

Bénin

ENQUÊTE PROJET

Africa Governance Monitoring and Advocacy Project (Afrimap)

Open Society Initiative for West Africa (OSIWA)

Open Society Media Program (OSMP)



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

© Fondations de la Société Ouverte 2013

Cette publication est disponible en pdf sur le site Internet des Fondations de la Société Ouverte ou celui de AfriMAP sous la licence Creative Commons qui permet la duplication et la distribution de cet ouvrage si et seulement si sa propriété est reconnue à Fondations de la Société Ouverte et que son utilisation est à des fins éducatives non commerciales ou a pour objectif des politiques publiques. Les photos ne doivent pas être utilisées séparément de l'ouvrage.

Auteurs : Wilfrid Raoul Hervé Adoun et François Koffi Awouodo (chercheurs), Eileen Manka Tabuwe et Hendrik Bussiek (co-rédacteurs)

Publié par : Initiative de la Société Ouverte pour l'Afrique Occidentale (OSIWA)

ISBN : 978-1-920677-35-0

Pour de plus amples informations, veuillez contacter :

Projet pour l'observation et le plaidoyer sur la gouvernance en Afrique (AfriMAP)
PO Box 678 Wits, 2050 Johannesburg, South Africa
info@afriMAP.org
www.afriMAP.org

Initiative de la Société Ouverte pour l'Afrique Occidentale (OSIWA)
BP 008, Dakar-Fann, Dakar, Senegal
www.osiwa.org

Maquette et impression : Compress.dsl, Afrique du Sud | www.compressdsl.com

Table des matières

Acronymes	v	
Avant-propos	vii	
Introduction	ix	
I	Présentation du pays	I
1	Gouvernement et structures politiques	2
2	Données socio-économiques de base	4
3	Les principaux défis	5
4	Paysage médiatique et communicationnel	7
5	Bref historique de la radiodiffusion-télévision	12
2	Législation et régulation des médias	14
1	Les normes internationales, continentales et régionales	14
2	La Constitution du Bénin	20
3	Lois générales et réglementations sur les médias	22
4	Autres lois ayant une influence sur les médias et la liberté d'expression	30
5	L'autorégulation des médias	30
6	Conclusions et recommandations	31
3	Le paysage de la radiodiffusion-télévision	35
1	L'Office de Radiodiffusion Télévision du Bénin (ORTB)	35
2	Les chaînes privées	36
3	Formes communautaires non commerciales de l'audiovisuel	40
4	Niveau technique et accessibilité des services	43
5	Concentration de la propriété des médias	45
6	Conclusions et recommandations	46
4	La numérisation et son impact	49
1	Préparation du passage au numérique	50
2	L'impact sur les consommateurs	53
3	Convergence	53
4	Concurrence accrue	54
5	Conclusions et recommandations	54
5	Législation et régulation des médias audiovisuels	56
1	Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication	56
2	Licences de radiodiffuseurs et conditions d'exploitation	57
3	Conclusions et recommandations	61

6	L'Office de Radiodiffusion Télévision du Bénin (ORTB)	
	– Présentation	64
1	Législation	64
2	Profil de l'ORTB	69
3	Structures organisationnelles et personnel	69
4	Conclusions et recommandations	72
7	L'Office de Radiodiffusion Télévision du Bénin (ORTB)	
	– Financement	76
1	Principales sources de financement	76
2	Dépenses	79
3	Conclusions et recommandations	81
8	La programmation	83
1	Politiques et directives des programmes	83
2	Grille des programmes	84
3	Actualités et affaires courantes	93
4	Procédures des plaintes	95
5	Conclusions et recommandations	95
9	Efforts de réforme des médias	97
1	Perception de l'ORTB	97
2	Le Gouvernement et les forces politiques	99
3	Efforts de réforme des médias	100
4	Conclusions et recommandations	100
10	Conclusions générales et recommandations	102

Acronymes

ABP	Agence Bénin Presse
AMARC	Association Mondiale des Radiodiffuseurs Communautaires
ATRPT	Autorité Transitoire de Régulation des Postes et Télécommunications
BBC	British Broadcasting Corporation
CADHP	Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
CAO	Centre Afrika Obota
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CENA	Commission Électorale Nationale Autonome
CFI	Canal France International
CNPA	Conseil National du Patronat de la Presse et de l'Audiovisuel du Bénin
DVB-H	Digital Video Broadcasting-Handheld
FCBE	Forces Cauris pour un Bénin Émergent
GRET	Groupe de Recherches et d'Échanges Technologiques
HAAC	Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication
IBS	Institut Béninois de Sondage
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économiques
LRR	Local Rural Radio stations
MCTIC	Ministère de la Communication et des Technologies de l'Information et de la Communication
NU	Nation Unies
ODEM	Observatoire de la Déontologie et de l'Éthique des Médias
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
OIT	Organisation Internationale du Travail
ORTB	Office de Radiodiffusion et de Télévision du Bénin
ORTD	Office de Radiodiffusion et Télévision du Dahomey
OUA	Organisation de l'Unité Africaine
PIDCP	Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques
PIP	Programme d'Investissement Public
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le Développement
RRL	Radio Rurale Locale
RFI	Radio France Internationale
SBEE	Société Béninoise d'Énergie Électrique
SYNAPROMEB	Syndicat National des Professionnels des Médias du Bénin
UA	Union Africaine

UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest-africaine
UIT	Union Internationale des Télécommunications
UN	Union fait la Nation
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour la Science et la Culture
UPMB	Union des Professionnels des Médias du Bénin
URCAB	Union des Radios Communautaires et Associatives du Bénin

Avant-propos

Le présent rapport est le fruit d'une recherche entamée en 2008 pour la collecte, la compilation et la publication d'informations sur la réglementation, la propriété, l'accès, l'efficacité et les perspectives de la réforme de la radiodiffusion-télévision publique en Afrique. Le rapport du Bénin fait partie d'une étude sur les médias audiovisuels africains dans onze pays. Le principal objectif de cette étude est de contribuer à la consolidation de la démocratie en Afrique.

Plusieurs pays africains ont accompli des progrès remarquables dans la construction de systèmes de gouvernance démocratiques fondés sur l'égalité des citoyens, et leur participation au processus de prise de décisions. L'accès à l'information par un plus grand nombre de citoyens est vital pour le fonctionnement de la démocratie et le développement d'un pays. Le rôle des médias publics comme moyens de diffusion d'informations objectives et de perspectives diverses au profit du public n'est plus à démontrer.

Un certain nombre de pays sont actuellement engagés dans des réformes de la radiodiffusion-télévision, pour un meilleur service aux citoyens et plus de responsabilité à leur égard. Ces réformes découlent de l'évolution au niveau africain et mondial des normes qui régissent les médias en général, et les médias audiovisuels en particulier. L'instrument utilisé pour cette étude a été élaboré en collaboration avec les experts des médias d'Afrique et d'ailleurs ; il s'appuie largement sur les accords, conventions, chartes et déclarations régionales et continentales africaines sur les médias.

L'étude sur la radiodiffusion-télévision publique en Afrique a été initiée par deux projets de Open Society Institute (OSI), AfriMAP (Africa Governance Monitoring and Advocacy Project), et Open Society Initiative for West Africa (OSIWA) – à travers son Programme Média – avec les membres africains du réseau de la Fondation Soros. La recherche et la rédaction ont été menées par deux consultants béninois : Wilfrid Raoul Hervé Adoun et François Koffi Awouodo. Le rapport est coordonné et corrigé par Eileen Manka Tabuwe, consultant en média, chargé de cours en journalisme à l'Université de Buea, et Hendrik Bussiek, rédacteur en chef du projet, consultant en

média ayant une grande expérience de la radiodiffusion-télévision en Afrique et dans le monde.

Nous espérons que cette étude permettra de faire la lumière sur le rôle de la radiodiffusion-télévision publique. Dans sa plus simple expression, un média de service public est une structure qui sert le public en général et qui lui est redevable. Or, dans la plupart des cas, on a affaire à une radiodiffusion-télévision d'État. La présente étude vise à contribuer au processus de transformation de la radiodiffusion-télévision d'Afrique en véritable média de service public.

Ozias Tungwarara
Directeur, AfriMAP

Introduction

Cette étude sur la radiodiffusion-télévision en Afrique, part du principe que, le développement et la démocratie ne sont pas possibles sans l'existence d'un espace public ouvert et libre, où toutes les questions relatives à la vie des citoyens peuvent être soulevées et débattues, et qui donne aux citoyens, l'occasion de participer à la prise de décision. La lauréate du prix Nobel, Amartya Sen, décrit la démocratie comme « la gouvernance par le dialogue » ; et les médias audio-visuels sont bien placés pour faciliter ce dialogue en créant l'espace approprié – à condition que leurs services soient accessibles, indépendants, crédibles et ouverts aux débats contradictoires.

Partant de ce principe, l'étude a pour objectif clé de vérifier si les différentes formes de radiodiffusion-télévision sur notre continent, peuvent créer cet espace public libre, et dans quelle mesure elles le créent, avec une attention spéciale à ces services qui se disent « publics ». Onze rapports au total analysent de près la situation actuelle de la radiodiffusion-télévision dans les pays suivants : Bénin, Cameroun, Kenya, Mali, Mozambique, Namibie, Nigéria, Afrique du Sud, Ouganda, Zambie, et Zimbabwe.

Cette étude, qui peut se distinguer par sa portée et son ampleur, en ajoute aux débats en cours entre les acteurs de la radiodiffusion-télévision, la société civile et les politiciens africains, sur la nature et le mandat des véritables médias de service public. Des réformes sont en cours dans un certain nombre de pays. Et, tout au moins sur le papier, il existe déjà un large consensus sur la nécessité d'ouvrir la voie aux chaînes commerciales et communautaires, et de transformer les médias d'Etat en médias de service public dignes de ce nom. La Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique adoptée par la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples en 2002, par exemple, souligne que « Un monopole de l'Etat sur la radiodiffusion-télévision n'est pas compatible avec le droit à la liberté d'expression », et dispose que « Tous les organismes de radiodiffusion-télévision contrôlés par l'Etat et le gouvernement doivent être transformés en organismes de radiodiffusion-télévision de service public devant rendre des comptes au public ». Ce document et d'autres déclarations régionales de politique sont les principaux référentiels de cette étude.

Ces documents africains éclairent particulièrement la vision et le mandat de la radiodiffusion-télévision publique tels qu'éluçidés dans cette étude¹. Cette vision peut être résumée comme suit :

- Servir l'intérêt public général et rendre compte à toutes les couches de la société telles que représentées par un organe indépendant ;
- Veiller au respect total de la liberté d'expression, promouvoir la libre circulation des informations et des idées, aider à la prise de décisions motivées et promouvoir la démocratie.

Le mandat de l'organe de radiodiffusion-télévision publique est de :

- Faciliter l'accès à un large éventail d'informations et d'idées issues de divers secteurs de la société ;
- Analyser les faits et l'actualité en toute neutralité, c'est-à-dire sans pression politique, économique ou autre, de manière complète, juste et équilibrée (indépendance éditoriale) ;
- Contribuer au développement économique, social et culturel de l'Afrique en créant un forum crédible pour le débat démocratique sur les voies et moyens pour relever les défis communs ;
- Faire obligation aux responsables de tous les secteurs de rendre compte ;
- Aider et inspirer les citoyens, surtout les pauvres et les marginalisés, dans leur quête pour l'amélioration de leurs conditions de vie ;
- Proposer des émissions crédibles et variées, qui servent l'intérêt de tous, aussi bien ceux du grand public que des audiences minoritaires, sans distinction de croyance religieuse, de conviction politique, de culture, de race ou de genre ;
- Refléter, de la manière la plus complète possible, les divergences d'opinion sur les questions d'intérêt public et à caractère social, politique, philosophique, religieux, scientifique et artistique ;
- Promouvoir les principes de liberté de parole et d'expression ainsi que de liberté d'accès à l'information en donnant à tous les citoyens, quel que soit leur statut social, la possibilité de s'exprimer librement sur leurs antennes ;
- Promouvoir et développer le contenu local, par exemple à travers le respect des quotas minimum ;

¹ Il s'agit, en plus de la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique, de la Charte africaine sur la radiodiffusion-télévision de 2001, du document de politique de 1995 "On The Move" (En marche) et du projet de document de politique de 2007 "Now is the Time" de la Southern African Broadcasting Association, dans laquelle les organismes de radiodiffusion-télévision nationaux/publics marquent leur engagement vers l'objectif de média public.

- Garantir l'accès universel à leurs services, avec la possibilité de capter leur signal partout dans le pays.

Les autres organismes de radiodiffusion-télévision peuvent également – d'une manière ou d'une autre – remplir des aspects de ce mandat ; par conséquent, l'étude s'intéresse aussi à eux pour évaluer leur contribution à la création d'un espace public.

Les faits, chiffres et appréciations que renferme l'étude permettront, on l'espère, de présenter une image nuancée de la situation actuelle de la radiodiffusion-télévision en Afrique, partagée entre « la voix du maître » du passé, et l'idéal de service public envisagé pour l'avenir. Ces informations doivent servir de base saine au travail de plaidoyer, aussi bien pour les décideurs que pour la société civile tout entière.

Le rapport présente, non seulement, un audit global des lois et autres instruments disponibles sur les médias, et qui ont un impact sur la liberté d'expression, mais procède également, à une profonde analyse critique du cadre législatif et réglementaire dans lequel les organismes de radiodiffusion-télévision opèrent actuellement. Vient ensuite une étude détaillée de la radio-télévision d'Etat, son organisation, son financement, ses politiques, et son contenu.

En Septembre 2013, un projet de rapport a été présenté publiquement lors d'une atelier à Cotonou / Bénin, suivi par un impressionnant éventail de la société civile en général, les groupes de médias et les acteurs politiques. Les participants ont débattu sur les résultats, corrigé des erreurs ou des hypothèses, débattu et a approuvé les conclusions et recommandations et formulé un certain nombre d'ajouts qui ont été incorporés dans la version finale.

Les chercheurs et les éditeurs tiens à exprimer leur gratitude à tous ceux qui ont contribué en partageant leurs informations et les connaissances et en fournissant de précieux commentaires et critiques constructives.

Hendrik Bussiek
Rédacteur-en-chef du projet

Présentation du pays

La République du Dahomey, née suite au référendum de septembre 1958 et au « oui » reçu sur ce territoire, va obtenir son indépendance et sortir de la communauté francophone des territoires d’Outre-mer le 1^{er} août 1960.

Le pays a connu des changements de régimes politiques consécutifs aux multiples coups d’Etat. En 1972, le Conseil national de la révolution, soutenu par une force militaire et sous l’autorité du commandant Mathieu Kérékou, monte au pouvoir. Le pays adopte alors une idéologie marxiste léniniste et change de nom, une première fois en 1975 et devient « République populaire du Bénin ». Le parti unique est instauré et l’Etat prend en charge toutes les activités économiques. Ce régime de dictature militaro-marxiste prit fin en 1990, avec la Conférence des forces vives de la Nation et l’adoption d’une nouvelle Constitution en 1990, lesquelles permettent au pays de retrouver ses attributs de démocratie pluraliste.

En effet, suite aux grèves et manifestations survenues en réclamation de réformes démocratiques, le Président Kérékou fut contraint d’organiser une Conférence nationale en février 1990. Le 1^{er} mars 1990, le pays changea de nom une deuxième fois pour désormais s’appeler « République du Bénin ». En Décembre de la même année, une nouvelle Constitution fut élaborée. Cette dernière, toujours en vigueur, reflète bien les décisions de la Conférence nationale. Elle a pour trame la démocratie et l’Etat de droit. Elle opte pour un régime présidentiel, avec séparation des trois pouvoirs : l’Exécutif, le Législatif et le Judiciaire. Depuis cette date, le Bénin, fidèle au choix de la démocratie et de l’Etat de droit affirmé dans la Constitution du 11 décembre 1990, a organisé cinq élections présidentielles, six élections législatives, deux élections communales et municipales et une élection locale. Les différentes élections présidentielles ont entraîné au sommet de l’Etat, un renouvellement tel que le pays a déjà compté trois différents présidents de la République entre 1990 et 2011. Les paysages médiatique, associatif, syndical et partisan attestent un climat de grande liberté. Les droits et libertés sont protégés et généralement respectés. La société civile est dynamique. Bref,

Le Bénin apparaît comme un pionnier et un modèle des processus démocratiques entamés dans plusieurs Etats africains depuis le début des années 1990.

1 Gouvernement et structures politiques

L'article 2 de la Constitution dispose :

La République du Bénin est une et indivisible, laïque et démocratique.

Son principe est : le Gouvernement du Peuple, par le Peuple et pour le Peuple.

La Constitution du Bénin instaure le principe de la séparation des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire.

Le Parlement béninois est composé d'une seule chambre : l'Assemblée nationale qui est composée de 83 députés, élus au suffrage universel direct. Selon l'article 80 de la Constitution : « chaque député est le représentant de la Nation toute entière et tout mandat impératif est nul ».

Lors des dernières élections législatives en 2011, les « Forces Cauris pour un Bénin Émergent (FCBE) », alliance de partis composée des alliés du président de la République, a obtenu près de la moitié des sièges (41), suivi de l'Union fait la Nation (UN), mouvement dont le leader, Adrien Houngbedji, a déjà pris part à plusieurs élections présidentielles. Les six autres partis représentés à l'Assemblée ont remporté deux sièges chacun². Entre avril et octobre 2011, l'écart entre le camp du pouvoir et celui de l'opposition s'est creusé : à présent, le pouvoir totalise 64 sièges à l'Assemblée nationale contre 19 pour l'opposition. Souvent, des hommes politiques, notamment les députés de l'opposition, quittent leur camp pour rejoindre celui du pouvoir à la veille des remaniements ministériels ou des nominations majeures. Ce phénomène est appelé « transhumance politique »³, en comparaison à la migration saisonnière des animaux en quête de verts pâturages.

