la loi de 2010 relative à la radiodiffusion, les radiodiffuseurs communautaires doivent être titulaires d'une licence garantissant qu'ils sont bien des entités à but non lucratif. Dans la pratique, les radios communautaires fonctionnent généralement en vertu des autorisations données par les instances régionales ou municipales dont elles dépendent. La loi exige également de "l'administration générale de l'État" qu'elle garantisse l'existence d'un spectre de fréquence suffisant pour que les demandes de ces services soient satisfaites (article 32(2) et (3)).

241 Toutefois le présent rapport est consacré à la radio communautaire.

242 Agence danoise pour la culture, <http://www.kulturstyrelsen.dk/english/media/media-structure-radio-and-tv/radio-in-general-in-denmark/#.UTG8NaVqOyG>.

243 Loi n° 477 du 6 mai 2010.

244 The State of Community Media in the European Union, Parlement européen, note 200, p. 12.

245 ICT Regulation Toolkit, "Different local radio models in France". Consultable sur le site: <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/PracticeNote.3154.html>.

246 Voir, par exemple, Steve Buckley, Third pillar of media pluralism: community broadcasting in the UK and Europe, p.3. Accessible en ligne.

En Catalogne, l'article 70 de la loi sur la radiodiffusion reconnaît la contribution de la radiodiffusion à but non lucratif au secteur des communications et recommande de réserver une partie du spectre au secteur pour garantir l'égalité et la liberté. Plus précisément, en ce qui concerne la radio, une partie du spectre sera réservée et, dans la mesure du possible et en accord avec la réglementation, une planification spécifique assurera aux stations de faible puissance l'accès au spectre. Les distributeurs de services de radiodiffusion devront réserver 5% au moins de leur espace aux diffuseurs à but non lucratif.

En **Suède**, la loi de 2010 relative à la radiodiffusion dispose que toute association remplissant les conditions voulues pour obtenir une licence de radiodiffusion communautaire devra, dans la mesure où les conditions techniques le permettent, "avoir la possibilité de diffuser des programmes de radio communautaire dans une municipalité" (chapitre 12, section 2). À cette fin, une fréquence FM au moins est réservée à la radio communautaire dans chaque localité, et davantage dans les villes plus grandes.²⁴⁷ En vertu de la section 7, il est prévu que plusieurs titulaires de licence puissent partager la même fréquence et que, faute d'accord sur le partage du temps d'antenne, l'instance de régulation imposera une solution. Par ailleurs, plusieurs fréquences pourront si nécessaire être attribuées à une même municipalité. Chaque diffuseur ne pourra normalement émettre que dans une seule municipalité (sections 2 et 3). Selon la section 9, les licences restent valides pendant une certaine période de temps, trois ans habituellement dans le cas des radios communautaires.²⁴⁸

III.2.4 Amérique latine

L'Amérique latine a été le théâtre d'affrontements très vifs entre radios commerciales et communautaires au sujet du spectre et autres aspects relatifs à la radiodiffusion, dont la part d'audience, ce qui a eu pour résultat de doter la région de l'un des régimes juridiques relatifs aux radiodiffuseurs communautaires les plus protecteurs au monde, notamment en ce qui concerne l'attribution de fréquences radio réservées à ce secteur. Parallèlement à ces régimes très protecteurs, des dispositifs particuliers ont été mis en place. Les régimes protecteurs ayant été établis assez récemment, on ne sait pas encore comment ils seront appliqués dans la pratique.

En **Argentine**, en vertu de l'article 89(f) de la loi de 2009 sur les services de médias audiovisuels, le Plan technique sur les fréquences doit réserver 33% des fréquences aux entités juridiques à but non lucratif (radiodiffuseurs communautaires notamment), "dans toutes les bandes de radiodiffusion sonores et télévisuelles terrestres et dans toutes les zones de couverture".

Les universités nationales ont par ailleurs l'assurance de pouvoir disposer d'une fréquence de radio et d'une fréquence de télévision, tandis qu'une fréquence AM, une fréquence FM et une fréquence de télévision sont réservées aux "populations autochtones dans les localités où elles sont installées" (article 89(d) et (e)). En vertu de l'article 4 de la loi: "Un radiodiffuseur communautaire ne pourra en aucun cas être considéré comme un service ayant une couverture géographique limitée".

La loi ne prévoit pas de règles très spécifiques en matière d'attribution des licences aux radiodiffuseurs communautaires. L'article 33 dispose: "Les termes et les conditions de l'appel d'offre tiendront compte des traits distinctifs des entités juridiques, qu'elles soient ou non à but lucratif." Les radiodiffuseurs communautaires doivent respecter les règles générales applicables à l'ensemble des radiodiffuseurs, ce dont se plaignent certains groupes locaux, qui estiment qu'elles compliquent la création des radios communautaires.²⁴⁹

La loi prévoit un régime spécial pour les "radiodiffuseurs de faible puissance". L'article 49 dispose que l'instance de régulation établira des "procédures d'attribution directe" à l'intention de ces radiodiffuseurs, ainsi que le prévoient les documents de politique, lorsque le spectre est accessible dans des "localités très vulnérables et/ou à faible densité démographique", à condition que les programmes de ces diffuseurs aient pour objectif de répondre aux "demandes de communication sociale". Cette disposition s'applique également aux radiodiffuseurs communautaires dès lors qu'ils correspondent à la définition des "radiodiffuseurs de faible puissance".

247 Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Approches internationales en matière de financement de la radio communautaire et de la radio de campus*, 31 mars 2009. Consultable sur le site: <http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/radio/connectus0903.htm>

248 Ministère de la culture, *Broadcasting Public Service - Financing and Taxes*, note 212, section 2.3.4.

249 Voir par exemple, *Red Nacional de Medios Alternativos (RNMA), La nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y los Medios Comunitarios, Alternativos y Populares*, p. 60. Consultable sur le site: www.radiosemilla.com.ar/contenidos/images/pdf/ley.pdf.

Il semblerait que l'attribution de licences aux radiodiffuseurs communautaires ait posé problème car il a fallu attendre décembre 2012 pour que les premières stations obtiennent leur licence, alors que la loi avait été promulguée trois ans plus tôt.²⁵⁰ De vives critiques ont été formulées au sujet du système d'attribution des licences et, plus particulièrement, du manque d'indépendance des organismes de régulation à l'égard des pouvoirs publics.²⁵¹

En **Bolivie**, l'article 10(2) de la loi de 2011 sur les télécommunications réserve 17% des fréquences radioélectriques à chacun des peuples autochtones paysans et aux communautés afro-boliviennes ainsi qu'au secteur de la communauté sociale, soit 34% du spectre au total. Ces fréquences réservées seront attribuées conformément aux principes de concurrence. En vertu de l'article 31(IV) du décret suprême de 2007, les licences seront valides pendant une durée de 10 ans renouvelables. Chaque communauté ne pourra obtenir qu'une seule licence de radio et une seule licence de télévision. L'article 35(III) dispose néanmoins que les licences ne seront octroyées qu'à condition que des fréquences soient disponibles. Ces règles ne semblent pas compatibles avec les dispositions qui prévoient de réserver 17% des fréquences – et qui impliquent que chaque communauté puisse exploiter plusieurs radios. L'article 35(I) dispose que tout radiodiffuseur communautaire doit couvrir intégralement la région dans laquelle vit une communauté donnée.

D'autres règles relatives à l'attribution des licences ont pour objet de veiller à ce que les candidats à une licence de radiodiffusion communautaire soient représentatifs de la communauté. L'article 32(a) du décret prévoit que la demande soit signée par les représentants de la communauté mais on ne sait pas précisément ce qu'entraîne cette procédure dans la pratique. L'article 32(c) exige une preuve de représentativité, notamment les actes juridiques établissant la station demandeuse.

Au **Brésil**, conformément à la Constitution [article 223(3)], seul le Congrès national peut autoriser définitivement l'attribution d'une licence de radiodiffusion, bien que ce soit le ministère des communications qui traite les demandes et l'Agence nationale des télécommunications (ANATEL) qui octroie les fréquences. Cette procédure a entraîné un énorme retard dans l'attribution des licences aux radiodiffuseurs en général et plus particulièrement aux radiodiffuseurs communautaires: si quelque 4.500 radiodiffuseurs communautaires fonctionnent sous licence, on estime à 10.000 environ le nombre de stations émettant de manière illégale, en attente de l'approbation de leur demande de licence.²⁵² Le Brésil est donc un pays où le secteur de la radio communautaire est vigoureux et dynamique malgré les graves difficultés que pose le processus d'attribution des licences. Le secteur compte un grand nombre de stations à caractère confessionnel ou politique, bien qu'officiellement ce type de station soit interdit.²⁵³

Le ministère des communications est toutefois habilité à délivrer des licences temporaires aux radios communautaires. Ces licences sont valides pendant trois ans ou jusqu'à ce que le Congrès examine la demande de licence, auquel cas la licence est octroyée pour une durée de dix ans (articles 2 et 6 de la loi de 1998 sur la radiodiffusion communautaire).

Les règles concernant l'attribution des licences prévoient que examinées la faisabilité technique du projet ainsi que la preuve du soutien apporté par des organisations et des personnes établies dans la communauté desservie par le service proposé. Dès qu'il est notifié de la volonté d'un demandeur d'émettre dans une région donnée, le ministère des communications publie un avis pour savoir si d'autres parties souhaitent faire de même. Le cas échéant, le ministère incite les parties à trouver un accord de partage, faute de quoi il choisira lui-même le demandeur capable de montrer qu'il bénéficie du soutien le plus large au sein de la communauté [article 9 de la loi].

Les radios communautaires sont soumises à des restrictions en termes de puissance. L'article 1 de la loi les définit comme des services de faible puissance – leur puissance ne doit pas excéder 25 watts – utilisant des antennes d'émission d'une hauteur maximale de 30 mètres. L'article 6 des réglementations d'application impose par ailleurs aux radios communautaires un rayon d'émission

250 "El AFSCA entregó las primeras licencias para radios comunitarias", <http://www.afsca.gob.ar/2012/12/el-afsca-entrego-las-primeras-licencias-para-radios-comunitarias/> [site officiel de l'AFSCA, Autorité fédérale des services de communication audiovisuelle, organe régulateur].

251 Red Nacional de Medios Alternativos (RNMA), La nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y los Medios Comunitarios, Alternativos y Populares, note 246.

252 Fabiola Ortiz, "Brazil: Community Radio Flourishes Online," Inter Press Service News Agency, 26 janvier 2012. Consultable sur le site: <http://www.ipsnews.net/2012/01/brazil-community-radio-flourishes-online/>.

253 Venício A. de Lima et Cristiano Aguiar Lopes, "O coronelismo eletrônico de novo tipo (1999-2004)", 26 juin 2007. Consultable sur le site: <http://www.observatoriodiainpress.com.br/news/view/o-coronelismo-eletronico-de-novo-tipo-19992004>.

de 1000 mètres, mais cette disposition n'est pas rigoureusement appliquée dans la pratique. Elle n'en constitue pas moins une grave limitation dans les régions à faible densité, où la radio communautaire n'atteint qu'un très petit nombre de personnes et certainement pas une communauté entière.

En **Colombie**, l'article 13 du décret n°1981 de 2003 classe les radios communautaires parmi les stations de catégorie D, ce qui signifie qu'elles couvrent les zones urbaines à "paramètres restreints" ou des zones rurales, ou encore des localités ou des districts. La licence doit être conforme au plan national de fréquence et tenir compte de critères tels que la topographie et la nécessité d'atteindre la population cible. Les paramètres techniques, tels que la puissance, la fréquence ainsi que l'emplacement et la hauteur des antennes, seront définis par le ministère des communications. Il ne peut toutefois y avoir plus d'une licence communautaire par communauté, alors que le nombre de stations commerciales n'est pas limité.²⁵⁴

Basé sur les principes de concurrence, le processus d'attribution des licences est engagé par un appel à candidatures lancé par le ministère des communications. Outre les critères techniques notés ci-dessus, les demandes de licence de radiodiffusion communautaire doivent, pour être examinées, remplir certaines conditions. Le demandeur devra notamment avoir été enregistré en bonne et due forme dans la communauté, avoir travaillé avec la communauté locale dans plusieurs domaines de développement social et être capable de réunir les organisations locales afin de constituer le conseil des programmes (article 18). Enfin, seront prioritaires les localités dépourvues de service de radio locale, les communautés établies dans des zones rurales ou dans des zones urbaines marginalisées, ainsi que les communautés constituées de groupes culturels ou de minorités ethniques ou encore de populations vulnérables (article 20). Par rapport aux conditions nécessaires à l'obtention des licences commerciales, le processus d'attribution des licences est plus simple et demande moins d'études techniques détaillées.²⁵⁵

En **Uruguay**, l'article 5 de la loi de 2007 sur la radiodiffusion communautaire réserve au moins un tiers des fréquences aux stations communautaires, là encore sans doute à partir d'une simple répartition mathématique. L'article 4 dispose:

En aucun cas le service de radiodiffusion communautaire n'impliquera nécessairement une couverture géographiquement restreinte étant donné qu'il est défini en fonction des objectifs sociaux et publics qu'il poursuit et non de la portée de l'émission, qui dépend de la disponibilité et de l'utilisation des plans de fréquence et de la communication de la station envisagée.

Le nouveau décret régissant le passage à la télévision numérique, adopté en mai 2012²⁵⁶ garantit aux radiodiffuseurs communautaires l'accès aux plateformes numériques. L'article 2 réserve un espace à sept chaînes de télévision communautaires à Montevideo (soit autant que pour les chaînes commerciales), tandis que l'article 4 prévoit trois chaînes communautaires dans le reste du pays (autant, là encore, que pour les chaînes commerciales).

Conformément à l'article 9 de la loi de 2007 sur la radiodiffusion communautaire, les licences, attribuées pour une période de 10 ans, sont renouvelables pour cinq ans. L'article 19 des règlements d'application prévoit que l'appel à candidatures imposera un nombre minimum d'heures d'émission quotidienne, compris entre six et 12 heures.

Selon l'article 7, l'attribution des licences aux radiodiffuseurs communautaires se fera dans un contexte de concurrence publique et transparente et comprendra une audition publique dans la communauté. Il est formellement interdit d'entraver de façon indirecte le processus d'attribution des licences aux radiodiffuseurs communautaires. Le processus est placé sous la supervision d'un organisme spécial chargé de donner des conseils en matière de réglementation du secteur de la radiodiffusion communautaire, le conseil consultatif honoraire de radiodiffusion communautaire, institué en vertu du chapitre III de la loi.