Le pouvoir exécutif est essentiellement concentré entre les mains du président de la République. La Constitution du 1990 prévoit que le président « est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois » Le président Boni YAYI a entamé son deuxième et dernier mandat le 6 avril 2011. Cependant, il a lancé une réforme dite de « refondation de la République » et initié un projet de révision de la Constitution. Les opposants au projet estiment que la raison qui sous-tend cette action est qu'une nouvelle Constitution établirait une nouvelle République

2 Proclamation des résultats définitifs des élections législatives de 2011 par la Cour constitutionnelle du Bénin.

3 François Awoude, *Le mal transhumant : les infidélités politiques dans le Bénin démocratiques*, Cotonou, Editions Tundé, 2005.

et de ce fait, redéfinirait le nombre de mandats présidentiels pour ainsi permettre au Président Boni Yayi d'être rééligible⁴. Toutefois, cette révision constitutionnelle n'a pas encore été réalisée.

Selon l'article 54 de la Constitution, le Président de la République est le « détenteur du pouvoir exécutif ». En sa qualité de chef du gouvernement, il définit et dirige la politique de la nation. Il a par ailleurs l'administration publique et « les forces armées à sa disposition ». Le Président nomme les membres du gouvernement « après avis consultatif du bureau de l'Assemblée nationale ». Les ministres ne peuvent pas cumuler leurs fonctions avec un mandat parlementaire.

Selon l'article 57 de la Constitution, « le Président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les membres de l'Assemblée nationale ». Lorsque des questions lui sont posées sur l'action gouvernementale, il peut envoyer ses ministres le représenter. Le Parlement ne peut contraindre le Président à justifier ses décisions. Mathias Hounkpè, politologue, affirme que : « le pouvoir de contrôle du Parlement sur l'action gouvernementale est très faible »⁵.

Le pouvoir judiciaire est exercé par la Cour suprême et les autres Cours conformément à la Constitution. Le pouvoir judiciaire est indépendant des pouvoirs exécutif et législatif. Toutefois, c'est le Président de la République qui nomme le président et les membres de la Cour suprême ainsi que ceux des cours et tribunaux inférieurs. Mais, en dehors de la nomination du président de la Cour suprême, il doit respecter l'avis du Conseil supérieur de la Magistrature pour toutes les nominations de magistrats. Les magistrats, à l'instar de Me Jean-Baptiste Monsi, soutiennent que : « L'affirmation de l'indépendance du pouvoir judiciaire dans la Constitution est généralement contraire à la réalité »⁶.

Somme toute, l'équilibre des pouvoirs entre les trois branches de l'État s'avère non effectif. Le Président de la République a la haute main sur les nominations des membres des institutions publiques. La majorité gouvernementale au parlement facilite l'accession de ses candidats à ces différents pouvoirs, au grand dam de l'opposition. Francis Lalèyè, expert en gouvernance, fait une recommandation ainsi qu'il suit :

Eu égard à la nomination des membres des institutions publiques, la constitution doit pouvoir définir un quota pour la majorité et un autre pour la minorité. Aussi, tous les responsables des institutions doivent être élus par les membres des dites institutions et non nommés par le chef de l'État.

4 Conférence de presse de l'avocat Jacques Migan, opposant au pouvoir de Boni YAYI, rapporté dans le quotidien béninois La presse du jour, édition du 29 septembre 2011.

5 Entretien avec Mathias Hounkpè.

6 Jean-Baptiste Monsi, magistrat, conseiller à la Cour suprême, contribution aux journées de réflexion sur la Constitution du 11 décembre 2006 à l'Institut des droits de l'Homme à Cotonou.

2 Données socio-économiques de base

Pays de l'Afrique de l'Ouest, le Bénin a une superficie de 115 762 km². Il est limité au nord par deux pays qui n'ont pas accès à la mer : le Niger et le Burkina Faso ; à l'est par le Nigeria avec lequel il entretient d'étroites relations commerciales, et à l'ouest par le Togo tandis que le sud est bordé par l'océan Atlantique.

2.1 Population

Selon les projections pour 2011, la population béninoise est estimée à 9 millions d'habitants. Mais selon les données actuellement disponibles dans les documents du Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) et de l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économiques (INSAE), le tableau se présente de la façon suivante :

Tableau 1 : Démographie du Bénin (recensement de 2013)

Population (en 2013)	9 900 000 habitants
Proportion de jeunes (15-49 ans)	46,47
Taux de mortalité infantile	55,9 pour 1000 naissances
Population vivant en milieu urbain	46,51%
Population vivant en milieu rural	53,49%
Densité	82 habitants/km ²
Espérance de vie	62,7 ans
Taux d'accroissement annuel de la population	3,17%
Taux net de scolarisation (école primaire)	<ul style="list-style-type: none"> • Garçons : 80,7% • Filles : 70,4%

Source : Recensement général de la population et de l'habitat 4 (RGPH4) de 2013.

Malgré la superficie relativement réduite du Bénin, on y dénombre 52 langues nationales. Le Fon est la langue la plus répandue, puisqu'il est parlé par 24% de locuteurs. Suivent le Yorouba (8%), le Bariba (7,9%), l'Adja (6,2%), le Goun (5,5%) puis le Aizo (3,3%).

En matière religieuse, trois principales religions importées prédominent : le Christianisme, qui prend en compte les églises évangéliques, est en pleine expansion dans le pays (42,8%), l'Islam (24,4%) et l'Animisme (17,3 pour cent). 14.4% des populations appartiennent à d'autres groupes parfois non religieuses.⁸ Cependant,

⁷ PNUD, Rapport sur le développement humain 2008.

⁸ International Religious Freedom Report 2007: Benin, United States Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 14 September 2007.

beaucoup de Béninois pratiquant des religions importées, s'adonnent également à des pratiques propres aux religions du terroir.

2.2 Economie

Le pays ne dispose pas de ressources minières consistantes, ni du pétrole. L'agriculture qui procure des revenus à 75% de la population active, constitue l'élément le plus important de l'économie béninoise. Le coton représentait 80% des exportations du pays. Mais la culture de ce produit est en déclin depuis 2005. L'économie béninoise est informelle à 70% et l'industrie manufacturière est embryonnaire. Dans le rapport *Doing Business 2012* publié par la Banque mondiale en Octobre 2012, le pays a reculé, passant de 173 à la 174^{ème} sur 183 pays⁹. En 2010, le taux de croissance du PNB était de 2,5%¹⁰.

L'essentiel des recettes de l'Etat provient de la douane. Le port de Cotonou est un port de transit pour convoier des marchandises vers le Nigeria et des pays de l'Hinterland, tels que le Niger et le Mali. Les véhicules d'occasion importés d'Europe constituent l'essentiel de ce transit. Au titre de l'année 2009, 218 698 véhicules d'occasion ont été débarqués au Port de Cotonou¹¹, soit plus de 500 véhicules par jour.

3 Les principaux défis

3.1 Corruption

La lutte contre la corruption est un défi important. Ce phénomène déstabilise l'équilibre social du pays en ôtant aux uns (80% de la population), le minimum social commun¹² et en conférant aux autres (une minorité de 20%) le maximum individuel¹³. Le recul du Bénin dans le classement du rapport *Doing Business* est essentiellement dû à ce phénomène. Alors que le Bénin est un pays de transit pour le Nigeria, le Burkina Faso, le Niger voire le Mali et le Tchad, les faux frais au port de Cotonou et aux frontières du pays découragent les étrangers. Mais des efforts sont en cours pour assainir ce secteur. La justice n'est pas épargnée : 71 pour cent des personnes questionnées au cours d'une enquête sur la corruption, estiment que ce phénomène influence les décisions

9 Cité par le journaliste économiste Guy Constant Ehoumi dans le quotidien béninois. La presse du jour du 24 octobre 2011.

10 www.indexmundi.com.

11 INSAE, Annuaire statistique 2008-2009.

12 Wilfrid Hervé Adoun et François K. Awouodo, *Bénin, une démocratie prisonnière de la corruption*, Editions F.E.S, 2008.

13 Banque mondiale, Enquête diagnostique sur la corruption et la gouvernance au Bénin, juin 2007.

de justice au Bénin¹⁴. La corruption a atteint une telle proportion qu'en 2004, des dizaines de magistrats, greffiers et autres auxiliaires de justice, se sont retrouvés derrière les barreaux pour détournement de fonds destinés à la gestion des dossiers de justice criminelle.

3.2 Diversification agricole

Alors que le Bénin était un grand producteur de palmier à huile, cette culture a été abandonnée ces vingt dernières années au profit du coton. Depuis le déclin de la production de l'or blanc dans le pays ces cinq dernières années, il ne reste plus que les recettes fiscales. La chute de la production du coton a entraîné un choc dans l'économie du Bénin, d'autant plus que beaucoup de paysans de la région du Nord du pays avaient abandonné les cultures vivrières au profit de ce produit. Il faut absolument diversifier les produits de notre agriculture afin que la crise, dans une filière agricole, ne déstabilise toute l'économie du pays.

3.3 Santé

Ces cinq dernières années, le Gouvernement a décidé de la gratuité de la césarienne d'une part, et d'autre part, la gratuité des soins de santé pour les enfants de 0 à 5 ans. Ces mesures salutaires, au regard du taux de décès de femmes en couches et de la mortalité infantile, méritent d'être consolidées par une meilleure gestion des revendications du personnel de santé par l'Etat, car, les grèves fréquentes dans le secteur de la santé publique annihilent ces efforts.

3.4 Chômage

L'économiste Grégoire Balaro estime que le taux de chômage est de 18 pour cent au niveau national¹⁵. A défaut de trouver un emploi, beaucoup deviennent conducteurs de taxi-moto dans les grandes villes, ou vendeurs de carburants de contrebande provenant du Nigéria. Près de 8000 diplômés de l'Enseignement technique et professionnel et près d'un millier de cadres de l'Enseignement Supérieur, sortent chaque année du système éducatif béninois¹⁶.

14 La politique du Minimum Social Commun est un concept créé par le gouvernement du président Mathieu Kérékou et visant à satisfaire les cinq besoins fondamentaux de chaque citoyen.

15 Interview avec Grégoire Balaro.

16 www.wikipedia.org/economie du Bénin.

3.5 Energie électrique

Depuis 2004, l'Afrique de l'Ouest souffre d'un manque d'énergie électrique. Le Bénin exploite ensemble avec le Togo l'énergie électrique fournie par le barrage de Nangbéto. Le Bénin achète l'énergie électrique complémentaire au Ghana et au Nigeria. Lorsque ces fournisseurs ont été à leur tour frappés par la crise de l'énergie, ils se sont trouvés dans l'incapacité de satisfaire la demande du Bénin. Le pays envisage de construire en ce moment sa propre centrale électrique afin de devenir autonome. Le projet n'est pas encore concrétisé. La fourniture d'énergie électrique est alors aléatoire par moment. Ce phénomène perturbe sérieusement l'industrie locale. La croissance économique en dépend.

3.6 Unité nationale

Le Bénin compte de nombreuses ethnies. Mais par le passé, il y a eu de graves dissensions entre certaines de ces ethnies. Des hommes politiques avaient exploité ces divergences pour se positionner comme les défenseurs de leurs ethnies. Les rivalités politiques qui surgissent à l'occasion des élections font toujours craindre la résurgence des élans ethno-régionalistes. Il s'agit d'une menace sérieuse sur la cohésion nationale. Mais les Béninois n'osent encore initier un débat courageux sur la question pour en discuter franchement. Cela est pourtant nécessaire.

3.7 Constitutionnaliser l'institution chargée des élections

Depuis 1995, c'est une Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) qui organise les élections présidentielles, législatives ou locales. C'est par souci de transparence que cette mission a été arrachée au Ministère de l'Intérieur. Cette institution n'est pas pérenne et est simplement créée par une loi ordinaire. A la veille de chaque élection, les députés, selon la majorité du moment, modifient sa configuration. Cela crée des tensions récurrentes qui déteignent sur l'organisation des élections. Le nouveau code électoral voté en 2013 vient de fixer le statut et la composition de cette institution. Il faut espérer que cette loi ne varie plus au gré des querelles politiques.

4 Paysage médiatique et communicationnel

La Conférence nationale de 1990 qui a mené à la nouvelle Constitution a mis en place un système politique et une économie libérale. Malgré une population relativement

faible et peu instruite et un marché publicitaire extrêmement étroit, le Bénin dispose d'un paysage médiatique fourni, diversifié et très dynamique. D'après l'Institut International de Presse (IPI), le Bénin possède l'un des « paysages médiatiques les plus florissants »¹⁷.

Le secteur de la communication audiovisuelle a été libéralisé en 1997. Cette libéralisation marque le début d'un grand changement et a suscité une croissance spectaculaire du nombre de média, toutes catégories confondues.

4.1 Presse écrite

Le secteur de la presse écrite se caractérise par un grand nombre d'organes, même s'il est en perpétuel mouvement. D'après les statistiques publiées en 2011 par la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC), 98 quotidiens et 58 périodiques paraissent plus ou moins régulièrement.

Parmi les magazines figurent, *Amazone du Golfe*, *le magazine de l'Entreprise*, *Courrier d'Afrique*, *le magazine des métiers de la mer*, *Madame Afrique*, *Bénin Mag*, *Education Tribune*.

La presse quotidienne se caractérise par des changements permanents aussi bien des titres que des propriétaires. Les nouveaux venus succèdent aux autres sur le marché, selon les saisons et les événements politiques qui rythment la vie nationale. Les « titres électoraux » sont créés ou ressuscités à la veille d'une élection. Ensuite, ils disparaissent à nouveau une fois la campagne terminée. La plupart de ces journaux sont initiés par des hommes politiques qui entendent utiliser la presse comme un tremplin, ou un outil de propagande. Ils se cachent très souvent derrière les journalistes faisant déjà partie des équipes éditoriales existantes. Ces journaux qui naissent, sans une étude préalable du marché, sans véritable organisation, ni personnel effectivement qualifié sont, au plan économique, extrêmement vulnérables.

Dans un tel environnement, certains médias essayent de se distinguer par des publications plus professionnelles et plus sérieuses. D'après une étude menée en 2009¹⁸, les plus connus et les plus lus sont : *La Nation*, quotidien public, et des privés tels que *Fraternité*, *Le Matinal*, *L'autre quotidien*, *La presse du jour*, *la Nouvelle tribune*, *le Télégramme*, *l'Informateur*, *Le Matin*.

Entre autres journaux nous avons, *La Gazette du Golfe*, *L'Événement Précis*, *La Nouvelle Tribune*, *La Presse du Jour* et *Fraternité* (ayant un site Internet). La production est généralement faible, entre 500 et 1500 copies pour les quotidiens les plus

¹⁷ Cité par www.bbc.co.uk/news/world-africa-13040368.

¹⁸ Statistiques extraites d'une étude réalisée par le Conseil National du Patronat de la Presse et de l'Audiovisuel du Bénin 2009.

entrepreneurs¹⁹. La plupart de ces médias sont économiquement vulnérables étant donné que les produits de leur vente ne représentent que 25 pour cent de leur revenu. Il est tout à fait surprenant, qu'environ cent quotidiens doivent se battre pour garder la tête hors de l'eau, dans un pays où il n'existe pas de service de messagerie capable de les distribuer sur tout le territoire national, et dont les citoyens sont en grande partie analphabètes.

4.2 Agence nationale de presse

L'Agence Bénin Presse (ABP) est un organe de presse public. Même si elle possède des correspondants dans les six régions du pays et offre des productions multimédia sur son site Internet (textes, photos, bandes audio, etc.), son effectivité, sa visibilité et son utilité font l'objet d'interrogations.

Comme l'ORTB, l'ABP est un établissement public à caractère social, culturel et scientifique. Ainsi, elle est placée sous la tutelle du Ministère de la Communication et des Technologies de l'Information et de la Communication.

La radio nationale bénéficie des correspondants de l'agence, installés dans les régions qui envoient régulièrement des reportages.

À côté de cet organe de presse public, quelques agences de presse privées ont été créées. Il s'agit de Proximités, Médiane Afrique, Intertropiques.

4.3 Radiodiffusion

Au Bénin, la radio est un médium de communication de masse. Le poste radio est le bien le plus fréquemment possédé par les ménages béninois. 54% des ménages ont au moins un poste radio (66,6% en zone urbaine et 46,2% dans les zones rurales)²⁰.

Jusqu'en 1997, avant la libéralisation des ondes, la radio nationale était la seule station de radiodiffusion sonore opérationnelle. Aujourd'hui, on compte 76 stations toutes catégories confondues, (publiques, commerciales, rurales, locales, associatives, communautaires et confessionnelles)²¹. La radio est devenue l'unique tribune d'expression des sensibilités politiques, sociales, économiques, philosophiques et religieuses du pays.

19 stations commerciales ont commencé à émettre à partir de 1998. Elles offrent des programmes diffusés en français et dans les langues locales. Dans les centres urbains

19 Étude visant à évaluer les audiences médiatiques, réalisée en Octobre 2009 par l'Institut IMMAR et Canal France International pour l'Office de Radiodiffusion et de Télévision du Bénin (ORTB), Ainsi que l'étude de Audimat dans les domaines de Cotonou, Parakou et Porto-Novo, réalisée par l'Institut de sondage sur l'opinion béninoise (IBS) et commandée par la HAAC en Novembre 2006.

20 *Enquête démographique et de santé*, Insee 2007.

21 Étude visant à évaluer les audiences médiatiques, réalisée en Octobre 2009, op.cit.

comme Cotonou, Parakou, Porto-Novo la capitale et Bohicon, leurs programmes interactifs, leurs talk-shows et leurs revues de presse sont les plus populaires. Parmi ces stations figurent Radio Tokpa qui émet (en français et en 4 langues nationales), Radio Planète (en français et en Fon), Capp FM (en français et 3 langues nationales) et Océan FM (français et Fon) à Cotonou, ainsi que Radio Fraternité (français et 4 langues nationales) à Parakou. Cinq radios religieuses émettent au Bénin. L'une d'entre elles, Radio Maranatha, exploitée par les Églises évangéliques du Bénin, diffuse en français et en 2 langues nationales, à Cotonou. On peut ajouter Ave Mari, Alléluia Fm qui sont également des radios confessionnelles.

L'Office de radiodiffusion et de télévision du Bénin (ORTB) exploite trois stations de radio : Radio Bénin, qui reste la seule station à portée nationale, diffusant en français et en 18 langues nationales, la Septentrionale, radio régionale installée à Parakou, dessert le Nord, tandis que Atlantique FM émettant de Cotonou, est la seule station béninoise de radio locale, diffusant uniquement en français. Le ministère de la Jeunesse et des Sports gère une station destinée aux jeunes, 3S Ado, et le Parlement dispose de son propre canal, radio de l'hémicycle, qui relaie en direct les débats.

L'existence d'un grand nombre de langues nationales a donné lieu à la création de radios rurales locales, destinées à couvrir la vie quotidienne, et les intérêts des communautés spécifiques dans leurs langues respectives. En 1994, les premières radios rurales locales ont été créées dans des communes de Lalo, Ouessé, Banikoara, Ouaké et Tanguiéta. Ces radios utilisent des équipements de production et de diffusion analogiques avec des émetteurs de 100 W radio FM. L'ORTB leur apporte du soutien, en leur assignant des chefs de stations et en leur fournissant des équipements techniques en complément.

Un nombre relativement réduit de ménages possède un téléviseur : 23,8% en milieu urbain et 2,1% dans les zones rurales²².

Le secteur de la télévision est dominé par l'ORTB, la plus ancienne et encore la seule chaîne de télévision couvrant l'ensemble du territoire national. La Télévision Nationale diffuse en français et en 10 langues nationales et est par ailleurs financée par l'État. Suite à la libéralisation du secteur audiovisuel, cinq stations de télévision privées commerciales ont été progressivement créées, et prennent place dans le paysage médiatique du Bénin. La Chaîne 2, première chaîne de télévision privée du Bénin et de l'Afrique de l'Ouest, créée en 1997, a introduit un nouveau style de télévision dans le pays. Elle émet en français. S'y ajoutent Golfe Télévision (en français, en anglais et en 2 langues nationales) et Canal 3 TV (français, Fon et Dendi). Les radiodiffusions installées à Cotonou, sont des chaînes de proximité. Ce sont des stations locales avec

22 L'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique 2007.

un rayonnement ne dépassant pas 50 km. TV Carrefour (français et Fon), basée à Bohicon (environ 120 km de Cotonou), et Imanlè Africa TV (en français et en 2 langues nationales), dont le siège est à Porto-Novo, la capitale, appartient à la même catégorie.

Comparées à la télévision d'État, la plupart de ces stations sont assez dynamiques et innovantes. Elles répondent aux attentes du public, agissant comme un miroir dans lequel un public, majoritairement urbain, peut se voir. En réaction à l'évolution de l'environnement dans lequel elles se trouvent, ces chaînes traitent également des problèmes sociaux. Elles ont tendance à être une voix influente dans la société, et s'intéressent parfois aux problèmes rencontrés par les médias qui promeuvent l'expression d'opinions divergentes.

Ces stations de télévision commerciales se plaignent souvent de la concurrence déloyale de l'ORTB. Les médias privés du pays (presses écrite et audiovisuelle) reçoivent une subvention annuelle de 350 millions de francs CFA (715 000²³ DEU), mais cela est considéré comme largement insignifiant. Les patrons des entreprises audiovisuelles prétendent subir une forte pression financière, ce qui augmente leur endettement et leur vulnérabilité.

Ces chaînes de télévision ont généralement des stocks insuffisants ou des programmes inappropriés. Elles établissent des partenariats avec des médias étrangers afin d'accéder notamment aux images d'actualité. Cette réalité fait d'elles des « Prothèses occidentales appliquées à des cerveaux africains »²⁴, pour citer André-Jean Tudesq, un universitaire français spécialiste des médias africains.

4.4 Télécommunications et Internet

Selon les résultats d'une enquête sur l'utilisation des TIC au Bénin²⁵, seulement 18,4% des Béninois interrogés utilisent des ordinateurs, et 8,4% d'entre eux ont accès à un ordinateur. Le taux de pénétration d'Internet au Bénin est d'environ 10%, mais le taux d'utilisation réel ne dépasse pas les 4%. Une proportion importante des bureaux du gouvernement (27,9%) ne dispose pas d'ordinateur. Lorsqu'on en trouve, plus de dix salariés en moyenne doivent partager le même poste de travail. En outre, étant donné que 17% de ces bureaux n'ont pas de lignes téléphoniques, plus de 70% des ordinateurs disponibles ne sont pas connectés à Internet.

Une enquête réalisée en 2010, et initié par l'Autorité de Transition et de Régulation des Postes et Télécommunications (ATRPT), révèle que le nombre de cybercafés dans

23 www.xe.com 24 Novembre 2011.

24 André Jean Tudesq, Étude de la presse de l'Afrique subsaharienne, Paris 1994.

25 Rapport sur l'appropriation et l'utilisation de l'Outil Internet dans les communes du Bénin, Centre Africa Obota, 2010.

le pays est de 429, la plupart d'entre eux (54%) sont situés dans les grands centres urbains. 86% de ces cybercafés sont opérationnels.

Peu de médias disposent d'une connexion Internet, et très peu ont leurs propres sites²⁶. Ceux qui ont choisi de mettre leurs informations en ligne, témoignent qu'ils ont du mal à y diffuser des informations sans qu'il n'y ait de pertes. Les Webmasters cherchent donc à tirer parti des synergies entre plusieurs organes de presse, par la création d'une interface commune pour plusieurs sites. Mis à part le pionnier, le journal en ligne *l'Araignée* (www.laraignee.org), plusieurs journaux peuvent être lus sur internet, et un certain nombre de stations de radio et télévision diffusent également en ligne.

Le nombre de téléphones mobiles au Bénin est à la hausse : juste pour la période 2009-2010, il a augmenté de 39,7% à plus de 7 millions d'euros (tandis que les téléphones fixes stagnent à 2% de la part de marché de la téléphonie). 94% du chiffre d'affaires de plus de 178 milliards de francs CFA (363 millions de dollars) dans le marché des télécommunications est généré par l'utilisation des téléphones mobiles²⁷.

Avec l'octroi des licences 3G aux opérateurs de téléphonie mobile, le Bénin s'apprête à mettre sur pied des moyens afin de se fournir une connexion Internet haut débit.

5 Bref historique de la radiodiffusion-télévision

La radiodiffusion a commencé au Bénin avec un service de radio mis en place par le gouvernement français en 1953, sous le nom de Radio Cotonou. La télévision est le fruit de la coopération franco-béninoise. Créée en 1972, ce n'est que le 31 décembre 1978 qu'elle diffuse ses premières émissions à titre expérimental. La télévision en couleur a été introduite en 1986, à l'occasion de la visite du pape Jean-Paul II au Bénin.

Avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement militaire révolutionnaire sous lequel le Bénin adopte le Marxisme-léninisme comme guide philosophique, la radio nationale est utilisée pour amplifier la propagande du régime et a été baptisée « la voix de la révolution ». En 1975, la radio et la télévision sont regroupés dans un même office public. L'Office de Radiodiffusion et de Télévision du Bénin (ORTB) naît de cette fusion.

La mission principale de l'ORTB était alors d'étendre la couverture radio sur l'ensemble du territoire national, dans la mesure où la radio était censée être le porte-voix de la révolution marxiste, incitant à la ferveur révolutionnaire, à l'action militante

²⁶ Les médias et Internet en Afrique de l'Ouest (la presse en ligne et la connectivité des radios communautaires), Institut Panos Afrique de l'Ouest, 2004.

²⁷ Les chiffres publiés par l'Autorité Transitoire de régulation des Postes et Télécommunication en 2010.

et à la « prise de conscience des masses », selon l'expression commune du moment. Ainsi, conformément à cette politique, la station régionale de Parakou, deuxième station de radiodiffusion, a été créée en 1983.

Le 28 février 1990, à la fin de la Conférence nationale qui introduisait une Constitution démocratique, la radio nationale change de nom et devient Radio Bénin. En 1994, afin d'élargir l'auditoire de la station nationale et plus particulièrement pour se préparer à la concurrence des radios privées sur le point de naître, l'ORTB crée une troisième station de Radio : Atlantic FM, station de radiodiffusion locale à Cotonou.

En 1991, l'Organisation internationale de la francophonie, OIF (auparavant Agence de coopération culturelle et technique) propose la création des radios rurales locales. Trois ans plus tard, les premières stations sont mises en place dans des communes rurales, suivies plus tard d'une cinquantaine d'autres radios privées. L'OIF a continué de fournir une assistance technique et des équipements à ces stations jusqu'en 2009.

L'héritage de l'ère révolutionnaire continue d'influencer le statut de la radiodiffusion, avec l'État qui continue de diriger les seules stations de radio et télévision à couverture nationale, des décennies après leur création. Le monopole de l'État sur la radiodiffusion a été rompu en 1997 avec la promulgation de la loi n°97-010 libéralisant les ondes. La Chaîne 2 lance ses programmes en décembre 1997. Deux ans plus tard en 1999, la loi autorise la création de 9 stations de radios commerciales et 17 stations de radio non commerciales. Entre 1997 et 2004, plusieurs fréquences sont allouées par l'autorité²⁸, et 76 stations de radio et 6 chaînes de télévision occupent maintenant le paysage médiatique au Bénin.

²⁸ Plan d'assignation par la HAAC de fréquences aux stations privées de radiodiffusion sonore et de télévision (1997-2004).

Législation et régulation des médias

1 Les normes internationales, continentales et régionales

Le Bénin est partie prenante d'un bon nombre d'instruments juridiques régionaux et internationaux relatifs à la liberté d'expression. En tant que pays membre d'organisations internationales, continentales et régionales telles que les Nations-Unies et ses différentes agences, l'Union africaine, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union économique et monétaire Ouest-africaine (UEMOA), le Bénin est censé être soumis à leurs principes directeurs.

Dans le préambule de la Constitution de 1990, le peuple béninois réaffirme son engagement à respecter les instruments internationaux ratifiés par le pays en ces termes :

Nous, peuple Béninois ...

Réaffirmons notre attachement aux principes de démocratie et Droits de l'homme tels qu'ils ont été définis par la Charte des Nations Unies de 1945 et la Déclaration universelle des Droits de l'homme de 1948, par la Charte africaine des Droits de l'homme et des peuples, adoptée en 1981 par l'Organisation de l'Unité Africaine, ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986 et dont les dispositions font partie intégrante de la présente Constitution et du droit béninois et ont une valeur supérieure à la loi intérieure ...

1.1 Nations Unies

Les instruments suivant des Nation Unies (NU) sont importants pour la liberté d'expression :

La Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies (adoptée en 1948)

La Déclaration Universelle n'est pas un traité ratifié par les États et n'est pas par conséquent, juridiquement contraignant. Cependant, les chercheurs la considèrent désormais, comme étant devenu en soi, le droit international coutumier ou comme le reflet d'une telle loi²⁹. Dans les deux cas, l'inclusion de la liberté d'expression dans la déclaration implique que, même les États qui n'ont ratifié aucun des traités pertinents, sont tenus de respecter la liberté d'expression comme un droit humain.

L'Article 19 de la Déclaration traite du droit à la liberté d'expression :

Toute personne a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce droit implique la liberté d'avoir des opinions sans interférence et de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées par quelque moyen d'expression que ce soit des sans considération de frontières.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques (adopté par les Nations Unies en 1976)

Le Pacte international relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP) est un traité qui influence bon nombre des droits énoncés dans la Déclaration. Le Bénin a adhéré au Pacte en 1992. Article 19 du Pacte déclare :

1. Tout le monde a le droit d'avoir des opinions sans ingérence ;
2. Tout le monde a le 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 sous la forme d'art, ou par tout autre moyen de son choix.

La Déclaration de Windhoek sur la promotion d'une presse africaine indépendante et pluraliste

(adoptée par l'Assemblée générale de l'Organisation des nations unies pour la science et la culture – UNESCO – en 1991)

La Déclaration de Windhoek de l'UNESCO, comme d'autres documents non conventionnels, a autorité morale en représentant un large consensus de la communauté internationale, sur l'interprétation détaillée de la Déclaration universelle et d'autres normes pertinentes en rapport avec la presse en Afrique. Selon le magazine Label France, « Une déclaration est un texte solennel qui proclame des principes fondamentaux de la valeur hautement durable. Même s'il n'a pas de force juridique

²⁹ H. Hannum, "The Status and Future of the Customary International Law of Human Rights: The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law", *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 287; H. J. Steiner, P. Alston and R. Goodman, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals — Texts and Materials*, Oxford: Oxford University Press (third edition), 2007.

contraignante, elle peut néanmoins avoir une influence en tant qu'instrument juridique faisant l'unanimité »³⁰.

L'Article 9 de la Déclaration de Windhoek :

(Nous) déclarons que

1. Conformément à 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 développement et au maintien de la démocratie dans un pays, ainsi qu'au développement économique.
2. Par presse indépendante doit s'entendre une presse indépendante de tout contrôle gouvernemental, politique ou économique ni contrôle du matériel et des équipements nécessaires à la production et à la diffusion de journaux, magazines et périodiques.
3. Par presse pluraliste doit s'entendre la fin 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 d'opinions au sein de la communauté.

1.2 Union Africaine

Le Bénin est membre de l'Union africaine (UA), dont l'Acte constitutif précise que ses objectifs comprennent la promotion des « principes et institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance » (article 3 [g]).

La norme des droits de l'homme la plus importante adoptée par l'Union africaine, ou l'ancienne Organisation de l'Unité Africaine (OUA), est la suivante :

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (adoptée le 27 juin 1981)

Le Bénin a adhéré à la Charte en 1986. L'Article 9 de la Charte sur la liberté d'expression :

- Toute personne a droit à l'information.
- Toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et des règlements.

La Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) a été établie en vertu de la Charte pour surveiller et promouvoir le respect de ses termes.

³⁰ «Eléments d'un glossaire», in Label France, N° 34 de décembre 1998, p.47.

La Déclaration des principes sur la liberté d'expression en Afrique (adoptée par résolution formelle par la CADHP en 2002)

En 2002, la Commission africaine a adopté cette Déclaration afin de fournir une interprétation détaillée pour les États membres de l'UA, des droits à la liberté d'expression ainsi qu'ils sont énoncés dans la Charte africaine. La Déclaration stipule dans son Article premier :

La liberté d'expression et d'information, y compris le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées, que ce soit oralement, par écrit ou sous forme imprimée, sous une forme artistique, ou par tout autre moyen de communication, y compris à travers les frontières, est un droit fondamental et inaliénable de l'homme et une composante indispensable de la démocratie. Tout le monde jouit des mêmes opportunités d'exercer le droit à la liberté d'expression et d'accès à l'information, sans discrimination.

L'Article II poursuit en ces termes :

Nul ne peut faire l'objet d'ingérence arbitraire dans sa liberté d'expression, et Toute restriction à la liberté d'expression doit être prévue par la loi, servir un objectif légitime et s'avérer nécessaire dans une société démocratique.

La Déclaration apporte des précisions sur la façon dont une telle liberté d'expression doit être réalisée. La Déclaration relative à la radiodiffusion publique est d'un intérêt particulier pour cette étude (article VI) :

Les Médias de diffusion contrôlés par l'État devrait être transformés en médias de service public, responsables devant le public, par le législateur, plutôt que le gouvernement, conformément aux principes suivants :

- les médias publics devraient être régis par un conseil protégé contre l'ingérence, en particulier de nature politique ou économique ;
- l'indépendance éditoriale des médias de service public doit être garantie ;
- les médias publics doivent être suffisamment financés afin d'être protégés contre toute ingérence arbitraire dans leurs budgets ;
- les médias publics doivent veiller à ce que leur système de transmission couvre l'ensemble du territoire du pays, et
- la mission de service public des médias publics doit être clairement définie et inclure une obligation de veiller à ce que le public reçoive des informations adéquates, politiquement équilibrées, surtout en période électorale.

Le document indique également que la liberté d'expression « oblige les autorités à prendre des mesures positives pour promouvoir la diversité » (article II), que les médias communautaires et privés devraient être encouragés (article V), et que les autorités de réglementation des télécommunications et de la radiodiffusion devraient être autonomes et « suffisamment protégées contre toute ingérence de nature politique ou économique en particulier » (article VII). La Déclaration prévoit en outre la liberté d'accès à l'information et déclare que « le droit à l'information doit être garanti par la loi » (article IV).