Les appels à candidature seront lancés à intervalle régulier, normalement au moins deux fois par an, mais les demandes spontanées pourront aussi être examinées. L'article 8 énonce les critères d'attribution de ces licences, dont les services offerts à la communauté, les mécanismes mis en place

254 Jimena Zuluaga et María Paula Martínez, Mapping Digital Media: Colombia (2012: Open Society Foundations), p. 86.

255 ICT Regulation Toolkit, note 163.

256 Televisión digital terrestre abierta, Décret 153/012, 25 mai 2012.

pour garantir la participation de la communauté à la gestion et à l'élaboration des programmes de la station, le bilan de l'engagement social et communautaire du demandeur auprès de la communauté concernée et les références fournies par la communauté.

III.2.5 Autre pays

L'Australie délivre à la fois des licences plus longues (cinq ans) et des licences temporaires plus courtes (un an). Outre les critères concernant les liens avec la communauté, pour attribuer une licence de longue durée, l'ACMA doit évaluer la capacité du demandeur à fournir le service proposé, déterminer si la radiodiffusion communautaire fait l'objet d'une concentration des pouvoirs (il n'est pas souhaitable qu'une seule personne contrôle plusieurs services dans la même région) et examiner tout risque de contrôle politique sur le diffuseur (voir la section 84 de la loi australienne sur les services de radiodiffusion). Dans le cas des licences temporaires (section 92E(2)), seuls les deux derniers critères sont examinés, le premier étant laissé de côté. En effet, ces licences ont pour objet de donner à des groupes la possibilité de vérifier s'ils peuvent développer les capacités nécessaires à la radiodiffusion communautaire selon le principe "c'est en forgeant que l'on devient forgeron".

Si l'ACMA reçoit plusieurs demandes de licence temporaire, elle peut délivrer deux licences et exiger des demandeurs qu'ils partagent une même fréquence. Le processus de demande est en tout cas beaucoup plus simple pour les radios communautaires (qu'il s'agisse de licences temporaires ou permanentes) que pour les radios commerciales. Les formulaires sont simples et téléchargeables sur le site de l'ACMA.²⁵⁷

Au **Canada**, les règles établissaient jadis une distinction entre les stations communautaires de type A (exploitée dans un marché où il n'existe aucune autre station) et les stations de type B (exploitées dans un marché concurrentiel). Cette distinction, qui partait du principe que des règles spéciales étaient nécessaires pour s'assurer du caractère communautaire des stations dans un marché concurrentiel, a été abolie en 2010 au motif que c'est la taille du marché, plus que la concurrence en tant que telle, qui est la plus déterminante pour les programmes (Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-499, paragraphe 25).

Il n'existe ni procédure d'attribution des licences distincte ni fréquences réservées pour les radios communautaires exploitées dans un marché concurrentiel; leurs demande de licence sont traitées selon le principe de concurrence. L'autorité de régulation, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), a indiqué qu'il retiendrait dans le cas des radios communautaires des facteurs concurrentiels tels que "la qualité de la demande, la diversité des sources de nouvelles, l'incidence sur le marché et l'état de la concurrence dans le marché" (Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-499, paragraphes 144-6).

Cependant, selon le CRTC, à la fin décembre 2008, 28,9% de tous les radiodiffuseurs et un peu plus de 20% de toutes les chaînes de télévision étaient des services communautaires.²⁵⁸ Deux politiques favorisent cette situation. Tout d'abord, Industrie Canada, qui est chargée de la gestion du spectre de fréquences, a élaboré des règles propres aux stations de radiodiffusion FM de faible et de très faible puissance (ayant respectivement un émetteur d'une puissance maximale de 50 watts, une antenne d'une hauteur maximale de 60 mètres et un rayon maximal de huit kilomètres; un émetteur d'une puissance maximale de 10 watts, une antenne d'une hauteur maximale de 30 mètres). En substance, les radiodiffuseurs appartenant à ces catégories peuvent utiliser n'importe quelle fréquence libre, à condition de ne pas brouiller les signaux des autres radiodiffuseurs. Les règles concernant les demandes d'utilisation de ces fréquences sont également beaucoup moins contraignantes sur le plan technique. L'inconvénient étant que ces stations "secondaires" doivent cesser leur exploitation si une station "protégée" ou "primaire" obtient une licence lui permettant d'utiliser leur fréquence.²⁵⁹ Cette approche peut s'avérer particulièrement avantageuse pour le Canada, vaste pays à faible densité de population sur la majeure partie de son territoire. Deuxièmement, le CRTC reconnaît le statut de stations "en développement", soumises à des exigences beaucoup plus réduites en termes de licence, l'objectif poursuivi étant de "permettre à de nouvelles stations de campus et communautaires d'entrer rapidement en ondes". Ces stations doivent néanmoins respecter les règles fondamentales relatives aux radios communautaires

²⁵⁷ http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_311079.

²⁵⁸ <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/policymonitoring/2009/2009MonitoringReportFinalEn.pdf>.

²⁵⁹ Ministère de l'industrie, Gestion du spectre et télécommunications et Règles et procédures sur la radiodiffusion, janvier 2009, BPR-3: Partie 3 : Règles et procédures de demande relatives aux entreprises de radiodiffusion FM, sections D-F et BPR-2 -- Règles et procédures de demande relatives aux entreprises de radiodiffusion AM, section B-8.

[Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-499 paragraphe 36], et se contenter d'une puissance d'émetteur de 5 watts ou moins pour une station AM comme pour une station FM (il s'agit alors de stations de radiodiffusion de très faible puissance) (article 37). Il leur est attribué une licence non renouvelable de cinq ans, après quoi elles doivent soit déposer une demande de licence ordinaire de radio communautaire pour une durée de cinq ans soit laisser leur licence venir à expiration (article 38). Par ailleurs, le CRTC a mis en place des procédures accélérées d'attribution de licences aux radios communautaires "régulières" (bien que leurs demandes soient concurrentielles, ces radios ne sont pas tenues de fournir des informations aussi détaillées que les radiodiffuseurs commerciaux).²⁶⁰

En ce qui concerne la télévision communautaire, l'une des caractéristiques du Canada tient au fait que plus de 95% des ménages reçoivent les programmes de télévision par l'intermédiaire d'un réseau câblé. La télévision communautaire bénéficie d'un régime particulier, de sorte que toute société de télévision par câble ayant plus de 6000 abonnés est tenue de mettre en place une chaîne locale à laquelle les abonnés au service du câble peuvent accéder pour fournir des programmes. De même, les fournisseurs de télévision numérique terrestre (le Canada a cessé d'utiliser la télévision analogique hertzienne), tout comme les fournisseurs de télévision par satellite permettant une diffusion directe à domicile, ont l'obligation de diffuser des chaînes communautaires.²⁶¹

III.2.6 Analyse

Les pays examinés se sont dotés de règles spéciales relatives à l'attribution des licences et à l'accès dans trois domaines clés: les fréquences réservées, les procédures d'attribution des licences et les conditions techniques. Ces trois domaines seront abordés tout à tour ci-dessous. On remarquera que les règles relatives à l'attribution des licences ne sont pas toujours appliquées, ce qui crée un vide entre la politique et la pratique. Il faut sans doute en avoir conscience lors de l'élaboration des règles relatives à l'accès et l'attribution des licences.

Fréquences réservées

Plusieurs pays prévoient de réserver des fréquences aux radiodiffuseurs communautaires, en particulier en Amérique latine, où l'Uruguay, l'Argentine et la Bolivie réservent un tiers au moins de leurs fréquences aux diffuseurs communautaires ou apparentés. Cette attribution semble être basée sur une stricte répartition mathématique du spectre entre les trois secteurs de la radiodiffusion plutôt que sur une évaluation globale des besoins et des capacités de la radiodiffusion. En outre, aucun de ces pays n'a encore attribué de licences communautaires à une telle échelle et, en Bolivie, d'autres règles, qui disposent que chaque communauté n'a droit qu'à une seule licence, paraissent contredire ce système de fréquences réservées. En Thaïlande, 20% des fréquences sont réservées aux diffuseurs à but non lucratif et poursuivant une mission d'intérêt public mais ce système pose de nombreuses difficultés, notamment parce que les stations commerciales locales tentent de s'arroger ces fréquences.

Ailleurs, comme en Espagne, en France et, dans une certaine mesure, en Ouganda, une règle générale veut que certaines fréquences soient réservées aux diffuseurs communautaires mais c'est à l'instance de régulation qu'il appartient de définir un mécanisme spécifique. L'Espagne exige par ailleurs que tous les distributeurs de radiodiffusion réservent 5% de leur capacité aux radiodiffuseurs communautaires, ce qui pourrait aider ces derniers à passer à l'ère numérique. En Suède et en Colombie, l'approche choisie vise à assurer que chaque localité dispose d'une fréquence au moins, bien qu'en Suède les localités puissent disposer de plusieurs fréquences en fonction de leurs besoins. La Suède part du principe que toute entité habilitée à obtenir une licence de radiodiffusion communautaire doit avoir accès au spectre. L'Argentine, enfin, réserve des fréquences aux universités nationales et aux communautés autochtones.

Le Canada a mis en place un modèle très différent, dans lequel les stations de faible et de très faible puissance bénéficient d'un système d'accès quasiment gratuit, à condition qu'elles ne brouillent pas les fréquences utilisées par d'autres diffuseurs. L'inconvénient de ce système est que ces stations peuvent être contraintes à cesser d'émettre si la fréquence qu'elles utilisent est attribuée à un autre diffuseur.

²⁶⁰ Avis public de radiodiffusion CRTC 2000-13, paragraphes 63-67

²⁶¹ Voir les sections 18(4) et 47 du Règlement sur la distribution de radiodiffusion SOR/97-555.

Seuls quelques-uns des pays examinés respectent les normes internationales selon lesquelles l'attribution des licences doit incomber à un organe indépendant. Bon nombre de pays prévoient ainsi qu'un ministère participe directement au processus d'attribution des licences. Dans des conditions d'indépendance, le gouvernement doit être tenu à distance. Dans la pratique, l'indépendance dépend d'un certain nombre de facteurs, comme le processus de nomination, la sécurité de jouissance et les conditions d'éligibilité des membres de l'organe réglementaire, son statut juridique et son autonomie financière.

En ce qui concerne les structures institutionnelles, l'Uruguay a mis en place un système qui lui est propre en établissant un Conseil consultatif honoraire de radiodiffusion communautaire, chargé de superviser le processus d'attribution des licences aux radiodiffuseurs communautaires. C'est toujours l'autorité de régulation, toutefois, qui assigne les fréquences.

Procédures d'attribution des licences

Nombre de pays ont mis en place une procédure d'attribution des licences de radiodiffusion communautaire accélérée et moins contraignante. Dans la plupart des cas cependant, cette procédure correspond davantage à une pratique ou à une politique définie par l'instance de régulation qu'à un texte de loi; dans d'autres cas, elle vient en application de dispositions exprimées en des termes très généraux dans la loi. Nombre de pays ont jugé nécessaire de définir une certaine forme de procédure accélérée d'attribution des licences pour permettre aux radiodiffuseurs communautaires de commencer à émettre. Cette procédure peut être engagée soit par un appel d'offre soit par des demandes particulières. Grâce à cette flexibilité, le processus d'attribution des licences peut être adapté au contexte local. En Uruguay comme au Brésil, les demandes spécifiques déclenchent un appel plus général aux expressions d'intérêt. En Australie, au Brésil, au Danemark et en Suède, les autorités tentent d'encourager un accord de partage entre les entités désireuses d'établir un radiodiffuseur communautaire dans une région donnée. Faute d'y parvenir, elles attribuent la licence à l'entité capable de montrer qu'elle bénéficie du soutien le plus large au sein de la communauté (Brésil) ou imposent un accord de partage (Danemark et Suède). En Hongrie, toutes les stations, y compris les radios communautaires, remplissant les conditions requises pour entrer dans la catégorie des stations de "faible puissance" bénéficient d'une procédure d'attribution des licences moins contraignante.

Outre les exigences générales relatives aux liens avec la communauté, traitées ci-dessus dans la section "Reconnaissance", nombre de pays imposent des procédures d'attribution des licences très spécifiques. Ainsi, en Éthiopie comme en Indonésie, dans le cadre de la procédure, les requérants doivent fournir les signatures de membres de la communauté.

Conditions techniques

La plupart des pays imposent des conditions particulières aux radiodiffuseurs communautaires. Partout ou presque, les licences sont attribuées pour une durée de cinq à dix ans; elles n'étaient à l'origine attribuées que pour une durée d'un an en Afrique du Sud (puis quatre ans) et de deux ans au Bangladesh. En Suède, elles ne durent toujours que trois ans. Le Brésil et l'Indonésie attribuent des licences temporaires, en Indonésie pour permettre aux diffuseurs de montrer qu'ils ont les capacités d'émettre des programmes et au Brésil pour éviter les goulets d'étranglement dans un contexte où le Congrès National est tenu d'approuver toutes les licences de radiodiffusion.

L'Australie et le Canada ont établi un mécanisme intéressant qui permet aux demandeurs d'obtenir une licence de station "en développement". Au Canada, les requérants appartenant à cette catégorie bénéficient d'une procédure très peu contraignante et obtiennent une licence non renouvelable d'une durée de cinq années, à condition de se contenter d'une puissance d'émission de cinq watts (bandes AM et FM). L'objectif poursuivi consiste à permettre aux jeunes stations de s'essayer à l'exploitation d'une radio, après quoi elles décident soit de déposer une demande de licence normale soit de cesser leurs activités.

Dans beaucoup de pays, les radiodiffuseurs communautaires sont tenus d'émettre pendant un certain nombre d'heures. En Indonésie, par exemple, les radios doivent émettre pendant cinq heures par jour au moins et les télévisions pendant deux heures; en Hongrie, les radiodiffuseurs communautaires doivent émettre pendant quatre heures par jour au moins. Au Brésil, en Uruguay et au Danemark, ces exigences sont imposées dans le cadre de la procédure d'attribution des licences qui fixent, en Uruguay, une durée minimale de diffusion obligatoire comprise entre six et 12 heures.

Concernant les limitations de puissance et de portée auxquelles sont soumis les radiodiffuseurs communautaires, les pratiques varient considérablement. Dans plusieurs pays, la faible puissance est un impératif. Les conditions peuvent être définies en termes très généraux (par exemple, en Indonésie, l'exigence de faible puissance a été interprétée comme désignant un rayon de couverture de 2,5 kilomètres) ou au contraire très précis (en Thaïlande, la règle des 30 watts, de l'antenne de 30 mètres et du rayon de 15 kilomètres, en Inde la règle des 100-250 watts, de l'antenne de 30 mètres et du rayon de 5 à 10 kilomètres et au Brésil la règle des 25 watts, de l'antenne de 30 mètres et du rayon d'un kilomètre). Ailleurs, en revanche, comme en Bolivie et en Argentine, la loi exclue ces restrictions à caractère général; dans d'autres pays encore, comme en Colombie, il appartient à l'instance d'attribution des licences de statuer au cas par cas.

C'est une question complexe qui fait intervenir nombre d'intérêts conflictuels tels que l'accès aux fréquences, la viabilité financière des stations commerciales et les normes techniques (et l'augmentation des coûts qu'entraînent des normes techniques plus élevées). Cependant, les restrictions rigides et uniformes se justifient difficilement, notamment dans les pays où les normes techniques sont très contraignantes. Ainsi, au Brésil, il n'est absolument pas justifié de fixer à un kilomètre la limite du rayon de couverture dans les régions faiblement peuplées telles que la province rurale de l'Amazonie. Et dans les pays à plus forte densité, comme l'Inde et le Bangladesh, les questions de puissance devraient être abordées en tenant compte de tous les facteurs, notamment les pressions qui s'exercent sur les fréquences dans la région où le service doit être implanté et la taille de la communauté cible.

De façon plus générale, la question de la portée géographique des licences de radiodiffusion communautaire dépend de la façon dont est définie la notion de "communauté" dans le contexte du paysage audiovisuel. On peut considérer qu'il est légitime de ne pas attribuer de licences nationales aux radiodiffuseurs communautaires si l'État définit la communauté selon des critères géographiques et attend du diffuseur qu'il serve les intérêts d'une communauté concentrée en un lieu géographique précis. Il en va autrement, toutefois, si l'État reconnaît des communautés d'intérêt et qu'il délivre des licences à des médias communautaires dont l'auditoire peut être réparti sur l'ensemble du territoire.

III.3 Financement et viabilité

Il est essentiel de définir la radiodiffusion communautaire en des termes clairs et conformes aux normes exposées ci-dessus et de mettre en place des systèmes garantissant à ces radiodiffuseurs l'obtention de licences et l'accès aux fréquences. Il est tout aussi important de s'assurer que les règles régissant leur situation financière soient garantes de leur viabilité. On observera que dans certains pays les droits de radiodiffusion sont en partie réglés en une seule fois (lors de la demande de licence) alors que les redevances d'utilisation des fréquences sont exigées à intervalle régulier (habituellement une fois par an). Les radiodiffuseurs doivent également faire face aux coûts de transmission de leurs propres signaux. La viabilité des radiodiffuseurs communautaires et la poursuite de leur activité dépend donc de leur capacité à accéder à un niveau minimum de financement, tout en bénéficiant de droits de licence et de redevances d'utilisation des fréquences à un taux réduit. Dans cette section thématique, nous examinerons les divers systèmes mis en place dans des pays à revenu faible, intermédiaire ou élevé afin de favoriser la viabilité des radiodiffuseurs communautaires.

III.3.1 Afrique

Sur l'ensemble du continent africain, le financement de la radiodiffusion communautaire reste problématique, une part non négligeable des financements extérieurs des stations provenant des bailleurs de fonds internationaux. Certains pays ont cependant mis en place des dispositifs qui fournissent aux stations un appui financier et des prestations sociales, par exemple des droits de licence et d'utilisation des fréquences à taux réduit.

Au **Bénin**, la loi de 2007 ne contient aucune disposition ni sur la question des droits à régler par les radiodiffuseurs communautaires ni sur leurs éventuels revenus commerciaux. La loi limite toutefois le montant des recettes publicitaires à 20% du budget total des stations de radios (article 41) et à 30% de celui des chaînes de télévision (article 53), ce qui est assez peu. L'article 45 donne à l'instance de régulation la possibilité de fournir un appui financier aux radios communautaires.

En **Éthiopie**, les radiodiffuseurs communautaires ne sont astreints à aucune règle particulière en matière de financement mais, comme tout radiodiffuseur, ils doivent respecter les règles générales relatives à la publicité et au parrainage énoncées aux articles 33-36 de la proclamation de 2007. Ces règles prévoient notamment que la publicité ne représente pas plus de 20% de la durée des émissions quotidiennes ou de tout programme quel qu'il soit (article 35). Cependant, la nouvelle proclamation sur la publicité adoptée en août 2012²⁶² dispose que la publicité ne doit pas représenter plus de 15% de la durée des émissions quotidiennes ou de n'importe quel programme et restreint les annonces publicitaires à neuf minutes par heure (article 19); pour les autres radiodiffuseurs, cette limite reste fixée à 20% (article 30 de la directive de 2012).

Dans la pratique, la plupart des radiodiffuseurs communautaires éthiopiens ont beaucoup de difficultés à mobiliser suffisamment de fonds au moyen de la publicité, et même à atteindre la limite des 15%. En raison de leur statut d'entité à but non lucratif, les radiodiffuseurs communautaires doivent réinvestir dans leur station tous les revenus qu'ils mobilisent (article 16(4)(e)). Les radios communautaires bénéficient d'une réduction de leurs droits de licence, actuellement fixés à 750 dollars EU pour la licence initiale puis à 150 dollars EU par an.²⁶³

En **Afrique du Sud**, les radiodiffuseurs communautaires sont uniquement tenus d'acquitter des droits de demande de licence (3000 ZAR, soit environ 324 dollars EU) et sont exonérés des redevances annuelles (Réglementation des services de radiodiffusion sonore, 2006, section 8).

L'Afrique du Sud a par ailleurs conçu un système intéressant de soutien aux médias communautaires et autres formes de médias par l'intermédiaire de la Media Development and Diversity Agency (MDDA), instituée par la loi sur le développement et la diversité des médias.²⁶⁴ La MDDA a essentiellement pour but d'aider les communautés historiquement défavorisées à accéder aux médias, à contrôler les médias et à en devenir propriétaires, tout en soutenant les médias communautaires et le secteur des petits médias commerciaux (sections 3 et 18). A cette fin, la MDDA est habilitée à fournir une aide financière directe aux médias communautaires (sections 17 et 18).

Selon la section 15 de la loi, le financement de la MDDA peut notamment provenir soit du parlement soit de dons. La loi de 2005 sur les communications électroniques impose à tous les radiodiffuseurs de payer une redevance au Universal Service and Access Fund. Cependant, les radiodiffuseurs peuvent déduire leurs dons à la MDDA de ces redevances (section 89). Dans son rapport annuel 2011-2012, la MDDA fait état d'un revenu de près de 53 millions de ZAR (environ 5,7 millions de dollars EU), dont 19 millions de ZAR en provenance du gouvernement (environ 1,9 millions de dollars EU) et 30 millions de ZAR (environ 3 millions de dollars EU) en provenance des médias privés, presse et radiodiffusion.²⁶⁵

Sur les subventions approuvées en 2011-2012 pour un montant de 74 millions de ZAR (environ 7,4 millions de dollars EU), 60% ont été allouées aux médias communautaires, 25% aux petits organes de presse écrite, 5% à la recherche et 10% à d'autres programmes.²⁶⁶ Cette répartition est en tous points conforme à la clause 10 des réglementations de 2003 sur la MDDA,²⁶⁷ en vertu de laquelle les financements seront alloués comme suit: 60% au moins aux initiatives de médias communautaires, 25% au moins aux petites initiatives de médias commerciaux et 5% aux projets de recherche.

Les réglementations énoncent des règles détaillées sur l'allocation des ressources. Les critères généraux définis dans la clause 2 correspondent en grande partie aux règles de la législation primaire, tandis que la clause 3 ajoute de nouveaux critères d'allocation des ressources aux médias communautaires – il s'agit de déterminer si la communauté concernée a été historiquement défavorisée, si le projet a vocation à renforcer les capacités de la communauté et si, et dans quelle mesure, la communauté participera au processus décisionnaire. Des critères supplémentaires sont utilisés lorsque l'initiative de financement envisagée concerne un projet communautaire considéré comme non viable d'un point de vue financier – le soutien de la communauté, sa capacité à administrer le projet et à contribuer à sa viabilité; les retombées sociales et économiques du projet; et la contribution du projet à la diversité des médias.

262 Proclamation n° 759/2012, 27 août 2012.

263 Entretien avec Leul Gebru, Autorité éthiopienne de radiodiffusion, 30 janvier 2013.

264 Loi n°14 de 2002.

265 MDDA Annual Report 2011-12, p. 103. Consultable sur le site: <http://www.mdda.org.za/MDDA%20Annual%20Report%20>

266 Ibid., p. 58.

267 Notice n° 1460 du 10 octobre 2003.

L'Afrique du Sud a en outre conçu un dispositif d'aide original grâce à son système de distribution des signaux via un prestataire central, Sentech. Sentech propose des services de distribution moins chers aux radiodiffuseurs communautaires. Bien qu'un certain nombre de radios communautaires aient d'abord opté pour avoir leurs propres systèmes de distribution, à terme, en raison des coûts d'entretien de ces systèmes et des autres coûts afférents, tels que l'établissement de rapports, elles ont été de plus en plus nombreuses à faire appel aux services de Sentech.

En vertu de la politique sur la radiodiffusion de l'**Ouganda**, le gouvernement est censé fournir une assistance technique à la radiodiffusion communautaire et de lui apporter toutes les aides nécessaires, à charge pour l'autorité de régulation d'aider les radiodiffuseurs communautaires à renforcer leurs capacités et à mobiliser des ressources. Dans la pratique, rien de tout cela, ou presque, ne se produit, les radiodiffuseurs communautaires bénéficiant néanmoins d'un taux réduit de droits de licence.²⁶⁸

III.3.2 Asie

L'Asie présente des situations très contrastées en matière de mécanismes de financement et de viabilité des radiodiffuseurs communautaires, entre les régimes caractérisés par les restrictions et le contrôle mis en place en Asie du Sud, l'approche relativement libérale de l'Indonésie et les dispositions plus favorables adoptées par la Thaïlande.

Asie de l'Est et du Sud-est

En **Indonésie**, la loi de 2002 sur la radiodiffusion établit un cadre fondamental relatif aux ressources des radiodiffuseurs communautaires. L'article 21 prévoit que ces radiodiffuseurs soient financés par la communauté tandis qu'en vertu de l'article 34 de la réglementation de 2005, leurs ressources doivent provenir de trois sources distinctes. Ils ne sont autorisés ni à diffuser d'annonces publicitaires (à l'exception des messages provenant du service public) ni à recevoir des fonds de lancement provenant de donateurs étrangers, bien que cette règle ne soit pas observée dans la pratique. Ils peuvent cependant obtenir des subventions et des dons de la part de sponsors ou autres entités juridiques (articles 21 et 22).

En **Thaïlande**, les règles relatives aux revenus commerciaux des radiodiffuseurs communautaires sont, comme bien d'autres aspects, en constante mutation. En 2004, le ministère des relations publiques a institué une règle autorisant ces radiodiffuseurs à diffuser jusqu'à six minutes d'annonces publicitaires par heure.²⁶⁹ Cependant, l'article 21 de la loi de 2008 sur la radiodiffusion leur interdit de percevoir des recettes publicitaires, quelles qu'elles soient. L'article 51 de la loi de 2010 réaffirme cette règle et l'étend à toutes les formes de revenu commercial, en disposant que les radiodiffuseurs communautaires tireront leurs ressources "des dons et contributions à la station ou de toute autre source à l'exception de la publicité et de l'exploitation commerciale de la radiodiffusion".

L'article 19 de la loi de 2008 dispose que les droits de licence et les redevances d'utilisation des fréquences ne devront pas constituer une "charge excessive" pour les radiodiffuseurs, eu égard "aux effets positifs pour le public, au mérite, et à l'insuffisance et à l'organisation des ressources". En outre, dans certaines circonstances, les droits peuvent être réduits ou supprimés:

La Commission pourra réduire les droits de licence ou en exonérer le requérant ou le titulaire en vertu du paragraphe un et du paragraphe deux de cette loi si cette personne établit clairement devant la Commission que son entreprise de radiodiffusion ou de télévision contient une plus grande proportion de programmes d'informations ou de thèmes d'intérêt public que ce que préconise la Commission.

Le chapitre IV de la loi de 2010 prévoit la création d'un Fonds de recherche et développement d'intérêt public sur la radiodiffusion et les télécommunications afin, notamment, de soutenir les radiodiffuseurs communautaires. Ce fonds sera notamment alimenté par les fonds de démarrage alloués par le gouvernement, les revenus tirés de l'adjudication des fréquences de radiodiffusion, les droits de licence et les amendes administratives. Un comité de gestion du fonds décidera de l'allocation des ressources du fonds.

268 Uganda Afrimap Survey, note 190, p. 49.

269 Pirongrong Ramasoota, Media Regulatory Development in Thailand p. 2, accessible en ligne.

Le fonds, créé le 20 janvier 2011, est placé sous la présidence du président de la nouvelle instance unique de régulation, la Commission nationale de la radiodiffusion et des télécommunications (NBTC). 950 millions de Baht (32 millions de dollars UE environ) ont été alloués au ministère des technologies de l'information et de la communication afin d'installer un accès gratuit à la wifi sur l'ensemble du territoire. 150 millions de Baht (5 millions de dollars EU environ) ont été réservés aux activités de radiodiffusion, et le Fonds examine actuellement les demandes de subvention, qui peuvent lui être envoyées jusqu'au 28 février 2013. A ce jour cependant, aucun délai n'a été fixé pour statuer sur les décisions d'allocation.

Asie du Sud

Au **Bangladesh**, les droits de licence s'élèvent à 20.000 BDT (256 dollars EU environ), à quoi s'ajoute un dépôt obligatoire d'un montant de 200.000 BDT (2.560 dollars EU environ). Ce dépôt peut être confisqué. Seule la publicité relative aux activités de développement dans le secteur est autorisée. Le parrainage est autorisé à condition que les sponsors n'exercent aucune influence sur le contenu ou le style des programmes. En vertu de la Politique, le gouvernement a la possibilité de créer un Fonds de développement de la radio communautaire pour compléter les ressources des stations (clauses 4.3, 7.9 et 7.17 de la Politique de 2008), mais une telle initiative n'a pas encore vu le jour. La viabilité financière est un grave problème pour les radios communautaires au Bangladesh).²⁷⁰

En **Inde**, toute personne déposant une demande de licence de radio communautaire doit payer des droits administratifs d'un montant de 2.500 Rs (47 dollars EU environ). Si la demande est agréée, le radiodiffuseur doit fournir une garantie bancaire de 25.000 Rs (470 dollars EU environ), qui sera retenue s'il ne commence pas à émettre dans les trois mois réglementaires, bien que cette disposition ne soit pas appliquée dans la pratique. S'ils ne doivent pas payer de droits de licence de radiodiffusion, les titulaires sont tenus d'acquitter une redevance d'utilisation des fréquences (clauses 3 et 4). Cette redevance est actuellement fixée à 19.700 Rs (370 dollars EU environ) par an; des propositions visant à augmenter cette redevance de plus de 450% en 2012 ont été abandonnées, du moins pour l'instant.²⁷¹

Le financement des radios communautaires fait l'objet de contrôles très stricts. Toute subvention provenant de bailleurs de fonds étrangers est soumise à autorisation en vertu de la loi relative à la réglementation des contributions étrangères. Le parrainage des programmes n'est autorisé que s'il provient d'organes publics et autres organisations diffusant des informations d'intérêt public. La publicité commerciale est limitée à cinq minutes par heure. Les recettes publicitaires doivent être allouées aux dépenses courantes, tout excédent pouvant, avec la permission du ministère de l'information et de la radiodiffusion, être rendu à l'organisme partenaire à condition d'être utilisé selon les termes initialement fixés (clause 8).