Charte Africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (2007)

Cette Charte met en exergue l'importance de l'accès à l'information dans une démocratie en ces termes :

(Les États parties) promeuvent la mise en place des conditions nécessaires pour favoriser la participation des citoyens, la transparence, l'accès à l'information, la liberté de la presse et de la responsabilisation dans la gestion des affaires publiques. (Article 2 [10])

Les États parties doivent ... assurer un accès juste et équitable par les parties à la contestation des médias contrôlés par l'État pendant les élections. (Article 17 [3])

1.3 Communauté Economique des Etats d'Afrique Occidentale (CEDEAO)

Le Traité portant création de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (1993)

Le Bénin est membre de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest. Le Traité de la CEDEAO, le document fondateur de l'organisme, a été adopté en 1975 et révisé en 1993.

Conformément à l'Article 65 du traité, les États membres s'engagent à :

- Coordonner leurs efforts et à mettre en commun leurs ressources afin de favoriser l'échange de programmes de radio et de télévision aux niveaux bilatéral et régional ;
- Encourager la création de centres d'échange de programmes au niveau régional et à renforcer les centres existants d'échange de programmes ;
- Utiliser leur système de radio et de télévision afin de promouvoir la réalisation des objectifs de la communauté.

Conformément à l'Article 66, les États membres s'engagent en outre à :

- Maintenir à l'intérieur de leurs frontières et entre eux, la liberté d'accès pour les professionnels de l'industrie de la communication et pour des sources d'information ;
- Faciliter l'échange d'informations entre leurs organes de presse, de promouvoir et de favoriser la diffusion efficace de l'information au sein de la communauté ;
- Assurer le respect des droits des journalistes ;
- Prendre des mesures pour encourager les investissements de capitaux, tant publics que privés, dans les industries de communication dans les Etats membres ;
- Moderniser les médias en introduisant des moyens de formation pour les nouvelles techniques d'information ;
- Promouvoir et encourager la diffusion de l'information dans les langues autochtones, le renforcement de la coopération entre les agences de presse nationales et des liens entre eux en vue de leur développement.

Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance (2001)³⁵

En 2001, les États membres de la CEDEAO ont adopté un protocole à la convention établissant des normes sur la bonne gouvernance à appliquer dans la région de l'Afrique de l'Ouest. Les chefs d'État ont convenu de respecter un ensemble de principes relatifs à l'activité politique libre, la primauté du droit et le respect des droits de l'homme. L'un de ces principes, énoncés à l'article 1.1 (k), stipule que :

La liberté de la presse doit être garantie.

1.4 Autres documents

La Charte Africaine sur la radiodiffusion (2001)

Cette charte a été adoptée par les professionnels des médias, les médias internationaux et d'autres organisations des droits humains lors d'une conférence de l'UNESCO pour la célébration des dix ans de la Déclaration de Windhoek. Même si elle n'a pas été approuvée par toutes les structures interétatiques, elle représente un consensus des Africains en matière de référence et d'autres experts internationaux sur la liberté d'expression et des médias.

La Charte précise entre autres, qu'il devrait y avoir un système à trois niveaux de la radiodiffusion (public, privé et communautaire), exige que « (a) les diffuseurs contrôlés par l'État devraient être transformés en radiodiffuseurs de service public », et déclare que les cadres réglementaires devraient être fondés sur le « respect de la liberté d'expression, la diversité et la libre circulation des informations et des idées ».

2 La Constitution du Bénin

L'adoption de la Constitution béninoise de 1990 coïncide avec l'avènement du renouveau démocratique et la liberté retrouvée après près de 17 ans de régime militaire, monopartiste et dictatorial. Cette Constitution vise alors à garantir les droits de l'Homme en général et la liberté d'opinion et d'expression en particulier. Son article 23 précise cette préoccupation :

Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion et d'expression dans le respect de l'ordre public établi par la loi et les règlements. L'exercice du culte et l'expression des croyances s'effectuent dans le respect de la laïcité de l'Etat.

L'article 24 est encore plus précis sur la liberté de la presse :

La liberté de la presse est reconnue et garantie par l'Etat. Elle est protégée par la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication dans les conditions fixées par une loi organique.

Cette Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) est établie par l'article 142 comme une institution indépendante, chargée de garantir le respect de la liberté de la presse.

La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication a pour mission de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse, ainsi que de tous les moyens de communication de masse dans le respect de la loi.

Elle veille au respect de la déontologie en matière d'information et à l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux moyens officiels d'information et de communication.

La Constitution a également prévu un contrôle du respect de la Constitution en créant la Cour constitutionnelle, arbitre suprême de l'interprétation des dispositions constitutionnelles. Elle veille également à la conformité de toutes les lois et règlements avec la Constitution. Ses décisions sont sans recours. Célestin Akpovo, juriste, spécialiste du droit des médias, apprécie :

Ainsi, le juge constitutionnel intervient avant que certains textes devant régir la liberté de la presse ne deviennent exécutoire ; ce faisant, il s'assure de leur conformité à la Constitution et aux autres textes fondamentaux existant en la matière, c'est le contrôle constitutionnel en amont ; l'autre type de contrôle est

celui que le juge exerce dès qu'il est saisi par toute personne qui prétend qu'il y a eu violation des textes sur la liberté de la presse. Le juge constitutionnel intervient alors en aval³¹.

Il y a quelques années, le Bénin était considéré comme le pays Africain où la liberté de la presse était la plus respectée. C'est ce que témoignent plusieurs classements annuels de Reporters sans frontières. En 2005, le Bénin a été classé 25^{ème} au plan mondial et 1^{er} au plan africain. En 2006, le Bénin occupe le 23^{ème} rang mondial et le 1^{er} en Afrique. Le pays dépassait ainsi la France, l'Allemagne et l'Italie. Auparavant, ce sont des pays qui servaient de référence au Bénin. Cependant, ce rêve de confirmer sa réputation de pays où la liberté de la presse est respectée, a été rapidement brisé dès les événements survenus au cours des élections présidentielles de 2006 ; un éditeur et un journaliste avaient alors été arrêtés et même emprisonnés. En 2007, le Bénin n'a réussi qu'à occuper la 53^{ème} place dans le monde, derrière des pays comme le Togo, le Mali et le Burkina Faso, pays qui ne l'avaient encore jamais devancés par le passé. Le Bénin depuis lors, n'a pas cessé de reculer dans les classements de Reporters sans frontières : de la 70^{ème} place en 2008, il a dégringolé à la 91^{ème} en 2011³².

Par conséquent, le Syndicat National des Professionnels des Médias du Bénin (SYNAPROME), l'une des associations nationales de journalistes au Bénin, avait appelé à mettre fin à toutes les formes de répression, y compris ceux sous le couvert des contraintes économiques, fiscales et autres. L'association exhorte les professionnels des médias au Bénin à rester fidèles à leur devoir fondamental, celui de défendre les valeurs d'honnêteté et de professionnalisme. Ce principe, ainsi que le pense cette association, pourrait aider à rétablir la place du Bénin dans la ligue des pays qui prennent les devants dans le respect et la protection de la liberté de presse³³.

Il y a non seulement, la pression législative sur les médias (pour plus de détails voir ci-dessous), mais aussi, la coercition indirecte subtile. Le Baromètre des Médias Africains – un instrument d'auto-évaluation pour évaluer l'état de la liberté d'expression et les médias dans les pays du continent – indique dans son rapport de 2011³⁴, que le gouvernement Béninois utilise « son pouvoir sur le placement de publicités en tant que moyen d'intervenir avec un contenu éditorial »:

31 Célestin Akpovo, *Le juge béninois et la liberté de presse: étude jurisprudentielle de 1990 à nos jours*, vol. 1, mémoire de diplôme d'étude approfondie en droits de la personne humaine à la Faculté des sciences juridiques, économiques et politiques de l'Université nationale du Bénin, 1998-1999, p. 11.

32 <http://en.rsfs.org/report-benin.2.html>.

33 Communiqué de presse du Syndicat national des professionnels des médias du Bénin en date du 21 novembre 2009, signé Wilfrid Léandre Houngbedji, secrétaire général national.

34 Baromètre des médias africains, première analyse locale du paysage médiatique en Afrique, Bénin 2011, Windhoek 2011, p. 32.

« Le gouvernement ne fait que ça ». Cette phrase résume à elle seule le fond de la pensée d'un panéliste pour qui la seule manière pour accéder aux ressources publicitaires du gouvernement c'est de renoncer à être critique à son endroit, ou de solliciter son feu vert avant diffusion de toute info qui lui est potentiellement défavorable. Faute de réglementation du secteur de la publicité au Bénin, la voie est libre pour ce genre de pratique. Pire, le marché de la publicité institutionnelle très étriqué, contraint les médias à commercialiser les reportages en contractant directement avec les ministères, les sociétés d'Etat, et donc à renoncer à toute critique. Cette « marchandisation de l'information » peut revêtir plusieurs formes, dont la mise sous parrainage d'un organe de presse par un ministre ou un membre du bureau de l'Assemblée Nationale pour un mandat.

Les entreprises privées ont également été connues pour le fait qu'elles confondaient les intérêts économiques et politiques, et exerçaient une pression subtile sur les médias :

En 2005, les directeurs des organes de presse ont été invités à signer des contrats de partenariat avec l'opérateur GSM Télécel (rebaptisé Moov). La signature de ces contrats a eu lieu à la résidence de Séverin Adjovi, homme politique [leader d'un parti politique] et l'un des principaux actionnaires de Télécel. C'était une façon de leur rappeler qu'ils ont le devoir d'être reconnaissants à cet homme politique³⁵.

3 Lois générales et réglementations sur les médias

3.1 La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication

La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) a été créée par l'Article 142 de la Constitution (voir ci-dessus) et est l'institution de régulation des médias au Bénin. Le Bénin devient ainsi le premier pays d'Afrique à créer une autorité constitutionnelle en charge de la protection de la liberté des médias.

Loi n°92-021 du 21 août 1992 relative à la HAAC affirme cette indépendance dans son Article 4 :

La Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication est une institution indépendante de tout pouvoir politique, de tout parti politique, association ou groupe de pression de quelque nature que ce soit.

³⁵ Edouard Loko, Déontologie et contrats publicitaires, communication présentée en février 2008 à l'occasion d'une formation des journalistes à Lokossa.

L'Acte confirme à la fois la liberté des médias, en particulier la diffusion et la liberté de l'information dans son article 1 :

La communication audiovisuelle est libre.

Chacun a le droit à l'information.

Nul ne peut être empêché ou refusé l'accès aux sources d'information, ou molesté d'aucune façon dans l'exercice de sa mission en tant que communicateur s'il satisfait aux dispositions de la présente loi.

L'article 3 poursuit en énumérant un certain nombre d'exceptions possibles qui peuvent justifier la restriction de ces libertés :

- Le respect de la dignité de la personne humaine, la liberté et la propriété d'autrui et de la nature pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion ;
- La sauvegarde de l'ordre public, l'unité nationale et l'intégrité territoriale ;
- La santé publique et l'environnement ;
- La sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence ;
- La sauvegarde de l'identité culturelle ;
- Les besoins de la défense nationale ;
- Les besoins du service public ;
- Les contraintes techniques inhérentes aux moyens de communication et la nécessité de protéger, de promouvoir et de développer le patrimoine culturel national ou de l'industrie nationale, y compris la production audiovisuelle.

Bon nombre de ces dispositions sont tout à fait vagues et pourraient être manipulés par les autorités étatiques.

Alors que les réglementations plus détaillées concernant la composition, l'organisation et les fonctions de la HAAC sont attribuées à la législation, la procédure de nomination du président de la HAAC est prescrite par la Constitution en son Article 143 :

Le Président de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication est nommé, après consultation du Président de l'Assemblée nationale, par décret pris en Conseil des ministres.

L'article 16 de la loi définit la composition de l'Autorité :

La Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication est composée de neuf membres nommés à raison de :

- Trois (3) par le bureau de l'Assemblée nationale
- Trois (3) par le Président de la République
- Trois (3) par des journalistes professionnels et des professionnels de la communication technique et des télécommunications.

Le Président de la République et le bureau de l'Assemblée nationale nomment chacun un communicateur, un juriste et une personnalité de la société civile. Les trois membres délégués par les médias sont deux journalistes professionnels de la presse écrite et de l'Audiovisuel un technicien en télécommunications.

Selon l'article 17, la HAAC est gérée par un collège de conseillers composé du Président (nommé en Conseil des ministres) ainsi que d'un Vice-président et de deux rapporteurs élus par leurs pairs à l'Autorité. Le fait que le Président de la HAAC soit nommé par le Conseil des ministres, affirme le juriste Emmanuel Adjovi, est « une limitation potentielle de la garantie de l'indépendance »³⁶.

L'Article 22 dispose comme suit :

Les fonctions des membres de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication sont incompatibles avec tout mandat électif, de tout emploi public ainsi qu'à l'activité professionnelle.

« L'activité professionnelle » est définie comme la réception des paiements de ou la possession d'un intérêt financier dans une maison de presse, de cinéma, de l'édition ou des médias, de la publicité ou des télécommunications.

Les membres de la HAAC sont nommés pour une période de cinq ans et ne peuvent pas être révoqués avant expiration de leur mandat, sauf quand ils commettent une infraction grave punissable par la loi ou, s'ils sont pris en flagrant délit lors de la perpétration d'un délit ou d'un crime. Le mandat est également non renouvelable. A la fin de la période de cinq ans, tous les membres sont remplacés par des personnes nouvellement nommées. Ainsi, les membres peuvent prendre des décisions sans se soucier de montrer leur gratitude envers ceux qui les ont nommés ou dans l'espoir d'obtenir un nouveau mandat. Cette méthode de nomination et de remplacement simultanés peut servir à préserver l'autonomie de l'organisme, mais il a aussi un inconvénient grave : les transitions sont brutales, avec des pertes inutiles de la mémoire institutionnelle et de temps, alors que tous les membres doivent acquérir de

³⁶ Emmanuel Adjovi, Etat des médias au Bénin, étude faite en 2001 pour le Groupe de recherches et d'échanges technologiques (GRET).

l'expérience dans leur nouvelle fonction.

Conformément à l'Article 6 de la loi, la HAAC :

- Assure l'égalité de traitement de tous les opérateurs de médias et de communication ;
- Propose, à travers le Conseil des ministres, les nominations des directeurs des organes des médias publics par le Chef de l'Etat ;
- Garantit l'autonomie et l'impartialité des moyens publics d'information et de communication ;
- Veille à la préservation de l'identité culturelle nationale par le contrôle d'accès adéquat aux moyens de communication sur le marché ;
- Favorise et encourage la libre concurrence ;
- Assure la qualité et la diversité des programmes de développement de la production et de la création de la radiodiffusion nationale, ainsi que la préservation de la diffusion nationale et universelle du patrimoine culturel ;
- Veille à ce que les journaux ne soient pas l'objet de concentration pour maintenir la diversité de l'information et de la communication ;
- Peut faire des propositions pour la formation dans le domaine des médias et de la communication ;
- Garantit la sécurité et l'indépendance de tous les médias et agents de communication ;
- Prend toutes les initiatives et organise toute action susceptible d'accroître le respect de l'éthique et du professionnalisme ;
- Encourage la créativité dans le domaine des médias et de la communication ;
- Assure le soutien de l'Etat aux médias publics et privés.

L'Article 40 confère à la HAAC le pouvoir « d'agir en tant que Comité de discipline dans le domaine de la communication ». L'exercice de ce pouvoir s'est surtout fait dans l'audiovisuel (voir chapitre 5) puisque la loi ne stipule des sanctions que pour ce secteur. Les autres dispositions juridiques de cet article ont été utilisées pour faire respecter les sanctions contre la presse.

Parmi ces sanctions, nous avons la disposition citée à l'Article 6 qui donne le droit à la HAAC de prendre « toute initiative et d'entreprendre toute action susceptible d'accroître le respect de l'éthique et du professionnalisme ». Pour faciliter une telle action, la HAAC invoque l'article 52 lui conférant le droit « d'interroger toute personne dont le témoignage semble contribuer à son information ».

S'appuyant sur ces dispositions, la HAAC a mis sur pied une procédure appelée audition publique, où les journalistes accusés d'attitudes anti-professionnelles sont

interrogés devant les caméras et sanctionnés en présence du public. Le processus fonctionne comme suit : lorsque la HAAC se rend compte d'une erreur commise par un journaliste ou reçoit une plainte contre un journaliste, la commission de l'« éthique et de la déontologie » examine en premier lieu la question et rédige un rapport qu'elle soumet au Conseil. Par la suite, au cours de la session publique à laquelle tous les médias sont invités, le Directeur de l'organe de presse et l'accusé sont interrogés pour défendre leur cause. Les représentants de l'Observatoire de l'éthique des médias (ODEM), organisme d'autoréglementation, ont assisté quelques fois à ces audiences publiques. Plus tard, celles-ci sont diffusées sur les chaînes de radio et de télévision et des comptes rendus en sont faits dans la presse écrite. La partie accusée n'est publiquement condamnée que si elle est jugée coupable de violations de la déontologie des médias. Comme peine, les médias jugés coupables sont généralement appelés à faire des excuses publiques aux personnes ou institutions ayant souffert d'un quelconque tort. Certains sont suspendus pour une période pouvant aller jusqu'à plus d'un an.

En Décembre 2011, la HAAC annonçait une sanction exceptionnelle. A l'époque, le journal, *Le Béninois libéré*, avait publié un article sur une réunion de quelques présidents africains à Cotonou, à l'occasion d'une réunion du Conseil de l'Entente, et avait fait une déclaration selon laquelle ces autorités n'étaient pas démocratiquement élues. La HAAC a jugé que cet article constitue une injure aux chefs d'Etat, et avait un impact négatif sur les relations entre le Bénin et les autres pays concernés. Ce journal fut définitivement banni ; son directeur général et son rédacteur en chef furent à jamais bannis de la profession de journaliste. Le Conseil National du Patronat de la Presse et de l'Audiovisuel du Bénin (CNPA-Bénin) et l'Union des Professionnels des Médias du Bénin (UPMB) – tout en témoignant de la « nature pédagogique de ces sanctions » – ont reconsidéré la sévérité des sanctions :

Est-il possible d'infliger des sanctions à la mesure des erreurs sans faire recours à la fermeture définitive ?