Des règles spéciales s'appliquent aux stations de radio communautaire désireuses de bénéficier des programmes de parrainage et de publicité du Directorate of Advertising and Visual Publicity (DAVP), qui régit pour l'essentiel la publicité fédérale, sans s'occuper toutefois de la publicité des états. Les radios communautaires doivent à cette fin obtenir l'approbation du ministère de l'information et de la radiodiffusion. Les stations ayant diffusé quotidiennement au moins deux heures de programmes pendant trois mois d'affilée au moins peuvent déposer une demande à cette fin. Le ministère impose des règles et des tarifs très stricts aux stations autorisées. En mai 2012, ces conditions ont été fixées pour un an à 4 INR par seconde de publicité et de 4.000 à 6.000 INR par demi-heure de programme sponsorisé (en fonction du montant total acheté), à quoi s'ajoutent 150 secondes de temps publicitaire libre par demi-heure de programme parrainé. Les programmes parrainés doivent être produits par la station et non par l'organisme parrainant; ils ne peuvent représenter plus de 50% de l'ensemble des programmes et les droits des programmes sont partagés entre l'organisme public parrainant et la station de radio.²⁷² Globalement, ces règles donnent aux organismes publics indiens une influence non négligeable sur la situation financière des radios communautaires.

270 AHM Bazlur Rahman, *The Gift of Voice to the Voiceless in Bangladesh Community Radio*, Knowledge Management for Development Blog (KM4Dev), 5 mai 2012, p. 4. Consultable sur le site: www.km4dev.org/profiles/blogs/the-gift-of-voice-to-the-voiceless-in-bangladesh-community-radio.

271 La question fait toujours l'objet d'un débat en Inde, le ministère de l'information et de la radiodiffusion ayant déclaré que les redevances d'utilisation des fréquences devaient être appliquées à tous les utilisateurs, quel que soit leur statut.

272 Guidelines for Empanelment of Community Radio Stations with DAVP, revised rates of advertising and comprehensive guidelines for sponsored programmes on community radio regulation, 21 mai 2012. Consultable sur le site: http://davp.nic.in/writereaddata/announce/cm_g_rate_card.pdf.

Le ministère de l'information et de la radiodiffusion a également mis en place un fonds de soutien aux radiodiffuseurs communautaires, bien que ce fonds ne fonctionne pas encore dans la pratique.

III.3.3 Europe

On ne s'en étonnera pas, compte tenu de sa relative richesse et comme l'illustrent divers exemples, l'Europe, offre un appui financier direct plus important à la radiodiffusion communautaire, soit par des fonds spéciaux, soit par l'intermédiaire du système de financement de la radiodiffusion de service public.

Le **Danemark** a opté pour un mode de financement des médias communautaires des plus intéressants. Pour l'essentiel, il apporte aux médias communautaires un soutien financier basé sur les redevances que paient tous les ménages et qui servent au financement du service public de radiodiffusion. La radiodiffusion communautaire est ainsi, de fait, considérée comme faisant intégralement partie du service public de radiodiffusion.²⁷³ Ce soutien est rendu possible par l'article 43 de la loi de 2010 sur la radiodiffusion, en vertu duquel: "Le Conseil de la radio et de la télévision peut accorder des subventions aux stations locales et non commerciales de radio et de télévision." La clause 16 du décret sur la radio établit clairement que cette disposition ne s'applique qu'aux stations qui ne diffusent pas d'annonces publicitaires et qui entretiennent de solides relations avec la communauté.

Les clauses 18-27 décrivent de manière plus détaillée les règles concernant l'allocation de ces subventions annuelles. Le montant alloué ne peut excéder le total des dépenses de fonctionnement de la station. Le calcul des subventions dépend en outre du total des fonds disponibles et des heures de programme répondant aux conditions requises. Le montant de la subvention est également lié aux conditions dans lesquelles est effectué l'audit des dépenses de la station, une déclaration signée du directeur étant suffisante pour les subventions inférieures à 100.000 DKK (17.500 dollars EU environ). Un audit plus détaillé est nécessaire pour toute subvention d'un montant plus élevé (clauses 34-47).

La **France** dispose de l'un des systèmes de financement des radios communautaires les mieux établis et les plus importants au monde. Les financements sont fournis par l'intermédiaire du Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER). Jusqu'à 2008, le FSER était financé par un système de péréquation sur les recettes publicitaires des services commerciaux de radio et de télévision.²⁷⁴ Depuis 2009 cependant, le FSER est financé par une subvention directe du gouvernement. Pour obtenir une subvention, la station de radio doit être "éditée par une association" à but non lucratif. Les ressources commerciales de la radio provenant de la publicité de marque ou de parrainage doivent être inférieures à 20 % à du chiffre d'affaires total.²⁷⁵

Le mode d'allocation de ces aides est expliqué plus en détail dans le décret n° 2006-1067 du 25 août 2006, qui décrit quatre types de subventions: subvention d'installation; subvention d'équipement; subvention d'exploitation et subvention sélective à l'action radiophonique (article 2). Les nouvelles stations doivent faire la demande de subvention d'installation dans un délai de six mois suivant la date de début d'émission. Le montant, qui ne peut excéder 16 000 euros, est déterminé au vu d'un plan de financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement nécessaires (article 3). La subvention d'équipement ne peut excéder 50 % au maximum du montant du financement de l'équipement. Elle est octroyée dans la limite de 18 000 euros par période de cinq ans (article 4).

Le troisième type de subvention correspond à la subvention d'exploitation. Les radios doivent présenter leur demande au plus tard le 15 avril de chaque année. De loin la source de financement la plus importante, elle est attribuée en fonction des revenus et du service de la station (article 5). Son montant maximal est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de la communication. En 2001, le premier niveau du barème représentait la quasi totalité des coûts de fonctionnement des radios les plus petites. Le montant maximal est de 42.000 euros pour les stations dont le chiffre d'affaires est compris entre 130.000 et 220.000 euros, il décline ensuite dans le cas des stations plus importantes.²⁷⁶

273 Voir Steve Buckley, *Community Media: A Good Practice Handbook* (UNESCO, Paris, 2011), p. 15. Consultable sur le site: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/resources/publications-and-communication-materials/publications/full-list/community-media-a-good-practice-handbook/>.

274 Article 80(2) de la loi de 1986. On se reportera à l'article 302 bis KD du Code général des impôts pour de plus amples détails.

275 Articles 80(1) et (2) de la loi de 1986.

276 FSER, Rapport d'activité 2011. Consultable sur le site: http://www.dgmic.culture.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_d_activite_2011-2.pdf.

Enfin, la subvention sélective à l'action radiophonique est attribuée annuellement. Les demandes doivent être soumises avant le 15 avril. Son montant est déterminé par différents facteurs tels que la diversification des ressources, la participation de la communauté, les programmes diffusés, le soutien au développement local et à l'environnement, la formation du personnel et le pourcentage de programmes produits par la station. Elle ne peut excéder 25 % du total des subventions de fonctionnement (article 6).

Le système est placé sous la supervision de la commission du fonds de soutien à l'expression radiophonique locale qui, en vertu de l'article 15 du décret de 2006, est composée de 11 membres titulaires dont un magistrat, quatre représentants de l'État désignés sur proposition des ministres chargés de la culture, de la communication, de l'intégration et du budget, quatre représentants des radios communautaires désignés après consultation des organisations représentatives et deux représentants des régies publicitaires redevables de la taxe servant au financement du fonds.

En 2011, le FSER a octroyé à de nouvelles stations quatre subventions d'un montant de 16.000 euros chacune (soit un total de 64.000 euros) et 142 subventions d'équipement en deux phases pour un total de près de 714.000 euros. 627 radios ont obtenu des subventions d'exploitation pour un total de quelque 22,5 millions d'euros et presque autant se sont vu attribuer une subvention sélective à l'action radiophonique totalisant 5,5 millions d'euros environ. Grâce à ce système de financement bien établi, le secteur de la radio communautaire en France est important et dynamique. Selon le rapport *The State of Community Media in the European Union*, publié en septembre 2007 par le Parlement européen, quelque 2.500 personnes étaient employées par le secteur et 38.000 autres travaillaient à titre bénévole.²⁷⁷

En **Hongrie**, les médias communautaires ne doivent ni faire des offres financières pour accéder aux "services de base aux médias" (l'utilisation des fréquences) ni acquitter des droits de licence de radiodiffusion (articles 52(2), 56(e) et 65(7) de la loi de 2010 relative aux médias et aux médias de masse). En matière de publicité, les médias communautaires figurent dans la même section de la loi que les médias de service public et sont soumis à des règles encore plus draconiennes qu'eux. Ainsi, ils ne sont pas autorisés à diffuser plus de six minutes d'annonces publicitaires par heure, contre huit minutes dans le cas des médias de service public (article 36(1)). D'autres règles concernent la diffusion des annonces et interdisent aux présentateurs habituels de participer à leur production.

La loi prévoit la création d'un fonds de promotion des services médiatiques et de gestion d'actifs, qui contribuera au financement des radiodiffuseurs de service public et communautaires. Ce fonds sera principalement alimenté par une contribution publique dont le montant sera déterminé par le nombre de ménages hongrois recevant les services de télévision. Il sera placé sous la supervision du Conseil des médias, qui est un organisme public (article 136). Le fonds attribuera ses subventions "par une procédure d'appels d'offre ouvertes" mettant en concurrence les médias communautaires et les médias de service public. On ne sait pas avec précision dans quelle mesure ce système a permis de financer les médias communautaires en Hongrie, où on estime qu'il existe environ 40 radios communautaires et aucune station de télévision communautaire.²⁷⁸ Plusieurs associations locales ont émis l'hypothèse que ces nouvelles règles, qui imposent des normes indifférenciées à tous les radiodiffuseurs communautaires, quels que soient leur statut et leur taille (en exigeant par exemple qu'ils génèrent eux-mêmes leurs propres revenus à hauteur de 20%, alors qu'ils bénéficiaient auparavant de règles plus souples), ont été préjudiciables aux radiodiffuseurs communautaires les plus petits, ce qui s'est traduit par une baisse importante du nombre de radiodiffuseurs communautaires dans le pays.²⁷⁹

En **Serbie**, les radiodiffuseurs communautaires sont exonérés des droits de licence de radiodiffusion mais doivent en revanche acquitter une redevance d'utilisation des fréquences (article 67 de la loi sur la radiodiffusion). En matière de publicité, ils jouissent d'une moins grande souplesse que les radiodiffuseurs commerciaux et sont soumis aux mêmes restrictions, plus strictes, que les radiodiffuseurs de service public: les annonces publicitaires ne doivent pas représenter plus de 10% du temps de diffusion ni excéder six minutes par heure de programme (ce qui revient au même, les annonces publicitaires sont donc limitées à six minutes par heure). Les stations commerciales

277 Note 200, p. 20.

278 Tableau de Community Media Forum Europe, note 201.

279 Mérték, A map of community media. Consultable sur le site: <http://mertek.eu/en/article/a-map-of-community-media>.

ont le droit de diffuser deux fois plus d'annonces publicitaires (articles 108 et 109 de la loi sur la radiodiffusion).

En **Espagne**, l'article 32(6) de la loi nationale sur la radiodiffusion impose aux radiodiffuseurs à but non lucratif de déclarer leurs sources de financement, ainsi que leurs dépenses. Il limite en outre les frais de fonctionnement annuels à 100.000 euros pour la télévision et à 50.000 euros pour la radio. En vertu de l'article 70 de la loi de 2005 en Catalogne, il est interdit aux radiodiffuseurs à but non lucratif de diffuser des annonces publicitaires, exception faite des annonces concernant les activités de "l'économie sociale et du troisième secteur". En revanche, ces radiodiffuseurs sont autorisés à diffuser des programmes parrainés. La réception de ces services par les utilisateurs finaux ne peut pas être facturée. L'utilisation des fréquences, de même que les services de distribution, ne peuvent être facturés aux radiodiffuseurs communautaires. L'article 71 préconise par ailleurs, en des termes généraux, la mise en place de dispositifs de soutien, notamment via un fonds destiné à soutenir les radiodiffuseurs et financés grâce à un prélèvement sur les redevances d'utilisation des fréquences que doivent acquitter les radiodiffuseurs commerciaux.

En **Suède**, les titulaires de licence de radio communautaire ne paient aucun droit de radiodiffusion (ni droits de licence ni redevance d'utilisation des fréquences). Ils sont autorisés à diffuser des annonces publicitaires depuis 1993. Dans la pratique cependant, leur viabilité financière dépend généralement de l'aide des bénévoles, des financements octroyés par d'autres organisations et d'un système particulier de subventions, provenant essentiellement des municipalités.²⁸⁰

III.3.4 Amérique latine

Tout comme en matière d'accès et d'attribution de licence, l'Amérique latine se caractérise à la fois par des régimes d'aide financière très généreux pour les radiodiffuseurs communautaires et par des systèmes beaucoup plus restrictifs. Dans la plupart des cas, les recettes commerciales ne sont pas plafonnées et les frais de licence sont réduits. En revanche, le soutien financier de la radiodiffusion communautaire reste une pratique récente dans la région.

En **Argentine**, les recettes commerciales des radiodiffuseurs communautaires ne sont soumises à aucune limitation particulière, bien qu'en vertu de l'article 76 de la loi de 2009 sur les services médiatiques audiovisuels, l'instance de régulation limite la durée des annonces officielles (provenant du gouvernement) diffusées par les radiodiffuseurs à but non lucratif et commerciaux. L'article 82 fixe des limites applicables à l'ensemble des radiodiffuseurs, par exemple 14 minutes par heure pour la radio, hors annonces des programmes de la station.

Les articles 94 à 96 prévoient de taxer les revenus de tous les radiodiffuseurs, et ce en fonction de la population de la zone desservie. Compris entre 0,5 et 2,5%, le barème augmente en fonction de la population desservie. En vertu de l'article 97, ces recettes fiscales seront allouées aux activités de régulation et à diverses instances d'intérêt public, essentiellement des institutions telles que l'Institut national du cinéma et des arts audiovisuels, l'Institut national du théâtre et l'Institut national de musique. Toutefois, 10% de ces recettes sont destinées à "des projets particuliers dans le domaine des médias audiovisuels et au soutien aux médias audiovisuels communautaires et aux médias audiovisuels des peuples frontaliers et autochtones, en privilégiant notamment la coopération dans le cadre de projets de numérisation".

En **Bolivie**, les recettes commerciales des radiodiffuseurs communautaires ne sont soumis à aucune contrainte particulière bien que, selon l'article 33 du décret suprême de 2007, les revenus doivent être utilisés en totalité pour "assurer l'exploitation et l'entretien des installations et la continuité du service proposé". L'article 34 du même décret exonère les radiodiffuseurs communautaires des droits d'attribution et d'utilisation des fréquences ainsi que de tout droit de régulation. Cependant, en vertu de l'article 63(I)(5) de la loi de 2011 sur les télécommunications, ces radiodiffuseurs sont tenus de verser à l'instance de régulation une somme correspondant à 1% de leurs revenus bruts; de plus, en vertu de l'article 64(III), les radiodiffuseurs communautaires doivent acquitter des droits de régulation mais ils sont en revanche exonérés des redevances d'utilisation des fréquences (tandis que les peuples autochtones et les communautés afro-boliviennes et interculturelles bénéficient d'une exonération totale). Cette disposition paraît difficilement compatible avec les règles qui exonèrent les radiodiffuseurs communautaires de tout droit de régulation.

Au **Brésil**, seule une modeste redevance peut être exigée des radios communautaires dans le cadre du processus d'autorisation. Ces radios sont tenues d'acquitter 120 dollars EU environ la première année et 60 dollars EU les années suivantes.²⁸¹ Ces radiodiffuseurs ne sont pas autorisés à diffuser d'annonces publicitaires et ne peuvent accepter de parrainage que "sous forme de soutien culturel aux programmes diffusés" et uniquement lorsque les entités concernées sont établies dans la zone desservie. Il leur est en outre interdit de vendre des services de radiodiffusion ou même leurs propres programmes (articles 18 et 24 de la loi sur la radiodiffusion communautaire). Il n'existe pas de système national public de financement des radios communautaires.

La **Colombie** ne restreint quasiment pas l'accès des radios communautaires au financement. Ces radios sont autorisées à diffuser des programmes parrainés et jusqu'à 15 minutes d'annonces publicitaires par heure, soit autant que les radiodiffuseurs commerciaux. Elles peuvent par ailleurs recevoir des subventions provenant d'organisations internationales ou d'organismes nationaux publics (loi de 2003, articles 6 et 8). Les radios communautaires bénéficient en outre d'un taux réduit de droits de licence.

En **Uruguay**, selon les dispositions de l'article 10 de la loi de 2007 sur la radiodiffusion communautaire, les radiodiffuseurs communautaires peuvent tirer leurs revenus de sources diverses telles que subventions, contributions, publicité de marque ou de parrainage. Les revenus doivent être intégralement réinvestis dans l'exploitation de la station, ce que devra confirmer un audit annuel. L'article 10 des règlements d'application limite de manière stricte le volume de publicité autorisé, qui ne doit pas excéder 10 minutes par heure à Montevideo et 12 minutes par heure dans le reste du pays. L'annonce des programmes et les messages d'intérêt public, au sujet par exemple de la santé ou des situations d'urgence, seront décomptés de ce total, à condition que l'annonce des programmes ne dépasse pas trois minutes par heure.

III.3.5 Autres pays

L'Australie se caractérise à la fois par les limites draconiennes qu'elle impose aux radiodiffuseurs communautaires en matière de mobilisation des ressources et par de larges possibilités de subventions publiques. Comme nous l'avons noté ci-dessus, les radiodiffuseurs communautaires sont impérativement des entités à but non lucratif, conformément à la pratique observée dans bien d'autres pays. En vertu de la clause 9(1) de l'annexe 2 de la loi sur les services de radiodiffusion, les radiodiffuseurs communautaires ne sont pas autorisés à diffuser d'annonces publicitaires. Comme les y autorise la clause 9(3), ils peuvent diffuser des annonces de parrainage à raison de cinq minutes par heure dans le cas des radios (sept minutes pour la télévision). C'est cependant de cette source de financement que les radios communautaires tirent l'essentiel de leurs revenus.²⁸² Les stations de radio communautaires perçoivent en outre un montant important de dons et de cotisations,²⁸³ et bénéficient de l'aide considérable apportée par les bénévoles, dont le nombre était estimé à quelque 22.000 en 2012.²⁸⁴ Les radiodiffuseurs communautaires peuvent également vendre du temps publicitaire réservé aux annonces à caractère communautaire et aux matériels promotionnels, bien qu'en général ce type d'annonces soit diffusé à titre gracieux.

En 2011-2012 cependant, plus de 15% du financement de la radiodiffusion communautaire provenait de la Fondation de la radiodiffusion communautaire (CBF), elle-même financée par l'État via le ministère des communications haut débit et de l'économie numérique (DBCDE). La CBF se décrit elle-même comme une "agence de financement indépendante et à but non lucratif". Son président est désigné par l'Association australienne de radiodiffusion communautaire (Community Broadcasting Association of Australia, CBAA), l'organisme sectoriel, et son vice-président par le conseil de la CBF. En 2011-2012, la CBF a octroyé près de 16 millions AUD de subventions à diverses activités de radiodiffusion communautaire. Elle a alloué 25% de ces subventions, soit la part la plus importante, à la radio numérique, et 23% aux radiodiffuseurs à caractère ethnique, le plus souvent au titre du financement des programmes. Des sommes plus modestes ont été accordées à d'autres activités, comme la transmission, le développement des contenus généraux et les stations autochtones.²⁸⁵

281 AMARC, "Brasil", s 3.4 d. Consultable sur le site: http://legislaciones.amarc.org/mordazas/Eng_Brasil.pdf.

282 Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Approches internationales en matière de financement de la radio communautaire et de la radio de campus*, 31 mars 2009, note 244.

283 Selon la Fondation de la radiodiffusion communautaire, 167,000 Australiens soutiennent la radiodiffusion communautaire par des dons, des abonnements ou des frais d'adhésion. Voir note 225.

284 Fondation de la radiodiffusion communautaire, note 225.

285 Ibid.

Contrairement à la plupart des pays occidentaux, le **Canada** n'a pas pour tradition de fournir de fonds structurels aux radiodiffuseurs communautaires. Ces derniers restent fortement tributaires de l'aide apportée par les bénévoles. On dénombre ainsi en moyenne de 73 à 118 bénévoles par station, qui produisent en moyenne 52 heures de programmes par semaine de radiodiffusion. Cette pratique est soutenue par la politique du CRTC, bien que les exigences générales concernant la participation bénévole aient été supprimées en 2011 en faveur d'une approche "au cas par cas, par condition de licence" (Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2011-507, paragraphes 14-17). En dépit des restrictions, les données provenant de 93 radios communautaires ayant systématiquement remis leur rapport annuel indiquent un revenu moyen non négligeable de près de 240.000 dollars par station en 2008 (Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-499, paragraphe 92).

Le système a été modifié lorsque la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-499 a été adoptée. Jusque-là, le Fonds canadien de la radio communautaire (FCRC), organisme indépendant à but non lucratif, avait pour but d'apporter un soutien financier supplémentaire à des projets spécifiques de la radio de campus et communautaire. Parallèlement à cet organisme, les règles du développement du contenu canadien (DCC) exigeaient des stations titulaires qu'elles contribuent financièrement à différentes initiatives visant à développer les contenus canadiens. Les contributions de base sont comprises entre 500 et 1.000 dollars pour les stations dont les revenus sont inférieurs à 1,25 millions de dollars,²⁸⁶ et s'élèvent à 1 000 dollars canadiens plus 0,05 % des revenus supérieurs à 1,25 millions de dollars canadiens pour les stations plus importantes. En cas de transfert de propriété d'entreprises de radio commerciale, une contribution équivalant à 6% de la valeur de la transaction est également due, les sommes perçues étant réparties selon des règles précises.

En vertu des nouvelles règles, 15% des contributions versées au titre du DCC par les stations de radio commerciale autres que les stations à caractère ethnique et les stations à prépondérance verbale dont les revenus sont supérieurs à 1,25 millions de dollars canadiens sont allouées au FCRC afin de soutenir les radios communautaires.²⁸⁷ Les fonds recueillis doivent "essentiellement viser l'amélioration de la programmation et la formation des bénévoles" (Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-499, paragraphe 115). En outre, en cas de transfert de propriété, 0,5% de la valeur de transaction est allouée au FCRC (paragraphe 109). Le FCRC est toutefois tenu d'être responsable vis-à-vis du public et du CRTC (Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-499, paragraphes 118-120).

Les chaînes de télévision communautaire tirent l'essentiel de leurs revenus d'un système de péréquation entre radiodiffuseurs communautaires et titulaires de licences de câblodistribution. Il est généralement interdit aux chaînes de télévision communautaires de diffuser des annonces publicitaires (hormis "la publicité réciproque et de commandite", ou échange de biens et de services). Les annonces de la publicité de parrainage ne doivent pas durer plus de 15 secondes (Avis public de radiodiffusion CRTC 2002-61, paragraphes 79 et 81).

III.3.6 Analyse

Les systèmes visant à promouvoir la viabilité financière des radiodiffuseurs communautaires que nous venons d'examiner peuvent être regroupés en trois catégories: exonération totale ou partielle des droits de radiodiffusion; règles spécifiques relatives à la mobilisation de revenus à caractère commercial; allocation de subventions ou de fonds spéciaux.

Exonération des droits

Nombre de pays examinés, dont le Bangladesh, la Bolivie, le Brésil, la Hongrie, l'Inde, la Serbie, l'Afrique du Sud, la Suède et la Thaïlande, accordent aux radiodiffuseurs communautaires une exonération totale ou partielle des droits de radiodiffusion. Cette dispense s'applique à l'un ou l'autre ou aux deux types de droits habituellement exigés lors de toute demande de licence de radiodiffusion, ainsi qu'aux redevances annuelles (licence de radiodiffusion et surtout droits d'utilisation des fréquences, généralement beaucoup plus élevés).²⁸⁸ Le Bangladesh et l'Inde exigent des radiodiffuseurs communautaires qu'ils fournissent une garantie bancaire dans le cadre de la

286 Au moment où la présente publication était rédigée, le dollar canadien était à peu près équivalent au dollar EU.

287 Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-499, paragraphes 99 et 103. Voir également le Règlement de 1986 sur la radio [SOR/86-982], section 15(5).

288 On observera que dans certains pays, une partie de ces droits est exigible en un seul versement (pour une demande de licence par exemple), tandis que les droits d'utilisation des fréquence sont habituellement dus à intervalle régulier (en général une fois par an). Les radiodiffuseurs doivent en outre faire face aux coûts relatifs à la transmission de leurs propres signaux.

procédure de demande de licence. Ce système, qui n'existe nulle part ailleurs, constitue une lourde charge pour les radiodiffuseurs communautaires non titularisés à tel point que, même en Inde, il ne semble pas être appliqué dans la pratique.

Mobilisation des revenus

La plupart des pays examinés ne restreignent pas la capacité des radiodiffuseurs communautaires à mobiliser des revenus commerciaux. La France constitue un cas intéressant: bien que de façon générale aucune limite ne soit posée, seuls les radiodiffuseurs communautaires dont moins de 20% des revenus proviennent de sources commerciales peuvent profiter du système (très généreux) de subventions publiques. La grande majorité des pays, cependant, plafonnent les recettes publicitaires de l'ensemble des radiodiffuseurs, ces limites s'appliquant également aux radiodiffuseurs communautaires. Même en l'absence de restrictions légales, dans de nombreux pays, en particulier lorsque le secteur de la radiodiffusion est bien développé, les radiodiffuseurs communautaires ont du mal à attirer les annonceurs et se retrouvent en situation de concurrence avec les autres médias (radiodiffuseurs commerciaux ou, dans de nombreux cas, du service public mais aussi presse écrite et Internet, qui eux aussi diffusent des publicités).

Ailleurs, cependant, les recettes publicitaires des radiodiffuseurs communautaires sont soumises à des restrictions très strictes. Le Brésil, l'Indonésie et l'Espagne, par exemple, interdisent aux radiodiffuseurs communautaires de diffuser des annonces publicitaires, d'où les difficultés financières considérables que rencontrent les radiodiffuseurs dans ces pays. D'autres pays, comme le Bangladesh, n'autorisent que certains types d'annonces, par exemple les annonces relatives au développement, pratique qui a elle aussi beaucoup pesé sur la croissance du secteur. L'Espagne cependant autorise malgré tout les radiodiffuseurs à diffuser des programmes parrainés.

La pratique la plus courante consiste à limiter le temps de publicité autorisé. Ainsi, au Bénin, les recettes publicitaires ne doivent pas excéder 20% du budget total des radiodiffuseurs communautaires. En Éthiopie, ces radiodiffuseurs ne sont pas autorisés à diffuser plus de neuf minutes de publicité par heure (15% du temps d'antenne), contre 12 minutes dans le cas des diffuseurs commerciaux; la durée autorisée est de six minutes par heure en Hongrie (huit minutes pour les radiodiffuseurs de service public et 12 minutes pour les radiodiffuseurs commerciaux), et de cinq minutes par heure en Inde.

Le cas de la Thaïlande mérite qu'on s'y arrête. En effet, depuis que les radiodiffuseurs ont l'autorisation de diffuser six minutes d'annonces publicitaires par heure, les radios commerciales locales occupent une place prépondérante dans le secteur. Il faut y voir la conséquence de l'absence de définition claire de la radiodiffusion communautaire dans la loi. La nouvelle loi a fait machine arrière et interdit de nouveau toute publicité.

L'Espagne est également un cas à part en raison des règles qui plafonnent le chiffre d'affaires annuel des radiodiffuseurs communautaires. Cette réglementation paraît difficile à justifier face aux normes internationales relatives à la liberté d'expression.

L'Inde a mis en place un système qui permet aux radios communautaires de relayer la publicité gouvernementale. Les critères d'admissibilité sont très stricts, de même que les règles fixant les tarifs, à tel point que ce système pourrait être qualifié de paternaliste et de dirigiste. Cependant, si ce système faisait la preuve de son efficacité en diffusant la publicité gouvernementale via les radios communautaires, alors d'autres pays pourraient envisager de l'adopter. De façon plus générale, l'utilisation de la publicité comme mécanisme de subvention est très problématique, notamment parce qu'une telle pratique peut se traduire par l'ingérence des pouvoirs publics et aller à l'encontre de la logique de la publicité, qui vise avant tout à toucher un public. Dans de nombreux cas, il serait préférable d'établir un véritable mécanisme de subvention.

Lorsque les radiodiffuseurs communautaires réalisent des profits, dans plusieurs pays, comme en Bolivie, en Inde et en Uruguay, ils sont expressément tenus de les réinvestir dans l'exploitation de la radio. Ailleurs, cette contrainte est implicite dans les exigences en matière d'audit et, de façon plus générale, dans le statut non lucratif obligatoire pour les radiodiffuseurs communautaires. On observera toutefois que l'Inde autorise l'organisation partenaire, l'annonceur, à utiliser ces bénéfices pour poursuivre des objectifs initialement fixés (hors radiodiffusion).