Malgré leur nature pédagogiquement prouvé et leur utilité pour ce qui est de la discipline de l'organisme, les audiences publiques doivent-elles continuer d'être diffusées sous leur forme actuelle ?

Autrement dit, l'image de l'organisme tout entier doit-elle alors continuer d'être ternie par les opinions qui naissent durant les réprimandes et sanctions infligées contre les violateurs des lois et de l'éthique?³⁷

37 Communiqué conjoint N° 1 du Conseil national du patronat de la presse (CNPA-Bénin) et de l'Union des professionnels des médias du Bénin (UPMB) en date du 8 décembre 2011.

La déclaration conclut :

Dans tous les cas, les associations des professionnels espèrent que par leurs activités visant à appuyer le nettoyage de l'organisme et au regard des sanctions disciplinaires, la HAAC demeurera dans le cadre de ses prérogatives constitutionnelles et continuera de protéger la liberté de presse et d'expression au Bénin.

En accord avec son mandat, établi à l'article 142 de la constitution visant à « veiller...à l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux moyens officiels des informations et de la communication », la HAAC a apporté des indications pratiques pour le média de l'Etat en 1998³⁸. Les Articles 3 et 7 stipulent :

Pour une activité politique nationale, chaque parti politique ou alliance politique représenté à l'Assemblée nationale doit avoir une tranche horaire par mois à la radio et à la télévision, de même qu'un espace dans les sections éditoriales du quotidien La Nation.

L'heure de diffusion, pour chaque parti politique, doit être établie à deux minutes par membre du parlement par mois pour la radio, de même que pour la télévision, indépendamment de la langue utilisée pour la communication.

Le choix de la langue de communication est laissé à la discrétion de chaque groupe politique.

... les partis politiques légalement reconnus mais non représentés à l'Assemblée nationale doivent avoir une tranche horaire de trente minutes à la télévision dans toutes les langues.

La HAAC assure également la couverture équitable des organisations politiques par la chaîne nationale pendant les campagnes électorales : chaque candidat, chaque parti politique inscrit, chaque groupe politique, chaque mouvement ou association supportant un candidat particulier, peut bénéficier d'un maximum de trois reportages en tout durant le premier tour de la campagne et de cinq reportages durant le second tour.

L'Article 6 de loi créant la HAAC lui assigne le rôle de proposer au président de la République, les noms des personnes parmi lesquelles le chef de l'Etat nomme les Directeurs des chaînes nationales par le Chef de l'Etat. Pour sélectionner ces personnes, la HAAC lance un appel à candidatures définissant les qualités requises, les critères de sélection et les dossiers à soumettre avec la demande. La sélection se fait

38 Décision n° 98-050/HAAC.

sur la base de ces demandes, et d'un entretien supplémentaire par les candidats devant la HAAC. Il peut quelque fois arriver que le candidat choisi par la HAAC, ne réponde pas aux attentes du Chef de l'Etat. Plusieurs fois déjà, le président de la République a rejeté par conséquent la proposition de la HAAC. Dans ce cas, la HAAC a repris la sélection des candidats pour proposer d'autres noms.

(Plus d'informations sur la HAAC au chapitre 5.)

3.2 Loi n°60-12 du 30 juin 1960 sur la liberté de presse, la loi 61-10 du 21 Février 1961 modifiant la loi n°60-12, L'Ordonnance n°69-12 du 23 mai 1969 complétant et modifiant l'article 8 de la loi n°60-12 et loi n°97-010 du 20 août 1997 portant libéralisation de l'espace audiovisuel et dispositions pénales spéciales relatives aux délits en matière de presse et de communication audiovisuelle en République du Bénin

Ces instruments légaux doivent être mis ensemble. La première, loi n°60-12 du 30 Juin 1960 sur la liberté de la presse, adoptée deux mois avant que le Bénin n'accède à l'indépendance, est encore en vigueur. Cette loi de 1960 est largement inspirée de la loi française du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Selon l'article 1 de cette loi : « L'imprimerie et la librairie sont libres ».

Tout journal ou écrit périodique peut être publié, sans autorisation préalable ni dépôt de cautionnement, après la déclaration prescrite par l'Article 5 de la présente loi. Cette déclaration adressée au Parquet du procureur de la République et au Ministère de l'Intérieur doit indiquer le titre de la publication, son mode de publication, son siège, l'imprimerie où il doit être imprimé, le nom du directeur de publication et, au besoin, celui du co-directeur de publication.

Le directeur de publication est responsable du contenu de la publication et doit avoir plus de 18 ans. Il doit jouir de ses droits civils et ne doit être privé de ses droits civiques par aucune condamnation judiciaire.

A chaque parution, chaque exemplaire du journal doit comporter le nom du directeur de publication et le nombre d'exemplaires imprimés. Article 8 prévoit : deux heures ouvrables avant la publication, des exemplaires du journal doivent être déposés au Parquet du Tribunal de première instance. Si cette instance n'existe pas dans la ville, le dépôt est fait à la section judiciaire, à la mairie ou au bureau du chef de la circonscription administrative ou encore au Ministère de l'Intérieur.

Selon l'ordonnance de 1969, le directeur de publication a une nouvelle obligation ; à chacun de ces dépôts, sera jointe une déclaration signée du directeur de publication, indiquant les nom, prénoms, profession et adresses des auteurs des articles publiés. Mais plus aucun journal ne respecte cette prescription de la loi.

Depuis 1995, le dépôt légal doit être également fait à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la communication (HAAC).

L'Article 12 de la loi de 1960 donne au ministre de l'Intérieur le pouvoir d'interdire toute publication d'origine étrangère en français ou en langue vernaculaire, fut-elle imprimée à l'intérieur ou à l'extérieur du pays.

Les articles 20, 21 et 22 conjointement avec les Articles 49 de la loi n°61-10 de l'année suivante autorisent le ministre de l'intérieur à suspendre toute publication par une ordonnance, jusqu'à ce que le juge fasse une déclaration finale sur le sujet. Il le fait lorsqu'il estime que ces publications inciteront le public à commettre des crimes et délits.

L'article 23 définit comme crime, toute offense au Chef de l'Etat. L'Article 25 interdit la « publication de faux rapports ». Les Articles 26 et 27 présentent « la calomnie et les insultes » comme étant elles aussi des crimes. Les sanctions varient entre un mois et cinq ans d'emprisonnement et/ou des amendes allant de 200 000 F CFA (US\$ 380) à 10 000 000 (US\$ 19 200³⁹).

En plus, la loi n°97-010 en 1997 de son Article 79 (3) qualifie de punissables « tout cri séditieux ou menace contre toute autorité légalement établie en lieu public ou à des réunions ». Ces condamnations vont de six mois à deux ans. Selon l'Article 81, toute personne accusée d'offense au président de la République risque un emprisonnement allant de un à cinq ans. L'Article 80 expose des peines d'emprisonnement allant de deux à cinq ans pour « toute provocation contre les forces de sécurité publique dans l'intention de les écarter de leur objectif ou de rechigner les ordres de leurs supérieurs ».

En 2008, le gouvernement a rassuré l'Union Africaine qu'un « projet de loi sur la liberté de la presse avec une importante innovation : celle de la décriminalisation du non-respect des lois de la presse » est « en attente d'adoption à l'Assemblée nationale »⁴⁰.

En 2011, un comité de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) a fait un rapport selon lequel le gouvernement béninois avait mentionné que, ces lois régissant la presse « sont dépassées ... doivent être amendées afin de correspondre aux conventions internationales ».

Il est écrit dans ce rapport :

Le gouvernement fait également savoir que ces textes de lois ont été réunis en une seule et sera par la suite soumis au parlement pour adoption. Aussi, les

39 Cour du change 3 Juillet 2012 www.eXchangeRate.com.

40 République du Bénin, Ministère de la Justice, rapport périodique de la République du Bénin sur la mise en œuvre des droits et libertés énoncés dans la Charte Africaine des Droits Humains et des Peuples 08, p. 6.

commentaires du comité doivent être pris en compte dans les amendements de ce projet de manière à ce que la mise en pratique de la liberté d'expression et la liberté d'expression des points de vue opposés aux systèmes politiques, sociaux ou économiques établis n'encourent plus la peine d'emprisonnement⁴¹.

4 Autres lois ayant une influence sur les médias et la liberté d'expression

Le Code pénal béninois

En principe, les délits de presse sont jugés devant les tribunaux correctionnels. Mais dans le droit des médias, il n'y a pas que des délits. Il y a également des infractions qualifiées de crimes ou d'incitation au crime, par exemple. Si le cas se produit, c'est le code pénal qui sera appliqué. Le jugement sera fait à la Cour d'Assises. C'est le cas que prévoient les articles 100 de la loi de 1997 et 43 de la loi de 1960 qui renvoient au Code pénal, de l'article 48 de la même loi qui renvoie au Code d'instruction criminelle.

A cause de l'inexistence d'une loi spécifique sur la cybercriminalité au Bénin, la Police a recours à des dispositions du Code pénal pour sanctionner l'escroquerie ou l'abus de confiance sur le Net.

Le Code général des impôts

Les journaux, radiodiffusions et télévisions sonores payent les mêmes impôts que toutes les autres sociétés conformément au Code général des impôts. La seule concession faite par l'Etat se trouve dans ce Code :

Sont exonérées de la TVA, les recettes provenant de la composition, de l'impression, de la vente des journaux et périodiques à l'exception des recettes de publicité⁴².

5 L'autorégulation des médias

En octobre 1998, des patrons de presse et des journalistes ont créé l'Observatoire de la Déontologie et de l'Ethique dans les Médias (ODEM), organe d'autorégulation indépendante de toute autorité étatique. Un code éthique professionnel pour les

41 rapport ILO, <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=12343&chapter=6&query=Benin%40ref&highlight=&querytype=bool&context=o>.

42 Code général des impôts, article 225, paragraph 6.

médias au Bénin a été adopté en 1999. L'ODEM est une juridiction morale composée de journalistes de la presse écrite, des services de diffusion, de techniciens des médias, et de conseillers juridiques représentant la société civile.

L'objectif de l'ODEM est de renforcer les règles de la pratique professionnelle de l'adhésion au code éthique des médias, ainsi que de sauvegarder le droit du public à des informations libres, honnêtes et exactes. Sa mission consiste également à défendre la liberté de la presse, assurer la sécurité des journalistes dans l'exercice de leurs fonctions et préserver leur droit à la libre investigation des événements à caractère public.

En cas de violation des droits à l'information ou à l'image, ou encore en cas d'atteinte à la vie privée de la part des médias ou en cas d'outrage et de diffamation, les personnes mises en cause ont le droit de déposer une plainte à l'ODEM par courrier postal ou électronique. Ces requêtes doivent se faire dans un délai de trois mois suivant la date à laquelle l'article en question a été publié ou l'émission diffusée.

L'ODEM peut lui aussi prendre l'initiative d'encourager ou de sanctionner tout acte posé par un organe de presse, ou tout professionnel dans l'exercice de ses fonctions. L'organisation joue un rôle médiateur entre les journalistes et les individus avec qui des différends doivent être résolus.

Depuis sa création, les personnes de différentes classes de la société ont écrit à l'ODEM : Les politiques (ministres et parlementaires), les citoyens ordinaires et même des journalistes se plaignant d'autres journalistes.

6 Conclusions et recommandations

Même si la Constitution et les lois qui régissent les médias au Bénin proclament la liberté de presse, plusieurs lois relatives à la mise en œuvre de ce droit comportent encore des dispositions empêchant d'en jouir pleinement, et ne sont pas conformes à l'esprit des lois internationales relatives à la liberté de la presse.

Quelquefois, l'absence d'instrument juridique complique également la situation. Par exemple, il n'existe actuellement aucune loi spécifique garantissant l'accès à l'information, bien qu'elle soit indispensable pour l'effectivité de la liberté d'expression pour les citoyens en général, et pour les journalistes en particulier.

Parmi les restrictions de l'applicabilité effective de la liberté de presse, figurent des dispositions vagues et susceptibles de violation. Des termes tels que « secret de défense » par exemple, agissent comme un bouclier protecteur pour les forces armées, contre toutes sortes d'informations que la presse pourrait tenter de donner à leur sujet, ou concernant leurs actions.

Le rôle vital de la Haute Autorité sur l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) dans la nomination des directeurs de médias d'État est évident. Il n'est pas logique que le Président de la République ait le dernier mot, étant donné que la HAAC est désignée par la Constitution en tant que garant de la liberté de la presse.

Le rôle de la HAAC en ce qui concerne la presse écrite en général, n'est pas clairement défini.

Le gouvernement lui-même a reconnu que les lois régissant la presse « sont devenues obsolètes »⁴³ et promet des réformes depuis 2008. Actuellement, un projet de loi est en cours d'élaboration par le gouvernement afin d'adapter les dispositions légales relatives aux droits des médias à des exigences modernes, démocratiques.

Recommandations

Le gouvernement a indiqué qu'il s'est engagé dans le processus de modernisation de la législation avec un impact sur les médias. Les organisations professionnelles des médias et la société civile en général, doivent s'assurer que les nouvelles lois soient conformes aux normes établies par la Déclaration des principes de la liberté d'expression en Afrique, notamment :

- *Toute restriction à la liberté de la presse doit être établie par la loi, doit servir un intérêt légitime et être nécessaire dans une société démocratique.* (Clause II [2]).

De ce fait, toute nouvelle loi doit subir un test à trois étapes :

- les restrictions à la liberté d'expression doivent s'appuyer sur les lois votées par le parlement et ne peuvent être imposées par un décret présidentiel ou sur un modèle tout aussi non-démocratique ;
- elles doivent servir un intérêt légitime, par exemple le droit à la vie privée ;
- les restrictions à la liberté d'expression doivent être nécessaires dans une société démocratique, c'est-à-dire indispensables dans la satisfaction d'un besoin social urgent ;
- la restriction doit être proportionnelle à l'objectif, et les raisons citées pour justifier les limites doivent être pertinentes et suffisantes.

⁴³ rapport ILO, op.cit.

- Les Etats doivent revoir toutes les restrictions d'ordre criminel afin d'assurer qu'elles servent un intérêt légitime dans une société démocratique.

La liberté d'expression ne doit être restreinte l'ordre public ou la sécurité nationale, s'il existe un risque véritable de tort à l'intérêt légitime et qu'il existe un lien causal étroit entre le risque de tort et l'expression. (Clause XIII)

Dès lors, toute nouvelle législation doit :

- reconsidérer l'article 3 de la loi instituant la HAAC. Cet article donne des raisons vagues et ambiguës pour les restrictions à la liberté d'expression ;
 - décriminaliser la diffamation et la calomnie ;
 - abroger les lois qui criminalisent des actes, tels que l'offense au Chef de l'Etat ou la publication des fausses informations ;
 - limiter la liste des éventuelles restrictions à la liberté d'expression à un minimum acceptable dans une société démocratique.
- *Tout système de création d'organes de presse écrite ne doit pas imposer des restrictions importantes au droit à la liberté d'expression.* (Clause VIII [1])

Toute nouvelle loi doit dès lors :

- abroger toutes les lois imposant à tout journal sous autorité étatique de déposer des copies de journaux avant publication ;
 - reconsidérer les lois sur une éventuelle interdiction de publications.
- *L'autorégulation effective s'avère être le meilleur système pour promouvoir des normes solides dans les médias.* (Clause IX [3])

Toute nouvelle loi doit dès lors :

- s'abstenir d'introduire des mécanismes statutaires pour réglementer l'adhésion aux normes professionnelles et de laisser la promotion des normes dans les médias à l'Observatoire de la Déontologie et de l'Ethique dans les Médias (ODEM).
- *Les organes publics recueillent l'information non pour eux, mais en tant que gardiens des biens publics et tout individu peut avoir accès à ces informations, soumises uniquement à des règles clairement définies et établies par la loi.* (Clause IV [1])

Par conséquent, la nouvelle loi sur le droit à l'information, doit se conformer aux principes énoncés par la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique :

- tout individu a le droit aux informations que détiennent les organismes publics ;
- tout individu a le droit aux informations détenues par des organismes privés, et qui sont nécessaires à l'exercice ou à la protection de tout droit ;
- tout refus de communiquer une information doit faire l'objet d'appel devant un organe indépendant et/ou devant des tribunaux ;
- même en l'absence d'une requête, les organismes publics doivent publier les informations importantes concernant le public ;
- nul ne peut être soumis à aucune sanction pour avoir livré de bonne foi des informations sur des comportements illégaux ou qui seraient une menace sérieuse pour la santé, la sécurité ou l'environnement, sauf lorsque l'imposition de sanctions sert un intérêt légitime et est nécessaire dans une société démocratique ;
- les lois sur le secret doivent être amendées autant que faire se peut, pour se conformer aux principes de la liberté à l'information.

Le besoin d'un examen approfondi du rôle de la HAAC se fait sentir.

Le paysage de la radiodiffusion-télévision

La loi n°97-010 du 20 Août 1997 qui libéralise le secteur de l'audiovisuel, a ouvert la voie à la création de dizaines de sociétés de radiodiffusion privées au Bénin, et a établi la diversification de la propriété au-delà de l'État.