Subventions et fonds

Dans beaucoup de pays pauvres, les bailleurs de fonds internationaux constituent, dans la pratique, des sources de financement très importantes pour les radiodiffuseurs communautaires, en particulier pour les stations de radio. Certains d'entre eux imposent aux radiodiffuseurs communautaires des conditions pour l'encaissement des fonds d'origine étrangère. Ainsi, en Indonésie, ces radiodiffuseurs ne sont pas censés bénéficier de fonds "initiaux" (de lancement) provenant de l'étranger; en Inde, les financements étrangers sont l'objet d'un système de contrôle rigoureux (ce système s'appliquant également au financement étranger d'autres activités), bien que les fonds provenant d'organismes multilatéraux, tels que les Nations Unies, soient, eux, autorisés. Dans la mesure où la radiodiffusion est considérée comme une ressource nationale, le contrôle des contributions financières à la radiodiffusion communautaire peut se justifier, au même titre que l'on peut justifier que, comme c'est le cas dans de nombreux pays, certaines conditions restreignent l'accès des acteurs étrangers à la propriété des médias. Toutefois, la justification est plus délicate si l'on se réfère aux normes internationales, en particulier si ces pratiques ont pour but ou pour effet d'empêcher les radiodiffuseurs communautaires d'accéder à une source de financement importante et souvent parfaitement légitime.

Bien des pays, développés ou en développement, ont créé des fonds de soutien spéciaux pour les radiodiffuseurs communautaires. Ces fonds sont alimentés de diverses manières, que ce soit par une aide directe de l'État (Australie, France, Afrique du Sud et Thaïlande), par un système de péréquation entre radiodiffuseurs communautaires et commerciaux (Argentine, Canada et Afrique du Sud), par des redevances et des amendes exigées des radiodiffuseurs (Thaïlande) et par la redevance générale qui finance la radiodiffusion de service public (Danemark). Ailleurs, comme en Suède, les radiodiffuseurs communautaires sont généralement financés de manière plus ponctuelle par les localités dans lesquelles ils sont établis. Compte tenu des difficultés que rencontrent les radiodiffuseurs communautaires pour obtenir d'autres types de financement – dans un contexte où les recettes publicitaires sont limitées, la concurrence avec les autres médias pose un défi de taille – la mise en place d'un fonds d'aide spécial est un facteur important de viabilité financière pour la radiodiffusion communautaire. Il est cependant très important que ces fonds adoptent un mode de fonctionnement transparent et qu'ils soient supervisés par des organismes indépendants, sans quoi ils risquent de devenir un outil d'influence ou de contrôle politiques.





PARTIE IV: DÉVELOPPER DES CADRES RÉGLEMENTAIRES

Dans plusieurs pays, la radiodiffusion communautaire est régie par un cadre légal et réglementaire sommaire ou en cours d'élaboration. Il arrive que la radiodiffusion communautaire n'existe pas, ou à peine, essentiellement parce qu'elle n'est pas autorisée. Ailleurs, en revanche, la radiodiffusion communautaire est parvenue à s'établir et, parfois, à prospérer, alors même que le cadre réglementaire ne la reconnaît par expressément. Dans cette partie du rapport, nous examinerons les faits marquants qui se sont produits dans dix pays dotés d'un régime réglementaire limité. Les six pays appartenant à la première catégorie ont tous pris l'engagement de développer le cadre légal nécessaire à la promotion de la radiodiffusion communautaire, tandis que les quatre pays de la deuxième catégorie témoignent, eux, du caractère essentiel de la radiodiffusion communautaire, même en l'absence d'un environnement propice.

IV.1 Une radiodiffusion communautaire limitée

La section de ce rapport décrit des pays dans lesquels la radiodiffusion communautaire est limitée, voire inexistante, mais qui ont élaboré des plans concrets en vue de l'adoption de structures réglementaires spécifiques à cette catégorie de radiodiffusion. Elle montre une nette tendance en faveur de la reconnaissance de la radiodiffusion communautaire dans le monde entier et révèle quelles sont les normes qui ont été retenues dans les cadres réglementaires récents.

En **Mongolie**, le système législatif ne reconnaît pas encore formellement la radiodiffusion communautaire. Tout pourrait cependant changer prochainement, dans la mesure où la radio communautaire a été reconnue par le programme national du président sur la participation civile et la démocratie. Par ailleurs, une éventuelle loi relative à la radiodiffusion – il n'en existe pas aujourd'hui en Mongolie -- fait actuellement l'objet de discussions. Un certain nombre de radios affiliées à des ONG pourraient être considérées comme des radios communautaires. De même, plusieurs bailleurs de fonds ont établi dans certains centres provinciaux (aimag) des radios communautaires qui bénéficient souvent du soutien des autorités provinciales. L'UNESCO appuie également quelques radios locales par l'intermédiaire du réseau public de radio et de télévision.

Au **Bhoutan**, les médias communautaires font encore figure d'idées nouvelles et n'existent pas dans la pratique. Le pays ne s'est pas doté de cadre réglementaire spécifique. Seule exception, la station de Sherubtse College, qui a obtenu une licence et s'apparente à une radio de campus.²⁸⁹ Cependant, depuis la libéralisation partielle des ondes en 2006, en vertu de la loi de la même année relative à l'information, aux communications et aux médias, un certain nombre de stations de radio privées ont été créées, bien que le monopole de l'État sur la télévision demeure. On notera qu'alors que le pays n'a adopté la radiodiffusion privée qu'assez récemment, en vertu de la nouvelle loi sur la radiodiffusion actuellement à l'étude, l'instance de régulation est autorisée à "réserver certaines bandes de fréquence radio aux services de radio à caractère social et communautaire".²⁹⁰

Les **Maldives** comptent parmi les pays où la radiodiffusion communautaire n'existe pas encore. Par le passé, si aucun obstacle ne s'y opposait, rien non plus ne favorisait ce type de radiodiffusion.²⁹¹ Récemment toutefois, en décembre 2012, le Gouvernement des Maldives a organisé des réunions pour engager une réflexion sur la façon dont ce secteur pourrait être développé durablement et avec profit dans le pays.²⁹²

289 Département de l'information et des médias, ministère de l'information et des communications, Gouvernement royal du Bhoutan, en collaboration avec l'IMS, l'UNESCO et le PNUD, Media Development Assessment 2010, p. 31. Consultable sur le site: http://www.unesco.org/new/en/newdelhi/about-this-office/single-view/news/media_development_assessment_2010_in_bhutan/.

290 Section 219 du projet de loi du Bhoutan sur l'information, les communications et les médias, 2012.

291 Toby Mendel, Assessment of Media Development in the Maldives Based on UNESCO's Media Development Indicators (2009: UNESCO, Paris), p. 7. Consultable sur le site: http://portal.unesco.org/ci/fr/files/28892/12459422999media_assessment_maldives.pdf/media_assessment_maldives.pdf.

292 Maldives Broadcasting Commission commences a preliminary research on community broadcasting, 3 décembre 2012. Consultable sur le site: <http://www.broadcom.org.mv/home/t/page.php?menu=3&id=137>.

Le **Myanmar** a engagé un processus de démocratisation qui accorde notamment une grande importance à la révision de la loi sur les médias. Des propositions ont ainsi été formulées en vue de la révision de la loi sur la presse, de la loi sur les médias publics et de la loi sur la radiodiffusion. A l'heure actuelle, la radiodiffusion privée, extrêmement limitée, consiste essentiellement en une poignée d'intervenants travaillant en partenariat (joint ventures) avec le radiodiffuseur d'État, la Radio et télévision de Myanmar, une station de télévision par satellite et quelques radios dont les licences ne les autorisaient à l'origine qu'à émettre dans des communautés rurales mais qui, en raison de problèmes financiers, sont désormais autorisées à couvrir les zones urbaines.

Les propositions en faveur d'une nouvelle loi sur la radiodiffusion libéraliseraient considérablement les ondes. Elles prévoient notamment d'attribuer des licences aux diffuseurs terrestres privés dans les secteurs de la télévision et de la radio. On notera que ces propositions envisagent en outre d'attribuer des licences de radiodiffusion communautaire et de réserver une partie équitable des fréquences à cette catégorie de radiodiffuseurs.²⁹³ Bien que ces propositions soient encore en phase d'élaboration, elles montrent à quel point la reconnaissance de la radiodiffusion communautaire occupe désormais une place prépondérante dans la réglementation sur la radiodiffusion.

Au **Nigéria**, il existe quelques stations de campus mais aucun véritable radiodiffuseur communautaire.²⁹⁴ Toutefois, en vertu de la section 2(1) de la loi nationale sur la commission de radiodiffusion,²⁹⁵ la Commission nationale de radiodiffusion (NBC) est autorisée à élaborer des instruments réglementaires. Dans sa 5^e édition, le projet de code nigérian de la radiodiffusion élaboré par le NBC reconnaît trois catégories de radiodiffusion, publique, commerciale et communautaire (clause 2.1). La 4^e édition, adoptée en 2006, contient également quelques dispositions limitées sur la radiodiffusion communautaire.

Le chapitre 9 du projet de code définit la radiodiffusion communautaire comme "un service local, à but non lucratif, de service public de radiodiffusion au moyen duquel les membres de la communauté ont la possibilité de promouvoir les responsabilités civiques et l'intégration et d'apporter leur contribution"; la communauté s'y trouve définie selon des critères géographiques ou d'intérêts partagés. En matière de forme, le projet de code fait référence à des organisations, à des établissements éducatifs, à des associations culturelles, à des coopératives et à des partenariats d'associations locales et à but non lucratif. Dans chacun des cas, l'entité concernée doit "appartenir à la communauté et être soumise à son contrôle par l'intermédiaire d'une fiducie ou d'une fondation dotées d'un conseil d'administration". Les membres de la communauté sont tenus de participer à l'exploitation de la station et les langues parlées dans la communauté devront être privilégiées (clauses 9.0.1, 9.0.2, 9.0.3, 9.2.1 et 9.3). Des règles plus spécifiques concernent les diffuseurs de campus, considérés comme un type de radiodiffuseurs communautaires (section 9.7).

S'agissant de l'attribution des licences, les conditions devraient être fixées par la NBC (clause 9.0.6). Les partis politiques, les organisations confessionnelles, les personnes et les entreprises à but lucratif ne seront pas autorisés à obtenir une licence de radiodiffusion communautaire (clause 9.5). Le projet de code énumère les sources de financement des radiodiffuseurs communautaires, contributions de la communauté, dons et "spots publicitaires", ces derniers n'étant pas définis (clause 9.1.1).

Dans les **Îles Salomon**, en vertu de la loi de 2009 sur les télécommunications,²⁹⁶ la Commission des télécommunications des Îles Salomon est habilitée à réglementer la radiodiffusion. Bien que la loi ne fasse pas expressément référence à la radiodiffusion communautaire, dans la rubrique relative au type de client, les formulaires en ligne de demande de licences de radiodiffusion préparés par la Commission donnent la possibilité de cliquer sur "communauté".

La radio communautaire dans les Îles Salomon s'est distinguée par la création du réseau d'apprentissage Isabel qui regroupe huit stations établies dans la province du même nom. Sept de ces stations fonctionnent uniquement grâce à l'énergie solaire. Elles sont régies par un protocole d'accord établi entre l'administration provinciale et les comités de village, qui assument une part grandissante de la responsabilité de l'exploitation et de la gestion des stations. Ces dernières sont

293 Entretiens conduits par l'auteur avec de nombreuses parties prenantes locales, dont le personnel du ministère de l'information, au cours de missions à Myanmar du 19 au 24 novembre 2012 et du 20 au 27 février 2013.

294 Innocent Paschal Ihechu et Onwuka Okereke "The Limits of Community Broadcasting in Nigeria: Connotations for South-North Conversations" 2012(6) New Media and Mass Communication. Consultable sur le site: <http://www.iiste.org/Journals/index.php/NMMC/article/view/3117/3158>.

295 Loi n° 55 de 1999.

296 Loi n° 20 de 2009.

principalement financées par l'aide internationale et par l'administration de la province d'Isabel, bien que des efforts aient été engagés pour accroître leur viabilité.²⁹⁷

IV.2. Lorsque la radiodiffusion communautaire existe en dehors de toute réglementation

Cette section du rapport décrit plusieurs pays où la radiodiffusion communautaire s'est assez solidement développée bien que la réglementation relative à ce secteur soit inexistante ou très sommaire. Ces pays illustrent la vitalité de la radiodiffusion communautaire et montrent qu'il est nécessaire de reconnaître cette forme de radiodiffusion afin de permettre aux communautés de s'exprimer. Ils soulignent à quel point il est important d'établir un cadre réglementaire adapté à ces diffuseurs et jettent un éclairage sur certains des problèmes qui se posent lorsqu'un tel cadre est insuffisamment développé.

Le **Mali** illustre bien cette catégorie de pays. Le secteur de la radio communautaire y est solidement implanté: plus de 120 radios communautaires sont en effet affiliées à la principale organisation qui les représente, l'URTEL (L'Union des radios et télévisions libres du Mali).²⁹⁸ Le Mali a été décrit comme étant à la pointe des initiatives visant à la reconnaissance de la radiodiffusion communautaire en Afrique,²⁹⁹ riche d'un "secteur de la radio communautaire rurale très dynamique desservant une large majorité de la population rurale dans les langues locales".³⁰⁰

Le décret de 2002 constitue le régime juridique de base du secteur.³⁰¹ Ce décret contient une définition de base des radios à but non lucratif ou associatives et des règles auxquelles elles sont soumises. Ces radios peuvent être privées, communautaires ou confessionnelles, leur grille de programmes doit comporter au moins 70% de programmes nationaux et elles peuvent tirer leurs financements de sources diverses, y compris de la publicité locale. On notera que le décret est assez contraignant en ce qui concerne l'organisation de ces radios, qui doivent être dotées d'une assemblée générale représentant normalement l'ensemble de la communauté.

Toutefois, plus qu'à toute disposition légale officielle, le succès que rencontre le secteur peut être avant tout attribué aux conditions favorables que créent les pratiques d'attribution des licences ainsi qu'au fort soutien dont la radiodiffusion communautaire jouit au sein des communautés. Deux facteurs revêtent ici une importance toute particulière. Premièrement, un système de délivrance des licences simple, accessible et non bureaucratique, bien qu'il dépende directement du ministère des communications par l'intermédiaire de l'Office de radiodiffusion et de télévision du Mali (ORTM). A cela s'ajoute un système simple et très peu coûteux d'attribution de fréquences aux nouvelles stations de radio.

Deuxièmement, les radios communautaires maliennes semblent jouir d'un très fort soutien au sein des communautés qu'elles desservent, et ce notamment parce qu'elles diffusent essentiellement dans les langues locales, comprises par les membres de la communauté, ainsi que dans la langue officielle, le français. Par conséquent, les stations bénéficient de l'engagement très actif des membres de la communauté, que ce soit en termes d'aide financière ou de ressources humaines. Si quelques stations ont bénéficié ponctuellement d'une aide financière externe, provenant le plus souvent de bailleurs de fonds ou d'ONG, la plupart d'entre elles sont durablement autonomes. Au Mali, les médias sont exonérés d'impôts, ce qui constitue une autre forme non négligeable de soutien officiel.³⁰²

En dépit de l'absence de législation spécifique, le secteur de la radio communautaire du **Mozambique** se distingue par son dynamisme. On dénombrait ainsi en 2012 quelque 80 stations correspondant

297 About the Isabel Learning Network. Consultable sur le site: <http://communitymediasolomons.wordpress.com/isabel-learning-network/>.

298 ICT Regulation Toolkit, Rural community radios in Mali. Consultable sur le site: <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/PracticeNote.3153.html>.

299 Steve Buckley, Community Media: A Good Practice Handbook (2011: UNESCO, Paris), p. 2.

300 ICT Regulation Toolkit, Rural community radios in Mali.

301 Décret n°02- 22 7 /P-RM du 10 mai 2002 portant statut des services privés de radiodiffusion sonore par voie hertzienne terrestre et modulation de fréquence.

302 Heather Gilberts, Mali: Case Study on Donor Support to Independent Media, 1990-2010, p. 12. Consultable sur le site: http://www.mediamapresource.org/wp-content/uploads/2011/04/Mali_web-1.pdf.

globalement à la définition de la radio communautaire,³⁰³ diffusant dans 18 langues nationales ainsi qu'en portugais, la langue officielle. Ces stations peuvent être réparties en trois grandes catégories: les radios locales publiques, les radios confessionnelles et les radios communautaires classiques, appartenant à des associations locales. Les premières relèvent de l'Institut pour la communication sociale (ICS), organisme dépendant du bureau du premier ministre et créé en 1977 pour promouvoir le développement rural. Les deux autres catégories de stations relèvent essentiellement du Forum national des radios communautaires (FORCOM ou Fórum Nacional das Rádios Comunitárias), ONG mozambicaine créée en 2004 dans le cadre du projet de radio communautaire de l'UNESCO.

Les radios communautaires ne sont pas officiellement reconnues et le Mozambique n'a d'ailleurs pas adopté de loi spécifique sur la radiodiffusion de sorte que, pour l'essentiel, les radios communautaires ne sont pas réglementées par la loi. La Politique et la Stratégie de 1997 sur l'information reconnaît cependant le secteur de la radio communautaire et propose à cette fin l'adoption d'une loi sur la radiodiffusion, mais à ce jour cette proposition est restée sans effet. Dans la pratique, c'est le gouvernement qui contrôle l'attribution des licences, processus qui relève de la responsabilité conjointe du Cabinet de l'information (GABINFO ou Gabinete de Informação, qui dépend du bureau du premier ministre et est chargé de l'attribution des licences), et de l'Institut national des communications du Mozambique (INCM or Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique, qui dépend du ministère des transports et des communications et est chargé de tout ce qui touche aux fréquences). Outre que l'INCM accorde des exonérations fiscales spéciales aux radios communautaires, les ONG qui exploitent des radios communautaires, ce qui correspond à une situation fréquente, bénéficient elles aussi de telles exonérations.

Bien que ces organismes attribuent des licences aux radios communautaires, l'absence de reconnaissance légale continue à pénaliser le secteur. Par ailleurs, les journalistes travaillant pour les radios communautaires ne sont pas couverts par la définition que donne la loi de 1991 sur la presse du métier de journaliste, ce qui pose un problème supplémentaire.³⁰⁴

La situation aux **Philippines** est quelque peu différente dans la mesure où la radio communautaire parvient à jouer un rôle social important en dépit d'un environnement légal globalement hostile et de la forte concurrence de radiodiffuseurs commerciaux bien financés. La loi ne reconnaît pas la radiodiffusion communautaire et n'accorde pas non plus à ce secteur de réduction sur les droits de licences. De fait, le secteur est quasi totalement ignoré par la loi qui n'y fait référence qu'à une seule reprise, dans la circulaire administrative n° 10-8-91, sujet: critères relatifs à l'octroi des licences de station de radio commerciale, adoptée par l'instance de régulation, la Commission nationale des télécommunications. La clause 1.0(k) de cette circulaire privilégie l'attribution de licences aux "organisations confessionnelles, aux institutions caritatives ainsi qu'aux associations d'action civique, en particulier à celles qui participent à des missions dans des régions et des provinces isolées, à condition que ces réseaux de radio limitent leurs activités à leurs zones d'action dans les régions desservies et à la liaison entre ces régions et leur principal bureau ou leur bureau régional".

Malgré ces difficultés, le réseau de radio communautaire Tambuli, créé par des bailleurs de fonds en 1991, a considérablement contribué à l'essor des services de médias communautaires. Cependant, alors que l'on comptait jusqu'à 24 stations desservant les zones rurales de l'ensemble des Philippines, au début de 2012, il n'y en avait plus que cinq, en raison des difficultés financières et du désengagement des bailleurs de fonds.³⁰⁵ L'enseignement majeur à tirer de cette situation est sans doute que, si les donateurs contribuent de façon essentielle au lancement d'une radio communautaire dans un environnement par ailleurs difficile, la viabilité continue à poser problème.

Au **Népal** également la radio communautaire a pu connaître un certain essor malgré l'absence d'un cadre réglementaire spécifique. C'est au Népal qu'a vu le jour la toute première radio communautaire titularisée d'Asie du Sud: Radio Sagarmatha, qui a commencé à émettre en 1997. Le Népal fait également partie des rares pays où la radio communautaire a été le premier type de radiodiffusion autorisé en marge de l'ancien monopole d'État sur la radiodiffusion. La première licence attribuée à Radio Sagarmatha imposait des conditions d'exploitation draconiennes: il lui était notamment

303 Infoasaid, Mozambique: Media and Telecoms Landscape Guide. Consultable sur le site: http://www.infoasaid.org/sites/infoasaid.org/files/mozambique_media_guide_-_final_050712_3.pdf.

304 UNESCO, Assessment of Media Development in Mozambique Based on UNESCO's Media Development Indicators (2011: UNESCO, Paris), p. 32 et 47.

305 Infoasaid, Philippines: Media and telecoms landscape guide (août 2012), p.30. Consultable sur le site: http://infoasaid.org/sites/infoasaid.org/files/philippines_guide_final_030812.pdf.

interdit de diffuser des informations ou des actualités ainsi que des annonces publicitaires et un représentant du gouvernement devait obligatoirement siéger à son conseil d'administration.³⁰⁶

Bien des choses ont changé depuis que Radio Sagarmatha a commencé à émettre, il y a 16 ans. Ainsi, dans le courant de l'année 2011, le pays s'enorgueillissait de compter quelque 400 stations de radio indépendantes, dont 150 radios privées et près de 250 radios communautaires.³⁰⁷ Cependant, le cadre réglementaire n'a quasiment pas évolué. Il se compose principalement de la loi de 1993 sur la radiodiffusion nationale et des règlements de 1995 sur la radiodiffusion nationale. Or, ces règles ne reconnaissent pas de façon explicite la radio communautaire, de sorte que le secteur est soumis aux mêmes règles et aux mêmes procédures d'attribution de licences que les radios commerciales.

Faute d'une définition claire de la radio communautaire, la distinction entre stations communautaires et commerciales est fondée sur la libre détermination et non sur un choix dicté par les critères réglementaires. Comme le note l'étude parrainée par l'UNESCO en 2007 à l'occasion du dixième anniversaire de la première radio communautaire du Népal:

Bien qu'un grand nombre de stations se définissent elles-mêmes comme des "radios communautaires", leur mode de fonctionnement n'a pas grand chose en commun avec un ensemble cohérent de critères, pas plus qu'avec les principes adoptés par les groupes de radio communautaires népalais eux-mêmes. Cette incohérence est aggravée par l'absence de définitions, de normes et de critères ainsi que par le manque de moyens nécessaires à leur application.

Et :

[R]ares sont les radios népalaises qui appartiennent réellement à une communauté. Il s'agit en réalité d'entités à but non lucratif (ce qui est actuellement le critère déterminant pour qu'une station soit considérée comme une "radio communautaire" au Népal).³⁰⁸

Par ailleurs, faute d'un cadre réglementaire spécifique, les radios communautaires sont soumises aux mêmes contraintes financières que les radios commerciales, y compris en termes d'impôts et de redevances.





© Photo: Jessica White

PARTIE V : RECOMMANDATIONS

Cette section formule des recommandations concrètes sur la réglementation de la radiodiffusion communautaire en attachant une attention particulière aux radios communautaires qui, dans la plupart des pays, sont plus développées que les autres types de médias communautaires. Fondées sur les normes internationales, ces recommandations s'inspirent également d'une comparaison des bonnes pratiques observées par les États examinés dans le présent rapport. Elles partent du principe, reconnu à la fois dans les normes internationales et dans les pratiques nationales, que les médias communautaires contribuent de façon significative à la diversité des médias, au développement et à la démocratie et que, par conséquent, les États ont l'obligation positive de mettre en place un environnement propice au sein duquel ces médias pourront exister et prospérer.

Les recommandations sont regroupées dans les mêmes catégories que celles que nous avons utilisées dans la partie comparative, la plus importante du rapport, à savoir: reconnaissance, définition et forme; accès et attribution de licences; financement et viabilité. Elles ont vocation à guider les États, ainsi que l'ensemble des parties prenantes concernées – médias communautaires, journalistes, sociétés civile, décideurs, universitaires, juristes – dans l'élaboration ou la révision des cadres juridiques et réglementaires qui régissent la radiodiffusion communautaire.

Reconnaissance, définition et forme

- La radiodiffusion communautaire doit être reconnue comme une forme particulière de radiodiffusion (distincte et indépendante de la radiodiffusion commerciale ou de service public).
- Les conditions réglementaires et les exigences imposées aux radiodiffuseurs communautaires ne doivent être ni imprécises ni trop idéalistes, elles ne doivent pas non plus être rédigées en des termes trop généraux, qui les priveraient de toute pertinence réglementaire.
- Ni les acteurs gouvernementaux ni les partis politiques ne doivent être habilités à recevoir une licence de radiodiffusion communautaire.
- Les licences de radiodiffusion communautaire ne doivent être attribuées qu'aux entités à but non lucratif. Ces entités ne doivent pas être autorisées à tirer profit de leurs activités de radiodiffusion communautaire sous quelque forme que ce soit (le réinvestissement interne des « bénéfiques » doit cependant être autorisé).
- S'agissant de la forme, les radiodiffuseurs communautaires ne seront soumis à aucune exigence particulière, il n'est donc pas nécessaire que le fondateur soit une entité juridique établie, sauf lorsque de telles exigences servent à favoriser le développement du secteur et qu'elles ne constituent pas d'obstacle majeur pour les futurs radiodiffuseurs.
- Les radiodiffuseurs communautaires doivent être au service d'une communauté bien identifiable et entretenir des liens avec cette communauté, qu'il s'agisse d'une communauté d'intérêts ou d'une communauté géographique, ou les deux à la fois.
- Les exigences particulières concernant les liens avec la communauté porteront notamment sur la propriété, le financement, la programmation et la gestion et le fonctionnement. Ces exigences devront être concrètes et réalistes, elles porteront sur des questions telles que la structure (par exemple des représentants de la communauté siégeront au conseil d'administration), la programmation (par exemple un quota minimum de programmes produits par la communauté) ou d'autres aspects encore (par exemple les membres de la communauté travailleront bénévolement pour la station).
- Il sera possible d'imposer certaines exigences particulières quant à la nature des programmes des radiodiffuseurs communautaires à condition que ces exigences soient pertinentes – qu'elles pour objectif, par exemple, de répondre aux besoins d'information et d'expression de la communauté – et, en outre, qu'elles ne soient pas onéreuses ou formulées en termes exagérément vagues et généraux.

Accès et attribution de licence

- Les radiodiffuseurs communautaires doivent être autorisés à recourir à tous les systèmes existants afin de diffuser leurs contenus, sous réserve uniquement des régimes réglementaires légitimes d'octroi de licences d'utilisation du spectre des fréquences radioélectriques.
- Une part équitable du spectre de fréquences radioélectriques utilisé par la radiodiffusion, dans l'environnement analogique comme dans l'environnement numérique, devra être réservée à la radiodiffusion communautaire, et ce de manière explicite (prévu par la loi ou par une politique) ou implicite (par la pratique du processus d'attribution des licences). Si nécessaire, afin de garantir un accès équitable, les distributeurs seront tenus de respecter des règles en matière d'obligation de rediffusion.
- Afin de faciliter l'accès des radiodiffuseurs communautaires aux licences, il convient de mettre en place des procédures spéciales de délivrance des licences qui soient équitables, simples et bien adaptées au secteur de la radiodiffusion communautaire. On envisagera, le cas échéant, de prévoir des procédures d'octroi de licence pouvant être engagées par les candidats (par exemple selon un mode ad hoc) plutôt que par appel d'offre, en particulier dans les régions où les pressions exercées sur le spectre sont relativement faibles.
- On envisagera d'autres modes d'attribution des licences afin de faciliter le mode de fonctionnement des radiodiffuseurs communautaires, y compris des systèmes d'accès ouvert (par exemple, une procédure d'attribution automatique dès lors que certains critères fondamentaux sont réunis, dans les régions où la demande de fréquences est faible ou dans des contextes d'émetteurs de très faible puissance), l'attribution temporaire ou en cours de développement, des mécanismes de partage de fréquences ou encore des exigences minimales concernant les programmes (afin d'éviter que le spectre ne soit monopolisé par des stations dont la production est très faible ou pour faciliter l'accès au secteur).
- Les radiodiffuseurs communautaires ne devraient être soumis à aucune limitation générale en matière de puissance, de portée ou de hauteur d'antenne. Au lieu de quoi, il convient de définir et d'appliquer ces conditions techniques dans le cadre de la procédure d'octroi des licences, en tenant compte de la taille de la communauté et de la façon dont elle est définie dans le contexte global de la radiodiffusion, des pressions exercées sur les fréquences et autres aspects pertinents.