Cependant, la loi ne s'est pas faite sans la pression de l'industrie de la radiodiffusion naissante. Le 1er Août 1997, date anniversaire de l'indépendance du Bénin, la chaîne de télévision (LC2) et la radio Golfe FM ont commencé à émettre sans licence, « mettant ainsi les autorités devant un fait accompli »⁴⁴. Trois semaines plus tard, l'Assemblée nationale a adopté le projet de loi qui a libéré les ondes, mettant ainsi fin au monopole de la télévision d'Etat, vieux de plusieurs décennies.

1 L'Office de Radiodiffusion et de Télévision du Bénin (l'ORTB)

Le diffuseur d'État, l'Office de Radiodiffusion et de Télévision du Bénin (ORTB) exploite une chaîne de télévision, la Télévision nationale et trois stations de radio FM : Radio Bénin Atlantique FM, toutes deux basées à Cotonou, et Radio Parakou, basée à Parakou au Nord du Bénin. Toutes ces stations émettent pendant 24 heures. Le taux de téléspectateurs de ORTB/TV à l'échelle nationale est de 34%⁴⁵ et celui des deux stations de radios basées à Cotonou est de 18,9%⁴⁶.

Pour plus de détails sur l'ORTB voir le chapitre 6.

44 Mactar Silla, *Television Pluralism in West Africa – State of affairs*, Panos Institute West Africa, Dakar/Senegal, September 2006, p. 28.

45 Etude Médias Bénin 2008, Immar Research & Consultancy et Canal France International (CFI) Coopération Médias.

46 TNS Sofres/CFI (Coopération Médias), *Etude d'audience Télévision et Radio au Bénin*, October 2009.

2 Les chaînes privées

Depuis 1997, le paysage de la radiodiffusion privée connaît une croissance rapide. Le paysage audiovisuel actuel du Bénin se présente comme suit :

- 19 stations de radios commerciales (RC)
- 36 stations de radios non commerciales (RNC), cinq d'entre elles appartiennent à une confession religieuse
- trois radios internationales (RRI)
- cinq stations de télévisions conventionnelles (TVC)
- trois chaînes de télévision diffusées par SMDM (TVSMDM)
- sept stations de radio avec plus d'une fréquence.

En outre, 38 communes sur 77 abritent au moins une chaîne ou une station audiovisuelle :

- 27 ont chacune une station de radio
- cinq ont chacune deux stations de radio, l'une d'elles dirige également une chaîne de télévision
- trois ont chacune trois stations de radio, l'une d'elles dirige également une chaîne de télévision
- une municipalité exploite six stations de radio et une chaîne de télévision
- une autre compte sept stations de radio et une chaîne de télévision
- une dispose de neuf stations de radio, deux chaînes de télévision conventionnelle et trois services SMDM.

52 arrondissements sur les 518 au total utilisent au moins un média de diffusion.

Les stations de radios commerciales, les stations de télévision SMDM et câble ou des stations de télévision par satellite sont, à quelques exceptions près, basées dans des centres urbains ou périurbains, et diffusent 24 heures sur 24.

2.1 Radio

Depuis que la radiodiffusion a été libéralisée, les Béninois – dans les villes ainsi que dans les villages – écoutent de plus en plus la radio, le média le plus populaire dans le pays. Selon les statistiques du recensement général de la population et de l'habitat, publiées en 2002, par l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique, on compte au moins un poste de radio dans chaque foyer au Bénin. Les auditeurs

viennent de toutes les classes : on y retrouve des personnes assez instruites de même que les analphabètes (dont la radio porte les voix, les langues maternelles, les soucis et les espoirs), la population active ainsi que les cadres supérieurs et l'élite.

Les populations préfèrent généralement les radios locales qui diffusent en langues locales. Même avec les solutions de rechange qui sont devenues disponibles sur les stations présentes sur le satellite, les préférences d'écoute restent relativement constantes. 82,7% des habitants de Cotonou, par exemple, écoutent la radio au moins un jour de la semaine, et 83,8% le samedi ou le dimanche. La plupart des gens écoutent la radio le matin. Du lundi au samedi, l'on note une importante congestion entre 10 heures et 10 heures 30 minutes (48% pendant la semaine et 40% le week-end) du fait de la diffusion d'une revue de presse sur Capp FM, la station de radio la plus populaire de Cotonou⁴⁷.

Le pourcentage d'écoute de la radio à Cotonou se présente comme suit :

Tableau 2 : Le pourcentage d'écoute des stations de radio à Cotonou

Capp FM	48,5%
Golfe FM	25,4%
Radio Tokpa	19,5%
Radio Maranatha	17,5%
Radio Planète	16,9%
ORTB (radio nationale)	15,3%
Radio Immaculée	14,0%
Océan FM	9,8%
La Voix de l'Islam	5,3%
Atlantic FM (ORTB)	3,6%

Source : TNS Sofres/CFI (Coopération médias), Octobre 2009.

Les radios commerciales offrent généralement un mélange d'informations, de musique et de sport. Elles diffusent entre 35 et 50% d'informations générales (actualité, magazines, débats, etc.), de 15 à 30% des programmes culturels et 10 à 20% d'émissions de divertissement⁴⁸.

Les propriétaires ou les actionnaires majoritaires d'un bon nombre de ces stations de radio sont d'anciens hommes politiques ou ceux encore actifs, parmi lesquels :

- Aké Natondé, ancien député et ministre, promoteur de radio Tonassé
- Dr Janvier Yahouédéhou, ancien député, promoteur de radio Planète

⁴⁷ TNS Sofres/CFI, *Étude d'audience*, op.cit.

⁴⁸ Les informations fournies lors des entretiens avec diverses stations de radiodiffusion en Novembre 2011.

- Christian Lagnidé, ancien Ministre, promoteur de LC2 télévision
- Issa Salifou, député, promoteur de radio Fraternité et de Canal3 télévision
- Issa Badarou Soulé, conseiller technique du chef de l'Etat et ancien ministre, promoteur de radio Wèkè
- Séfou Fagbohoun, député, promoteur et poumon financier de Radio FM Ouémé
- Edmond Agoua, député, promoteur de radio Synergie des Collines
- Isidore Zinsou, maire d'une commune et promoteur de radio Couffo FM
- Abiba Dafia, maire d'une commune et promotrice de radio Nanto
- Zéphirin Kindjanhouné, député et promoteur de radio Tonignon.

Il est difficile d'affirmer que ces promoteurs n'influencent pas la politique éditoriale des organes, dont ils sont légalement les propriétaires et principaux bailleurs. Les dérives ne sont pas rares, surtout en période électorale, où la plupart d'entre eux sont directement ou indirectement dans la compétition. L'histoire politique récente du pays retiendra que la présidentielle de 2011 a enregistré la candidature de deux promoteurs de télévision (Christian Lagnidé et Issa Salifou) et d'un promoteur de radio (Janvier Yahouédéhou). Dans la campagne, de nombreux promoteurs de médias audiovisuels étaient directement impliqués.

Les stations de radio sont confrontées à la concurrence des chaînes étrangères. On peut citer, Radio France Internationale (RFI) et la British Broadcasting Corporation (BBC) qui émettent en bande FM dans les régions du sud du pays à travers des partenaires. Elles ciblent des auditeurs de tout âge, en particulier les personnes influentes dans le domaine du développement socio-économique, et se concentrent sur les programmes relatifs à l'éducation, la formation, l'entrepreneuriat, la santé, l'environnement et l'écologie, la culture, les sports, les loisirs, les questions de genre, les questions sociétales, les droits humains, la participation citoyenne, etc.

2.2 Télévision

La première chaîne de télévision commerciale, La Chaîne 2 (LC2), a été lancée en 1997 et couvre la plupart des régions du sud du Bénin. Son actionnaire principal est Christian Lagnidé, un ancien ministre. Par la suite, deux autres stations ont été mises en place à Cotonou, à savoir Golfe TV, détenue par le groupe la Gazette du Golfe, également propriétaire du quotidien *La Gazette du Golfe* et de Golfe FM ; puis Canal 3, appartenant à un membre du Parlement. Selon la loi, la zone de couverture de ces stations est limitée à un rayon de 50 km.

En 2001 et 2002, après de nouveaux appels à candidatures, la HAAC a délivré

des licences d'exploitation à deux autres opérateurs privés avec différentes zones de couverture, à savoir TV Carrefour, qui s'efforce de capter l'essentiel de l'audimat à Bohicon (une ville du centre), et Imanlè Afrique TV à Porto-Novo.

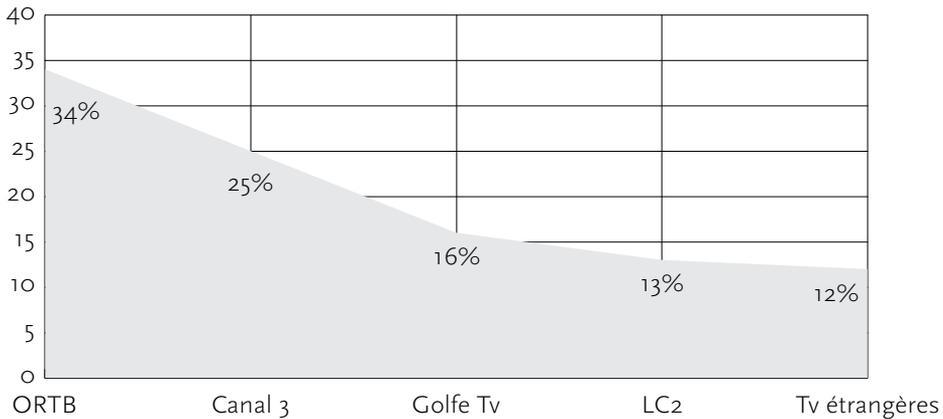
Toutes ces stations ont des formules similaires : des informations à la fois en français et en langues locales parlées dans leurs zones de couverture, de la musique et du sport. En outre, elles diffusent des émissions sur des sujets d'intérêt public qui traitent davantage des événements dans leur région et permettent un débat libre. Les programmes de musique présentent des artistes et les genres musicaux du Bénin (en moyenne entre 20 et 40%), en provenance du reste de l'Afrique et des Antilles (20 à 40%) et de l'Amérique du Nord et d'Europe (05 à 20%)⁴⁹.

En plus de ces stations de télévision, il y a actuellement six opérateurs SMDM de télévision qui achètent et rediffusent des programmes étrangers reçus par satellite, parmi lesquels TV+ International et CanalSat Horizons Bénin. Ces deux opérateurs contrôlent la plus grande partie du marché, notamment dans les grandes villes comme Cotonou et Porto-Novo, ainsi que dans quelques villes secondaires.

En octobre 2008, une étude sur l'auditoire des médias a été menée conjointement par le Research & Consultancy et Canal France International basés à Paris. L'étude s'appuyait sur des échantillons prélevés dans le Sud, le Centre et le Nord du pays.

Figure 1 : Synthèse des résultats pour les chaînes de télévision

Audience des principales télévisions béninoises



Résultat d'audimat le plus récent.
 Source : Bénin Media Survey, 2008, Immar Research & Consultancy and CFI Media Cooperation.

49 Ibid.

3 Formes communautaires non-commerciales de l'audiovisuel

La définition de radio communautaire fait l'objet de débat.

La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, organe de régulation des médias au Bénin, n'a pas officiellement et définitivement réglé la question de la typologie des radios sonores privées non commerciales. Dans la typologie de base proposée par la HAAC, une radio communautaire se définit comme une station privée non commerciale dont les communautés ont pris une part très active dans la création. Elle doit être effectivement gérée par des organes collectifs mis en place par ces mêmes communautés. C'est une radio de proximité qui est essentiellement tournée vers les besoins des populations qu'elle dessert. En somme, c'est une radio des communautés par les communautés et pour les communautés.

Les articles 41 et 42 de la loi n°97-010 du 20 Août 1997, stipulent que les radiodiffusions sonores privées non commerciales sont, entre autres, des médias sonores locaux et communautaires et par vocation, des radios de proximité, culturelles ou scolaires. Selon ces mêmes articles, elles doivent être à but non lucratif, de type associatif ou appartenir à une personne physique ou morale ayant satisfait aux conditions prévues. Selon la convention relative aux licences d'exploitation signée entre la HAAC et les promoteurs de radiodiffusions, les bénéfices provenant des publicités dans les radios non commerciales ne doivent pas dépasser 20% de leur budget de fonctionnement.

Généralement, il est admis que lorsqu'une radio encourage la participation des citoyens et protège leurs intérêts ; lorsqu'elle satisfait aux goûts de la majorité, lorsqu'elle informe vraiment ; lorsqu'elle aide à démêler les mille et un problèmes de la vie quotidienne ; lorsque, durant ses émissions, les idées sont débattues sans tabou et que toutes les opinions sont respectées ; lorsqu'elle incite à la diversité culturelle et non à la conformité commerciale ; lorsque les femmes ont accès aux débats et ne sont pas réduites au rang de simples objets d'ornement ou encore, ne servent pas d'appât publicitaire, lorsqu'aucune pression n'entrave la libre expression, lorsque la musique est célébrée comme un genre majeur sans être vécue comme un diktat des disquaires ; lorsque les paroles de tous et chacun sont entendues et tolérées sans discrimination ni restriction dans les limites prévues par la loi, alors, c'est assurément une radio communautaire.

Au-delà de cette large conception de la radio communautaire, l'Association Mondiale des Radiodiffuseurs Communautaires (AMARC) définit cet outil comme :

un organisme indépendant de communication, à but non lucratif, à propriété collective, géré et soutenu par des personnes appartenant à une communauté

donnée. Elle est un outil de communication et d'animation ayant pour but d'offrir des émissions de qualité répondant aux besoins d'information, de culture, d'éducation, de développement et de divertissement de la communauté dont elle est issue⁵⁰.

Une étude réalisée à l'initiative du Programme d'Appui à la Communication (Pacom) de la Coopération Suisse au Bénin a suggéré une classification des radios privées non commerciales. On distingue plusieurs types de radios qui intéressent cette catégorie : les radios communautaires, les radios associatives non communautaires, les radios confessionnelles, les radios communales, les radios écoles, les radios scolaires ou universitaires⁵¹. On y retrouve aussi bien des radios créées par les communautés que celles initiées par des associations, Organisations Non Gouvernementales et individus pour lesquelles les communautés ne participent pas nécessairement à la gestion quotidienne.

Le paysage des médias sonores à but non lucratif compte au moins 36 radios. Ces médias sont organisés en regroupement d'intérêt comme l'Union des radios Communautaires et Associatives du Bénin (URCAB). C'est une organisation professionnelle qui travaille entre autres à la mobilisation de partenaires techniques et financiers et au renforcement des capacités professionnelles de ses membres. L'URCAB est membre du Conseil National du Patronat de la Presse et de l'Audiovisuel du Bénin (CNPA), institution faitière des associations de défense des intérêts des promoteurs et gestionnaires d'organes de presse.

Parmi les 36 stations de radio à but non lucratif, quatre sont confessionnelles et cinq sont rurales locales (Lalo, Tanguiéta, Ouessè, Banikoara, Ouaké). Ces dernières – RRL – sont pratiquement des radios communautaires de statut quelque peu hybride, qui ont des ressemblances avec les radios communautaires en ce qui concerne leur forme et leur mission. L'Institut PANOS et l'Union ouest africaine des journalistes utilisent le terme radio rurale, pour désigner les programmes diffusés dans les langues locales qui traitent des questions de développement telles que l'environnement, la nutrition, l'alphabétisation, la promotion sanitaire et agricole⁵². Dans le cas du Bénin, les centres d'activités pour le développement rural ainsi que les techniciens de l'agriculture et de la santé œuvrant dans le domaine, sont fortement impliqués dans ces programmes.

Les RRL ont été créées sur une initiative extérieure. Leur mise sur pied est le résultat d'une décision prise par les gouvernements des pays francophones, lors des sommets de 1987 et 1989 respectivement au Québec et au Sénégal. Au Bénin, c'est

50 AMARC statuts, article 1 (3).

51 Clément Edah, *Etude sur les radios communautaires au Bénin*, Cotonou, novembre 2002.

52 Omar Mamadou, *La situation de la radio communautaire au Bénin*, Cotonou, août 2008.

la chaîne nationale (ORTB) qui décide de la gestion de ces stations ; elle s'occupe également des salaires des directeurs et de la coordination de l'ensemble du réseau de ces médias de proximité.

Dans le cas de trois radios rurales locales en particulier (Lalo, Ouaké, Tanguéta), les cadres nommés par l'ORTB ont été contestés par les populations bénéficiaires. Les communautés estiment que, n'importe quelle radio mise sur pied sur leur territoire leur appartient, et trouvent incongru que l'ORTB « parachute » des gens pour diriger ces stations.

Les stations non commerciales – qu'elles soient rurales, communautaires, collectives, confessionnelles, municipales, universitaires ou scolaires – font face à plusieurs défis dans leur souci de remplir leur mission, en tant qu'outil démocratique et participatif. Omar Mamadou, spécialiste de la radio communautaire et coordonnateur de l'AMARC en Afrique, affirme :

On remarque généralement une grande vulnérabilité économique et technique, une très forte dépendance de l'aide étrangère ou d'une autorité pour le renouvellement du matériel, et des difficultés à garder des employés qualifiés fidèles à ces radios⁵³.

La législation en vigueur et les décideurs politiques ne promeuvent pas activement la radiodiffusion communautaire : il n'existe pas de dispositions spécifiques ou des remises en ce qui concerne le traitement fiscal, les redevances, les taxes diverses, les droits d'auteur, les forts taux de communications téléphoniques et les frais exorbitants pour l'électricité ou l'utilisation des groupes électrogènes. Les problèmes liés à la rémunération et au renouvellement des équipements, généralement dans un très mauvais état, révèlent les faiblesses de la gestion, le manque de prévoyance et l'état perpétuel d'insécurité financière des radios communautaires en particulier.