Financement et viabilité

- Les droits que doivent acquitter les radiodiffuseurs communautaires pour accéder aux systèmes d'attribution des licences et de distribution ne doivent pas être trop élevés de façon à ne pas paralyser le secteur. On envisagera à cette fin d'exempter les radiodiffuseurs communautaires des droits de demande de licence ainsi que des droits de radiodiffusion annuels et/ou des redevances d'utilisation de fréquence, ou encore de diminuer fortement ces droits et redevances.
- Les radiodiffuseurs communautaires ne se verront pas imposer de frais particuliers.
- Les radiodiffuseurs communautaires doivent être autorisés à percevoir des revenus commerciaux, tirés par exemple de la publicité ou du parrainage, et ce sans discrimination, bien qu'il soit légitime d'exiger des radiodiffuseurs qu'ils utilisent la totalité des revenus perçus dans l'intérêt de la station (dans le respect des règles relatives aux entités à but non lucratif).
- Il convient d'envisager la mise en place de systèmes susceptibles de faciliter l'accès des médias communautaires à la publicité et, plus particulièrement, à la publicité des organismes publics, sans pour autant faire de cette publicité un mécanisme de subvention.
- Le financement des radiodiffuseurs communautaires par des donateurs, y compris des donateurs étrangers, ne sera restreint que lorsqu'il s'avère nécessaire de protéger l'indépendance des radiodiffuseurs en question.
- Il convient d'envisager un mécanisme de subvention publique au profit des radiodiffuseurs communautaires, à condition que ces derniers soient à l'abri de toute ingérence, politique ou autre.

CONCLUSION

Les médias communautaires, et plus particulièrement les radios communautaires, datent des années 1940. Ils émettent dans de nombreux pays depuis assez longtemps. Ce n'est qu'assez récemment cependant, essentiellement au cours des 15 ou 20 dernières années, qu'ont été mis en place les premiers systèmes plus élaborés de réglementation de la radiodiffusion communautaire. C'est d'abord en Europe qu'ont été adoptées les premières réglementations, et notamment en France, au Danemark et aux Pays-Bas. Toutefois, et en partie parce que, dans une certaine mesure, ces pays ont fait œuvre de pionnier, il a fallu du temps pour établir ce cadre réglementaire, qui est donc resté quelque peu fragmentaire. C'est généralement dans les pays où les réglementations ont été élaborées plus récemment que l'on trouve des régimes réglementaires plus complets, comme au Bangladesh, en Bolivie, en Inde, en Afrique du Sud et en Uruguay.

Ce rapport témoigne de la variété, plus que de la convergence, des approches suivies, indépendamment de l'époque à laquelle elles ont été adoptées. Sur certains points, comme le financement et la puissance d'émission, les pays ont choisi des stratégies diamétralement opposées alors que sur d'autres aspects, comme la définition, on trouve les approches les plus diverses. Cette diversité traduit parfois tout simplement les différents modes de développement de la radiodiffusion communautaire, ainsi que les priorités et les besoins au niveau local. Dans d'autres cas, ces approches témoignent d'une grande divergence de vues sur le rôle de la radiodiffusion communautaire dans la société.

Les pays examinés ici n'observent pas nécessairement tous de bonnes pratiques en matière réglementaire; dans certains d'entre eux, l'environnement est très restreint, y compris pour la radiodiffusion commerciale. Tous ils témoignent cependant de l'importance primordiale de la radiodiffusion communautaire, qu'ils reconnaissent ou sont sur le point de reconnaître. Ils sont également représentatifs de la tendance qui se dessine très clairement dans l'ensemble du monde en faveur d'une reconnaissance accrue de la radiodiffusion communautaire, fondée sur la demande locale, et témoignent de l'importante contribution de ce secteur à la liberté d'expression et à la diversité sur les ondes.

Pour que la radiodiffusion communautaire se développe dans un pays donné, quelques mécanismes de réglementation revêtent une importance particulière. Si les définitions varient en fonction des contextes locaux – entre les besoins d'un pays pauvre à faible densité démographique et ceux d'un pays riche fortement urbanisé, les différences sont considérables – il est essentiel qu'elles établissent une distinction claire entre la radiodiffusion publique (ou d'État) et la radiodiffusion commerciale d'une part et la radiodiffusion communautaire d'autre part. Faute de quoi, il n'est pas à exclure que les deux premiers secteurs accaparent les espaces réservés à la radiodiffusion communautaire. Le lien avec la communauté doit être une condition nécessaire imposée aux radiodiffuseurs communautaires.

Les fréquences radio constituent une ressource publique rare et, bien qu'à certains égards tous les radiodiffuseurs soient en concurrence (pour attirer le public ou encore la publicité et le personnel), il est nécessaire de réserver une partie du spectre pour que les futurs radiodiffuseurs communautaires obtiennent des licences dans des conditions concurrentielles. Il convient donc de protéger les fréquences et autres ressources de diffusion pour les radiodiffuseurs communautaires et de mettre en place à l'intention de ces derniers des procédures d'octroi de licence simples et spécifiques. Ces procédures tiendront également compte du fait que ces radiodiffuseurs ont besoin d'atteindre efficacement leurs communautés.

Dans certains pays, les radiodiffuseurs se heurtent à de graves difficultés en matière de viabilité. Pour les aider, on pourra envisager de supprimer les droits de demande de licence ainsi que les redevances d'utilisation des fréquences ou de les diminuer fortement. Ces radiodiffuseurs devraient par ailleurs avoir accès aux possibilités de revenu commercial, qui représentent pour eux une source supplémentaire de financement non négligeable. Dans bien des contextes, la viabilité des radiodiffuseurs communautaires dépend en dernier ressort des subventions qu'ils perçoivent, qu'elles proviennent de sources nationales ou étrangères.

Les normes internationales appellent les États à reconnaître trois types de radiodiffuseurs: publics, commerciaux et communautaires. Nombreux sont les pays où le troisième type de radiodiffusion tarde à bénéficier d'une reconnaissance juridique par rapport aux deux premiers. La tendance qui se dessine clairement à l'échelle mondiale indique que cette situation est en train d'évoluer et que beaucoup de pays ont mis en place des cadres juridiques plus complets dans le domaine de la radiodiffusion communautaire, ou qu'ils s'apprentent à le faire. Pour ne pas inhiber mais au contraire stimuler ce secteur clé de la radiodiffusion, ces cadres doivent respecter certaines normes minimales et, de façon générale, être soigneusement élaborés en accord avec les conditions et les besoins locaux. Nous espérons que ce rapport, qui donne une description de ces normes et de nombreuses approches locales en matière de réglementation de la radiodiffusion communautaire, sera une aide précieuse pour tous ceux qui entreprennent des efforts de réforme.

ANNEXE : A PROPOS DE LA MÉTHODOLOGIE

La recherche documentaire et en bibliothèque est la principale méthode utilisée dans le présent rapport grâce notamment à l'accessibilité en ligne accrue des documents juridiques et aux nombreuses études cadres qui renvoient à ces documents, dont la série Mapping Digital Media de l'Open Society Foundation.

La recherche documentaire a souvent été complétée par des entretiens avec des experts locaux, à qui des questionnaires ciblés ont également pu être proposés. Dans la mesure du possible, les sections consacrées aux pays ont été envoyées pour relecture aux experts locaux, qui ont ainsi pu en vérifier l'exactitude et l'exhaustivité.

Bien que le rapport contienne de très nombreuses références et s'appuie sur une documentation abondante, il convient de noter qu'il a été difficile pour les chercheurs d'obtenir des informations générales relatives à certains pays. Ils se sont ainsi heurtés à un problème d'ordre linguistique car, dans de nombreux pays, les travaux de recherche ne sont disponibles que dans les langues locales. A cela s'est ajouté le fait que, bien que l'importance que revêtent les médias communautaires bénéficie d'une reconnaissance accrue, à commencer par les radios communautaires, et que ces médias aient connu un développement impressionnant sur le terrain, la recherche et les publications sur le sujet restent relativement insuffisantes, en particulier en ce qui concerne les cadres juridiques qui régissent ce secteur important de la radiodiffusion.



BASE DE DONNÉES

AFRIQUE

Bénin

Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC)
<http://www.haacbenin.org>

Botswana

Botswana Communications Regulatory Authority
<http://www.bta.org.bw/>

Burkina Faso

Conseil supérieur de la communication
<http://www.csc.bf>

Cameroun

Conseil National de la Communication
<http://cnc.gov.cm>

Éthiopie

Ethiopian Broadcasting Agency
<http://www.eba.gov.et/web/webenglish.htm>

République centrafricaine

Haut Conseil de la Communication
<http://hcccentrafrique.wordpress.com>

Ghana

National Media Commission
<http://www.nca.org.gh/>

Guinée

Conseil National de la Communication
<http://cncguinee.org>

Kenya

Communications Commission of Kenya
<http://www.cck.go.ke/>

Mali

Conseil Supérieur de la Communication
http://www.refram.org/membres/Mali_CSC

Mozambique

Conselho Superior da Comunicação Social
<http://www.cscs.gov.mz/>

Nigéria

Nigerian Communications Commission
<http://www.ncc.gov.ng/>

République du Congo

Conseil Supérieur de la Liberté de la Communication
<http://tinyurl.com/mg52ug9>

République de Côte d'Ivoire

Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle
<http://www.haca.ci/>

Rwanda

Rwanda Utilities Regulatory Authority
<http://www.rura.rw/index.php?id=2>

Afrique du Sud

The Independent Communications Authority of South Africa
<http://www.icasa.org.za>

Sénégal

Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel
<http://www.cnra.sn/do/>

Sierra Leone

Independent Media Commission
<http://www.imc-sl.org>

Ouganda

Uganda Communications Commission
<http://www.ucc.co.ug/>

ASIE PACIFIQUE

Afghanistan

Afghan Telecommunications Regulatory Authority
<http://atra.gov.af/en>

Bangladesh

Bangladesh Telecommunication Regulatory Commission
<http://www.btrc.gov.bd/>

Bhoutan

Bhutan InfoComm and Media Authority
<http://www.bicma.gov.bt/>

Inde

Telecom Regulatory Authority of India (TRAI)
<http://www.trai.gov.in/>

Indonésie

Indonesian Broadcasting Commission
<http://www.kpi.go.id/>

Kazakhstan

Ministry of Transport and Communications
<http://en.government.kz/structure/government/mintrans>

Malaisie

Malaysian Communications & Multimedia Commission
<http://www.skmm.gov.my>

Mongolie

Communications Regulatory Commission
<http://crc.gov.mn>

Népal

Nepal Telecommunications Authority
<http://www.nta.gov.np/en/>

Pakistan

The Pakistan Electronic Media Regulatory Authority
<http://www.pemra.gov.pk/pemra/>

Philippines

National Telecommunications Commission
<http://www.ntc.gov.ph/>

République de Corée

Korea Communications Commission
<http://eng.kcc.go.kr/user/ehpMain.do>

Singapour

The Media Development Authority (MDA)
<http://www.mda.gov.sg>

Îles Salomon

Telecommunications Commission of the Solomon Islands
<http://www.tcsi.org.sb/>

Thaïlande

National Broadcasting & Telecommunications Commission
<http://www.nbtc.go.th/wps/portal/NTC/en>

Viet Nam

Vietnam Telecommunications Authority
<http://www.vnta.gov.vn>

ÉTATS ARABES

Maroc

Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle
<http://www.haca.ma>

Tunisie

Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle
N/A

EUROPE ET AMÉRIQUE DU NORD

Belgique

Conseil Supérieur de l'Audiovisuel de la Communauté Française
<http://www.csa.be>

Croatie

Croatian Post and Electronic Communications Agency
<http://www.hakom.hr>

Islande

Post- and Telecom Administration
<http://www.pfs.is>

Finlande

The Finnish Communications Regulatory Authority
<https://www.viestintavirasto.>

France

Conseil Supérieur de l'Audiovisuel
<http://www.csa.fr>

Allemagne

Direktorenkonferenz der
Landesmedienanstalten
<http://www.die-medienanstalten.de>

Grèce

National Council for Radio and Television
www.esr.gr

Hongrie

National Media and Infocommunications
Authority
<http://english.nmhh.hu>

Italie

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
www.agcom.it

Luxembourg

Conseil National des Programmes
<http://www.cnpl.lu>

Pays-Bas

Commissariaat voor de Media
<http://www.cvdm.nl/english/>

Norvège

Norwegian Media Authority – Medietilsynet
<http://www.medietilsynet.no/>

Pologne

National Broadcasting Council – KRRiT
<http://www.krrit.gov.p>

Espagne

Telecommunications Market Commission
<http://www.cmt.es>

Suisse

Office Fédéral de la Communication
<http://www.ofcom.admin.ch>

Turquie

Information and Communication Technologies
Authority
<http://www.btk.gov.tr>

Ukraine

National Communications Regulation
Commission
<http://www.nkrz.gov.ua/uk>

Royaume-Uni

Office for Communications
<http://www.ofcom.org.uk/>

Canada

Canadian Radio-television and
Telecommunications Commission
<http://www.crtc.gc.ca/>

États-Unis d'Amérique

Federal Communications Commission
<http://www.fcc.gov/>

AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES

Antigua and Barbuda

The Home of Telecommunications
<http://www.telecom.gov.ag/>

Barbade

Barbados Broadcasting Authority

Argentine

Comisión Nacional de Comunicaciones
<http://www.cnc.gov.ar>

Bolivie

Autoridad de Regulación y Fiscalización de
Telecomunicaciones y Transportes
<http://att.gob.bo>

Brésil

Agência Nacional de Telecomunicações
Colombia
Comisión de Regulación de Comunicaciones
<http://www.crcm.gov.co>

Costa Rica

Superintendencia de Telecomunicaciones
<http://sutel.go.cr/>

Équateur

Secretaría Nacional de Telecomunicaciones
<http://www.regulaciontelecomunicaciones.gob.ec/contacto/>

El Salvador

Superintendencia General de Electricidad y
Telecomunicaciones

<http://www.siget.gob.sv/>

Guatemala

Superintendencia de Telecomunicaciones

<http://www.conatel.gob.hn/>

Honduras

Comision Nacional de Telecomunicaciones

<http://www.conatel.gob.hn/>

Jamaïque

The Broadcasting Commission of Jamaica

<http://www.broadcastingcommission.org/>

Mexique

Instituto Federal de Telecomunicaciones

Nicaragua

Instituto Nicaragüense de las
Telecomunicaciones y Correos

<http://www.telcor.gob.ni/Default.asp>

Panama

Autoridad Nacional de los Servicios Públicos

<http://www.asep.gob.pa/default.asp>

Pérou

Ministerio de Transportes y Comunicaciones

<http://www.mtc.gob.pe/portal/inicio.html>

Uruguay

Unidad Reguladora de los Servicios en
Comunicaciones

<http://www.ursec.gub.uy>

Trinité-et-Tobago

Telecommunications Authority

<https://tatt.org.tt/>



9 789232 010193



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

**Secteur
de la communication
et de l'information**

- Section médias et société
- Secteur de la communication et de l'information
- 7 Place de Fontenoy, 75352, Paris 07 SP, France