Malgré tous ces défis, l'enthousiasme suscité par les radios communautaires augmente progressivement. Ceci s'explique par le fait que huit Béninois sur dix vivent dans les zones rurales. Ils dépendent de la communication orale dans leurs propres langues locales, et les autres médias n'ont jamais pu répondre complètement à leurs besoins et attentes. Les journaux sont confrontés à des difficultés quant à la commercialisation de leurs produits, de même qu'aux barrières linguistiques. L'ORTB a encore du mal à assurer une couverture complète du territoire national, et les radios commerciales, en raison de l'absence de marchés, ne s'aventurent pas dans des zones économiquement non rentables. Elles sont également incapables d'atteindre leurs objectifs dans toutes les langues sur l'ensemble du territoire. Pour ce qui est des

53 Ibid.

chaînes de télévision privées commerciales, dont la plupart diffusent les programmes via satellite, les personnes à faible revenu ne peuvent pas s'offrir ce luxe.

Il n'existe aucune chaîne de télévision non commerciale au Bénin.

4 Niveau technique et accessibilité des services

L'ORTB, le diffuseur d'État, dispose d'une gamme d'équipements dont certains remontent à la période d'avant la Conférence nationale en 1990. En 2008, l'ORTB a démarré un grand projet de modernisation et d'extension de sa réception. Plus de 20 milliards de francs CFA ont été alloués par le gouvernement pour ce faire (US\$ 38 millions⁵⁴). A l'heure actuelle, l'analogique cède progressivement la place au numérique. Les équipements de production et d'émission sont de technologies récentes (définition standard PAL). La radio nationale est dotée d'enregistreurs numériques, de studios outillés en équipements numériques.

La radio nationale ainsi que la télévision sont présentes sur le satellite couvrant 95 pour cent du pays, selon les responsables de l'ORTB⁵⁵. La concrétisation de ce projet a essentiellement pris en compte les volets de la transmission et de la diffusion. Il a permis la construction et l'équipement de 29 centres d'émission, l'équipement des 6 anciens centres, portant à 35 le nombre total de centres de diffusion fonctionnels. De même, on note la construction et l'équipement d'une station fixe de montée satellitaire, l'acquisition d'une station mobile de montée sur satellite ainsi que des équipements de production pour renforcer les installations existantes. Depuis juillet 2009, les signaux de la télévision ainsi que ceux des trois chaînes de radio de l'ORTB (Radio Bénin, Atlantic FM et Radio Septentrionale) sont transportés par satellite des centres de production vers les centres d'émission⁵⁶.

Cependant, dans la pratique, l'inaccessibilité de la radio et la télévision publique à une grande partie de la population, contraste avec les chiffres officiels fièrement proclamés et célébrés par la direction de l'ORTB. Aucune étude sur le terrain n'a été menée à ce jour pour évaluer le taux de couverture de ces organes, mais :

... les estimations opérées donnent un ratio d'accessibilité de 60% pour la radio et 40% pour la TV sur l'ensemble du territoire. Les stations implantées à l'intérieur du pays ne fonctionnent pas en continu, elles sont alimentées par des groupes électrogènes qui coûtent cher en carburant. Par satellite, l'ORTB est accessible

54 www.eXchangeRate.com 16 Julliett 2012.

55 Patricia Dossou-Gbete Codjia, *Etat des lieux du paysage audiovisuel du Bénin à moins de cinq ans de la date du passage au numérique retenue par UIT: le cas du service public*, December 2010.

56 Ibid.

dans les pays voisins alors qu'à Lokossa par exemple (située à 105 km de Cotonou) l'écoute est très mauvaise⁵⁷.

L'extension en cours du champ de réception de l'ORTB est confrontée à un obstacle important : l'énergie électrique non disponible dans toutes les localités où sont implantés des relais. Il convient d'observer que, même si la couverture par voie hertzienne s'est relativement améliorée par rapport à 2007, de nombreux « trous » sont constatés dans la réception du signal. Il est difficile d'affirmer que l'objectif de 100% de couverture visé est réellement atteint. D'autres sources indépendantes évaluent les taux de couverture les plus optimistes légèrement au-dessus de 60% pour la radio, et autour de 40% pour la télévision nationale⁵⁸.

Les radios non commerciales (à l'exception des radios confessionnelles aux équipements presque totalement numériques) sont les plus démunies en matière d'équipement. Entravées par les difficultés financières et l'accès limitée à l'énergie en continue, leur capacité de production est parfois freinée par le manque d'équipements adéquats, et de pièces de rechanges indisponibles en cas de panne. Chaque radio dispose de son émetteur propre, comme les stations commerciales installées dans les grandes villes du pays. Ces stations exploitent une technologie souvent désuète, un équipement analogique installé dans des studios qui manquent de climatisation. Il en résulte une qualité sonore approximative.

La plupart des radios commerciales sont loin de ces difficultés de fonctionnement. Elles disposent de studios numériques de production et d'émission ainsi que de matériel d'enregistrement. Elles utilisent des ordinateurs pour la planification, la production d'émissions et de publicités, la facturation et même la diffusion instantanée des annonces.

Le manque de disponibilité de l'électricité reste l'un des freins importants à l'accessibilité technique des différents services des médias audiovisuels au Bénin. Si dans les grandes agglomérations urbaines, l'entreprise distributrice de l'énergie électrique, la Société Béninoise d'Énergie Électrique (SBEE) peine à couvrir la demande, dans plusieurs contrées rurales, l'électrification reste encore un projet. Des régions entières attendent encore de bénéficier de l'énergie électrique qui parfois s'apparente à un produit de luxe. La qualité de l'électricité fournie est largement défectueuse. Les interruptions intempestives dans la fourniture du courant électrique sont décriées chaque jour dans les émissions radiophoniques interactives (tribune libre), fortement prisées dans les grandes villes.

⁵⁷ Baromètre des médias africains Bénin 2011, Windhoek 2011, p. 43.

⁵⁸ Ibid.

5 Concentration de la propriété des médias

L'inquiétude exprimée par Jacques Chevalier, philosophe Français, est également la crainte de la plupart des instances de régulation en Afrique dont celle du Bénin :

Une application sans limite de la liberté d'entreprise conduirait à la concentration des médias entre les mains de personnes ou de groupes qui disposent de puissants moyens financiers. Ceux-ci pourront instaurer une dictature de l'argent qui nuirait à l'exigence constitutionnelle de préservation du pluralisme. Il est donc important de mettre en place un système qui évite que le jeu des mécanismes de marché l'emporte sur la prise en compte de l'hétérogénéité des publics et de la diversité de leurs aspirations⁵⁹.

C'est à juste titre qu'au Bénin, la loi organique en son article 6 alinéa 8, attribuée à la HAAC la mission de « veiller à ce que les organes de presse ne fassent pas l'objet de concentration, afin de maintenir le caractère pluraliste de l'information et de la communication ». Il s'agit fondamentalement pour la HAAC, en même temps qu'elle favorise et encourage la libre concurrence (art.6, alinéa 5), de prévenir et de combattre la concentration des médias sous l'influence financière, politique ou idéologique d'un même propriétaire. L'article 20 de la loi stipule : « nul ne peut détenir plus de 51 pour cent du capital social d'un organe audiovisuel commercial ».

Ce taux plafonné n'est pas à lui seul suffisant, car le danger de la concentration ne vient pas uniquement de la détention par une personne de la majorité ou de la totalité du capital social d'une entreprise audiovisuelle, surtout dans un contexte concurrentiel. En réalité, la concentration qui menacerait le pluralisme médiatique ou la liberté de la presse, réside dans la détention ou la possession de deux, trois ou plusieurs entreprises audiovisuelles. Il y aurait également concentration si une seule personne ou un même groupe de presse détenait à la fois plusieurs journaux, plusieurs stations de radio, plusieurs chaînes de télévision de façon à occuper une place dominante dans le paysage médiatique. Il peut y avoir aussi concentration multimédia⁶⁰.

La concentration multimédia, une forme de rattachement vertical, est la plus remarquable au Bénin. Le même propriétaire installe un journal, crée une radio et

59 J. Chevalier, *Le nouveau statut de la liberté de communication*, quoted by Ferdinand Ajda Vanga, in: *European Journal of International Migration* No. 2, 20 February 1987.

60 Emmanuel V. Adjovi, *Les Instances de régulation des médias en Afrique de l'Ouest, le cas du Bénin*, Karthala-FES, 2003, p.93.

fait émettre une télévision (ou deux de ces médias) en lui donnant le nom de « groupe de presse ». On peut compter une bonne demie douzaine de « groupe de presse » : Fraternité, la Gazette du golfe, Radio Télé Carrefour, le groupe de presse Imanlè Africa Broadcasting Corporation, le groupe de presse le Matinal, le Groupe RTU (radio-journal).

La législation béninoise n'a prévu aucune disposition relative à ce phénomène. Si bien que le rôle de la HAAC, en matière de lutte contre la concentration semble se réduire à vérifier dans le dossier de chaque promoteur, s'il y a une personne qui détient plus de 51% du capital social. Certes, les promoteurs, dans leur demande d'exploitation de fréquences, ont l'obligation de procurer à l'instance de régulation « les informations relatives aux intérêts détenus par les membres de l'organe de direction dans d'autres services autorisés ou d'autres entreprises actives dans le secteur de la communication audiovisuelle, de la publicité ou de la presse »⁶¹. Mais cela semble insuffisant pour contrer la concentration.

Les entreprises commerciales requérantes doivent également donner « les indications des participations détenues par la société et ses actionnaires ». Quant aux associations ou Organisations Non Gouvernementales, elles sont obligées d'indiquer, les activités qu'elles exercent ou prévoit d'exercer dans les médias ou secteurs apparentés aux médias, ainsi que « leurs participations à des entreprises tierces dans les domaines sus mentionnés »⁶². Ces informations permettent probablement à la HAAC, de prendre les dispositions idoines afin de garantir la diversification des opérateurs, et éviter ainsi les abus de position dominante.

Mais les déclarations des requérants sont-elles toujours sincères et conformes à la réalité? Rien n'est moins sûr, même si la loi organique relative à la HAAC prévoit des dispositions interdisant la pratique de prête-noms, et des manœuvres assimilées qui en découlent. Ces prohibitions sont assorties d'un emprisonnement de deux mois à un an et d'une amende de 100 000 à 10 000 000 francs CFA, ou l'une de ces deux peines seulement (art.62).

6 Conclusions et recommandations

La Déclaration de principes sur la liberté d'expression de la Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples déclare dans son Article 5 :

⁶¹ Ibid.

⁶² Exigences pour la participation à applications pour l'allocation des fréquences de radiodiffusion comme définie dans un document préparé par la HAAC.

1. Les Etats doivent promouvoir un secteur de la radiodiffusion privée diversifié et indépendant. Le monopole d'un Etat sur la radiodiffusion n'est pas compatible avec le droit à la liberté d'expression.
2. Le système de diffusion réglementaire doit encourager la radiodiffusion privée et communautaire, conformément aux principes suivants :
 - il doit y avoir une distribution équitable des fréquences entre les utilisateurs de radiodiffusions privées, à la fois commerciale et communautaire ...
 - la radiodiffusion communautaire doit être encouragée, compte tenu de son potentiel pour élargir l'accès des communautés pauvres et rurales aux ondes.

Le développement du secteur de la radiodiffusion commerciale et non commerciale privée au Bénin a été impressionnant. L'on observe une forte diversité dans cette industrie.

L'ORTB est la chaîne de radiodiffusion dominante au Bénin. Elle a l'avantage d'être la plus ancienne, ayant joui de son statut de monopole pendant plus de trois décennies. En outre, chaque année, elle reçoit des contributions financières de la part des contribuables par le biais de l'Etat, son unique propriétaire. Elle possède un vaste réseau d'émetteurs, ce qui lui permet d'exploiter trois stations de radio à travers le pays. Une quatrième station de radio mise en place au moment de la rédaction de ce rapport sera consacrée exclusivement aux langues nationales (la radio nationale émet actuellement en dix-neuf langues locales). La chaîne répond ainsi aux besoins d'une variété de groupes ethniques dans le pays.

Les 19 stations commerciales existantes suivent généralement le même format programmatique. Elles accordent la priorité aux informations, à la musique, aux sports, aux talk-shows et à des programmes interactifs. En termes de diversité, la priorité est aux auditeurs. Toutes ces radios diffusent leurs programmes en français et dans les langues locales les plus parlées dans leurs zones de couverture.

On compte également 36 stations de radio non commerciales (parmi elles les radios confessionnelles, communautaires, organisationnelles non communautaires, communales, universitaires, etc.), opérant dans les zones rurales et/ou urbaines. Elles diffusent elles aussi leurs programmes en français et dans les langues locales. Elles ne bénéficient d'aucun traitement de faveur ou promotionnelle, et sont fortement tributaires de l'aide étrangère. Les communautés dans certaines localités ont protesté contre la gestion des directeurs de station parachutés par la direction de l'ORTB.

En plus de la radio, il existe cinq stations de télévision privées qui se partagent le public avec la chaîne de télévision nationale. La plupart d'entre elles se trouvent dans le Sud du pays, dans les deux grands centres urbains (Cotonou et Porto-Novo).

Recommandations

Le Bénin pourrait élaborer une politique de diffusion avec les objectifs suivants :

- mettre en place une stratégie cohérente à trois niveaux (public, commercial et communautaire) avec des définitions précises des différents secteurs et des mesures concrètes visant à les promouvoir ;
- créer une agence de la diversité des médias qui devra soutenir et encourager la création de radios communautaires et d'autres petites stations de radiodiffusion locales et qui serait financée par des contributions provenant de l'industrie médiatique et du gouvernement. Dans un premier temps, l'Etat pourrait officialiser les mesures de soutien spécifique pour les radios non-commerciales dans l'objectif de réduire leurs coûts d'exploitation ;
- favoriser les chaînes de radio et de télévision commerciales qui aspirent à une plus grande portée ;
- encourager la création de chaînes de télévision privées non commerciales, unique type de média audiovisuel encore absent au Bénin ;
- garantir l'indépendance de la radiodiffusion communautaire des pressions politiques et financières ;
- revoir la législation sur la propriété des médias croisés, compte tenu du besoin de créer une industrie durable des médias dans une économie pauvre en ressources.

La numérisation et son impact

L'Union Internationale des Télécommunications (UIT), agence spécialisée des Nations Unies chargée de la coordination mondiale des télécommunications et des services, a fixé le 17 Juin 2015 comme la date butoir pour migrer de l'analogique vers la technologie de la télédiffusion numérique. Cet impératif qui s'impose aux diffuseurs d'Europe, d'Afrique, du Moyen-Orient et de la République islamique d'Iran, concerne à la fois la transmission et la réception. Le délai pour la numérisation de la radio n'a pas encore été fixé.

L'accord UIT couvre trois bandes de fréquence : 174–230 MHz (bande III) et 470–862 MHz (bandes IV et V). La fin de la période de transition pour les bandes IV et V est prévue au 17 juin 2015. Pour bon nombre de pays africains, y compris le Bénin, le délai pour la bande III (bande VHF) peut s'étendre sur cinq ans. Après la période de transition, les stations de diffusion analogiques pourraient continuer de fonctionner à condition qu'elles ne produisent pas d'interférences de signal avec les pays voisins, ou ne prétendent se protéger contre des interférences provenant de ces derniers⁶³.

L'UIT considère la numérisation de la radiodiffusion comme un moyen d'établir une distribution plus appropriée et plus juste de l'information dans les communautés. Elle permet d'utiliser les technologies existantes, afin de connecter ces communautés mal desservies, informées par personnes interposées, qui subissent durement la fracture numérique⁶⁴.

Le passage de l'analogique à la radiodiffusion numérique va accroître le potentiel d'une plus grande convergence des services. Cette mutation est perçue comme un moyen d'améliorer l'expérience du téléspectateur, en permettant une meilleure qualité, grâce à la visualisation grand écran, des images en haute définition et le son surround, ainsi que des services interactifs. Il autorisera également des innovations telles que les dispositifs de poche de diffusion TV (Digital Video Broadcasting-Handheld, ou

63 Article 12 of the GE 06 ITU accord 2006.

64 http://www.itu.int/newsroom/press_releases/2006/11.html, Juin 2006.

DVB-H), et se traduira par une plus grande bande passante pour les services de télécommunications⁶⁵. En outre, elle permettra la duplication des fréquences facilitant ainsi la création davantage de chaînes de télévision et de radio, grâce à une plus grande efficacité du spectre.

1 Préparation du passage au numérique

La planification du passage des signaux analogiques de la diffusion audiovisuelle terrestre au « tout numérique » implique une intense préparation. Ce bouleversement des normes et des habitudes représente une véritable révolution induisant des changements fondamentaux dans la façon de produire, de distribuer et de consommer la radio et la télévision.

Des nouveaux services supplémentaires qui émergeront dans ce nouvel environnement audiovisuel, naîtra une nouvelle collaboration voire, une cohabitation public-privé. L'Etat qui est le garant de cette migration s'impose, à travers les institutions de réglementation et de régulation, de fixer les normes techniques et de définir un cadre juridique et réglementaire dans lequel devra évoluer tout opérateur. Il n'y aura pas de discrimination qu'il soit du service public ou du secteur privé, qu'il soit producteur de programmes ou éditeur de services, transporteur de programmes, multiplexeur ou diffuseur.

Au Bénin, l'autorité de régulation (HAAC), agissant au nom de l'Etat, est l'un des acteurs clés en charge du processus de numérisation. En concertation avec les diffuseurs et les autres parties intéressées, cette instance est encore à l'étape de la réflexion qui précède l'action, de la sensibilisation qui éveille les consciences. Des initiatives se prennent pour déblayer le terrain, et préparer les différents acteurs à une planification qui couvre l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan stratégique du passage de l'analogique au numérique à l'échéance fixée.

Les membres de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication ont participé à plusieurs formations à l'extérieur, et de nombreuses missions d'échanges avec leurs homologues d'autres pays. L'organisation d'ateliers à l'intention des parties prenantes, permet de procéder à une restitution des informations et connaissances capitalisées. Les participants venus des pays de l'Afrique de l'Ouest francophone et de la France, ont pu évaluer les contraintes juridiques et les actions qu'impose cette mutation dans chacun des pays. Le Ministère de la Communication et des Technologies de l'Information et de la Communication (MCTIC) travaille à l'élaboration d'une

65 Ibid.

feuille de route devant servir de boussole pour les actions futures.

C'est ainsi qu'en Juillet 2010, le MCTIC, après consultation de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, a lancé sur financement du Budget National, un appel d'offres ouvert en vue de la sélection d'un Cabinet pour l'élaboration d'une feuille de route pour le passage à la radiodiffusion numérique au Bénin. A en croire le président de l'Autorité transitoire de régulation des postes et télécommunications du Bénin, Firmin Djimènou, cette feuille de route doit : « [...] permettre globalement à notre pays de préparer rationnellement cette transition de la radiodiffusion analogique vers le numérique et de façon plus spécifique »⁶⁶ de :

- rappeler et expliciter les enjeux en termes d'atouts, de contraintes, d'implications technologiques, réglementaires, économiques et socioculturels ;
- faire un état des lieux ;
- élaborer un plan d'action adéquat, proposer des stratégies pour tirer pleinement profit de la dividende numérique ;
- proposer des recommandations appropriées et définir le rôle de chacun des acteurs concernés.

Parmi les questions les plus récurrentes évoquées dans la préparation de cette migration se comptent les dispositions pratiques, le délai de la transition au plan national, l'établissement d'un cadre législatif, politique, la sensibilisation des consommateurs, les normes techniques, l'acquisition de nouveaux équipements, la formation de la ressource humaine, la planification des fréquences et la coordination transfrontalière.

Cette migration vers le numérique induira au Bénin de nombreuses conséquences aussi bien techniques que juridiques et réglementaires. [...] Elle nécessite la mise en place préalable d'un cadre juridique pour être adapté aux exigences du contexte national. Par exemple les médias audiovisuels devront à cette échéance, acheminer leurs signaux vers un nouveau prestataire technique (le multiplexeur), chargé de coordonner la diffusion de plusieurs programmes sur une même fréquence. Alors que le multiplexage signe la fin de l'autodiffusion, la notion de multiplexe et de services de données ne figurent pas dans les modalités d'attribution des fréquences. D'où la caducité de la loi organique de la HAAC à l'ère du numérique. Le code des médias en cours d'élaboration devra prévoir par exemple un dispositif anti concentration pour protéger le pluralisme des services de radio⁶⁷.

⁶⁶ Firmin Djimènou, président de l'Autorité Transitoire de Régulation des Postes et Télécommunications, a lancé l'appel d'offres pour l'élaboration de la feuille de route du passage au numérique au Bénin en Juillet 2010.

⁶⁷ Victorin Agbonon, conseiller à la HAAC et président de la commission des technologies de l'information et de la communication, dans sa présentation lors d'un séminaire organisé par la HAAC en Décembre 2010.

Le cadre juridique doit permettre de définir la zone géographique de couverture obligatoire pour les appels à candidatures. Il doit régler également la question relative à la durée des autorisations d'usage des fréquences. Cette durée et son caractère reconductible sont des paramètres importants pour les éditeurs de services.

A tout point de vue, il s'impose la révision de deux textes de loi : la loi organique n°93-018 du 27 Avril 1994 relative à la HAAC, ainsi que la loi n°97010 du 20 Août 1997 portant libéralisation de l'espace audiovisuel en République du Bénin.

En attendant 2015, beaucoup de médias font usage d'un équipement hybride (analogique et numérique), tandis que d'autres, encore entièrement à l'analogique, (les radios des zones rurales) sont aux prises avec des équipements obsolètes tels que les dictaphones à bande, des lecteurs cassettes.

Les équipements de de la télévision publique sont presque entièrement numérisés, à l'exception des cars de reportage qui le sont à 80%. La radio (qui toutefois ne subit pas la pression d'un délai UIT) traîne le pas ; seule la régie est entièrement numérisée. L'équipement d'enregistrement demeure à 50% analogique et le matériel de production à 25%⁶⁸.

Les radiodiffuseurs commerciaux s'approprient plus rapidement la technologie numérique. Elles sont presque toutes entièrement numérisées, avec des propriétaires qui, au démarrage, ont investi essentiellement dans l'équipement de production numérique. Des médias privés tels que LC2 télévision ou Radio Immaculée, organe de divulgation de la foi appartenant à l'Eglise catholique du Bénin, utilisent un équipement totalement numérique depuis plusieurs années. On peut y ajouter Alléluia FM (Eglise du christianisme Céleste), Golfe Fm, Océan FM, Radio Planète, Fraternité FM, Radio Wèkè, Capp FM et Radio Carrefour.

A l'avènement du numérique, les promoteurs des médias béninois seront confrontés à d'importantes contraintes. Hormis les changements d'ordre technique, il leur faudra inventer de nouveaux programmes, de nouveaux services, et de nouveaux modes de gestion.

À l'heure actuelle, les préparatifs visant la gestion des problèmes techniques que pose la numérisation sur la base d'un emploi du temps strict, sont encore en gestation. En dehors du lancement du concept de feuille de route, des mesures concrètes sont à prendre.

68 Etat des lieux du paysage audiovisuel du Bénin: le cas du service public, internal document of ORTB, December 2010.

2 L'impact sur les consommateurs

La Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples en son article 9.1, affirme le principe selon lequel : « Toute personne a droit à l'information ».

L'article 8 de la Constitution béninoise stipule que :

La personne humaine est sacrée et inviolable. L'Etat a l'obligation absolue de la respecter et de la protéger. Il lui garantit un plein épanouissement. A cet effet, il assure à ses citoyens l'égal accès à la santé, à l'éducation, à la culture, à l'information, à la formation professionnelle et à l'emploi.

Cela signifie, au regard de cette migration de la radiodiffusion analogique au numérique, que l'Etat béninois a la responsabilité de s'assurer que les coûts de cette mutation sont à la portée de chaque citoyen.

Pour qu'une Télévision soit compatible avec la télévision numérique terrestre, il suffit de lui adapter un décodeur qui coûte environ 15 000 F CFA (US\$ 28). Ce montant équivaut aux frais de scolarité d'un enfant pour un an dans une école publique, ou un sac de riz de 20 kilos.

Une manière pour le gouvernement de rendre les émissions numériques accessibles pourrait prendre la forme de subventions accordées aux citoyens les moins nantis, qui n'ont pas les ressources pour remplacer les postes analogiques. Ensuite, une campagne d'information publique sur cette mutation devrait, entre autres, permettre d'éduquer les utilisateurs et les inciter à acquérir les équipements numériques compatibles, plutôt que de conserver l'analogique désormais désuet.

L'importation d'équipements analogiques doit s'arrêter pour protéger les consommateurs contre l'abus.

3 Convergence

Sous plusieurs formes, les Béninois expérimentent déjà la convergence entre les télécommunications locales, les TIC et la radiodiffusion.

Le Bénin vient de concrétiser cette convergence en accordant une licence 3G à des opérateurs de téléphonie mobile MTN et Moov. Cela suppose que le Digital Video Broadcasting-Handheld (DVB-H), dispositif compatible avec la 3G est désormais disponible. Toutes les stations de radio, y compris les stations de radio communautaire, sont reçues via les téléphones mobiles qui disposent de cette fonctionnalité.

De plus, des dizaines de radios béninoises (commerciales et non commerciales)

sont actuellement disponibles en ligne. Outre la radio de service public et ses démembrements (Atlantic FM et la Septentrionale), on retrouve en ligne, entre autres, Capp FM, Radio Tokpa 103.4 FM, Radio Immaculée (radio de l'Église catholique), Radio Fraternité, Océan FM, Radio Maranatha, Radio de l'hémicycle, Radio Bani Gansé (radio rurale locale), 3 S Ado.

4 Concurrence accrue

A l'étape actuelle du développement des médias, la plupart des diffuseurs ne se sentent pas menacés par l'accroissement de la concurrence qu'induirait la numérisation. Par contre, plusieurs diffuseurs perçoivent la numérisation et l'ouverture du spectre comme une opportunité permettant d'entrer sur le marché. Or, le marché est très étriqué : les recettes engrangées grâce à la publicité resteraient largement insuffisantes pour couvrir les besoins des médias, et le seront encore plus quand elles seront partagées entre un plus grand nombre.

5 Conclusions et recommandations

La numérisation des services de diffusion au Bénin, le développement des politiques nécessaires à son accompagnement, ainsi que la planification stratégique et la prise de décisions du gouvernement et du régulateur sont encore à ses balbutiements.

La migration numérique nécessite une révision complète du matériel de production et de transmission. Des investissements de cette envergure requièrent des budgets substantiels.

Des moyens financiers supplémentaires doivent être trouvés, pour s'assurer que les consommateurs sont en mesure de recevoir le signal numérique à l'aide de décodeurs.

Recommandations

- Les tâches suivantes pourraient être assignées au gouvernement :
 - élaborer une feuille de route détaillée, basée sur un cadre juridique bien défini, pour le délai final de 2020, en conjonction avec les parties prenantes ; diffuseurs, fournisseurs de signal et consommateurs en particulier ;
 - réviser la loi n°93-018 du 17 avril 1994 portant création de la HAAC ainsi que la loi n°97-010 du 20 août 1997, relatif

- à la démonopolisation du secteur de la radiodiffusion en République du Bénin ;
- élaborer un schéma de subvention convenable sur les décodeurs, dans le but d'éviter que les communautés économiquement vulnérables soient constamment hors réseau, parce qu'il leur est impossible de s'acheter ces appareils ;
 - dresser des cahiers de charge pour les décodeurs importés et exonérer de droit de douane ces types d'appareil ;
 - élaborer des mesures pour s'assurer que les importateurs offrent sur le marché, des téléviseurs numériques capables de recevoir les signaux sans décodeurs, afin d'épargner les populations de dépenses inutiles qu'elles pourraient effectuées, pour se procurer des équipements qui deviendront vite obsolètes ;
 - exonérer d'impôts, tout équipement de diffusion numérique afin de permettre aux médias de se procurer plus de matériel numérique. Cette mesure pourrait être accordée pour une période donnée ;
 - créer un service universel de fonds provenant du dividende numérique. Ce fonds sera créé pour profiter à l'industrie des télécommunications, ainsi qu'au secteur de la diffusion en général et aux stations radios communautaires en particulier.
- La HAAC, en collaboration avec les diffuseurs, doit sensibiliser davantage le public sur le processus de transition vers le numérique et ses implications en organisant une vaste campagne d'éducation.
 - Les médias et les autres acteurs doivent se préparer pour le développement d'un nouveau régime de délivrance des permis aux télévisions, et développer des modèles appropriés.

Législation et régulation des médias audiovisuels

1 La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC)

L'article 15 de la loi n°97-010 du 20 août 1997 portant démonopolisation de l'espace audiovisuel au Bénin stipule :

Toute société publique ou non, issue du droit civil béninois peut aspirer et être autorisé, après avoir rempli les conditions du contrat à la mise sur pied, à l'installation et à l'exploitation d'une part d'une chaîne de radio et TV privées et de la distribution de programmes radio et TV par câble et autres voies, ainsi que de l'utilisation des fréquences radio d'autre part.

Comme nous l'avons souligné au chapitre 2, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) est chargée de la régulation des médias au Bénin, spécifiquement en matière de diffusion radio et TV.

Aux termes de la loi n°92-021 du 21 août 1992 portant loi organique de la HAAC,

La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication garantit conformément au principe d'équité entre opérateurs et aux dispositions de la loi, l'établissement et l'opérationnalisation des facilités de diffusion radio et TV aux opérateurs autres que les entreprises publiques.

En d'autres termes, la HAAC a autorité uniquement sur les opérateurs de diffusion radio et TV non étatiques. L'article 11 prévoit également que :

Le président de la République détermine par décret les bandes de fréquences ou les fréquences attribuées aux organismes étatiques.

Lorsque l'Etat même décide de créer une radio ou une télévision, il n'attend pas une autorisation de la HAAC. Le président de la République doit signer un décret pour définir les bandes de fréquences ou les fréquences qui sont attribuées aux administrations de l'Etat.

Une bande déjà attribuée aux privés ne peut être reprise par le Gouvernement, qu'après avis conforme de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

Entre 2006 et 2013, le gouvernement a usé de son pouvoir pour empêcher trois procédures successives visant à allouer des fréquences à des requérants issus du secteur privé.

2 Licences des radiodiffuseurs et conditions d'exploitation

L'échiquier de la radiodiffusion est géré par la HAAC. Cette institution établit le plan global et se charge de l'attribution de fréquences aux différentes chaînes de radio et de TV.

Sur la base du plan global, la HAAC attribue les licences d'exploitation et les fréquences aux diffuseurs privés selon la disponibilité des fréquences. Elle régit les termes et les règles qui gouvernent le secteur, tout en accordant la priorité aux diffuseurs commerciaux au détriment des non commerciaux.

La procédure d'attribution de licence d'exploitation, commence par la publication d'une liste de fréquences disponibles dans les différentes régions du pays, et la publication d'un appel d'offre pour tous les secteurs.

Les demandes reçues sont étudiées par la HAAC et les fréquences sont allouées sur la base du programme préétabli. Les postulants doivent fournir toutes les informations nécessaires, notamment les heures de diffusion, la capacité de l'émetteur, le programme de diffusion et en cas de diffusion commerciale, un plan d'affaire comportant tous les détails sur les stratégies du candidat en ce qui concerne le financement de l'installation de la chaîne et son fonctionnement. En outre, des informations supplémentaires sur la personne du postulant, sa moralité et sa crédibilité, ainsi que ses capacités financières et l'expérience professionnelle des futurs employés de la boîte doivent également être fournies.

Lorsqu'il s'agit d'une personne morale béninoise ou étrangère, en plus des obligations mises à la charge des personnes physiques à l'alinéa ci-dessus, il faut prouver que plus de 50% du capital social ou de titres participatifs appartiennent à des

personnes physiques ou morales Béninoises, ainsi que plus de la moitié des membres de la Direction sont de nationalité béninoise.

Nul ne peut détenir plus de 51% du capital social parmi ses membres⁶⁹.

L'autorité en charge de l'audiovisuel et de la communication, doit répondre aux demandes dans un délai de trois mois. Lorsque le dossier est recevable et est conforme aux exigences du cahier de charges, la HAAC délivre un permis d'installation des équipements et précise les conditions et délais de réalisation du projet. Lorsque les travaux s'achèvent, l'institution s'assure de la conformité des installations et lorsqu'elle est satisfaite, elle délivre enfin une licence d'exploitation. Elle est valable pour six ans en ce qui concerne les radios, et de dix ans pour les télévisions. Ces délais sont renouvelables.

Selon le type de média (radio ou télévision) et la nature du média (commercial ou non commercial), il y a d'autres engagements à respecter.

2.1 La radio privée commerciale

S'agissant de la programmation, les exigences sont les suivantes⁷⁰ :

- les programmes doivent être en majorité constitués d'informations, de programmes utilitaires, d'émissions culturelles et de jeux ;
- la partie musicale présente une variété de genres ;
- les émissions locales doivent également être prises en compte.

La radio privée commerciale doit avoir un capital d'au moins 10 millions de francs CFA (US\$ 19 000⁷¹) et être financée au moins à 60% par la publicité.

Elle doit compter dans son personnel, un ou plusieurs journalistes professionnels, ou des personnes travaillant dans des conditions qui permettent de le devenir. La responsabilité de la rédaction doit être nécessairement confiée à un journaliste professionnel.

Les radios commerciales privées doivent verser 500.000 CFA (US\$ 950) comme frais de licence d'exploitation annuelle.

69 Article 20 de la loi 97-010 du 20 août 1997 portant libéralisation de l'espace audiovisuel. Pour une évaluation critique voir chapitre 3.5.

70 Article 38 de la loi 97-010.

71 www.eXchangeRate.com 16 août 2012.

2.2 La radio privée non commerciale

Conformément aux dispositions de l'article 42 de la loi n°97-010, une radio privée non commerciale se doit de :

- être à but non lucratif ;
- être de type associatif ou appartenir à une personne physique ou morale ayant satisfait aux conditions de la loi ;
- viser dans sa programmation l'information et l'animation locales, le développement culturel et l'éducation permanente. Cette programmation doit comprendre au moins 50% de l'ensemble des programmes à l'exclusion des rediffusions ;
- s'engager à diffuser ses émissions dans la zone définie.

Le montant et l'origine des investissements prévus, ainsi que l'emplacement exact du ou des sites envisagés doivent être spécifiés dans la demande.

Ce type de radio doit confier la responsabilité de la rédaction des informations à des professionnels de la communication.

Les radios non commerciales ne doivent excéder 20% de recettes publicitaires dans leur budget. Néanmoins, ils peuvent bénéficier de subventions de l'Etat avec l'accord de la HAAC.

Le montant annuel d'une licence d'exploitation pour une radio privée non commerciale s'élève à 200 000 francs CFA (US\$ 380).

2.3 Radios Étrangères

La radio privée étrangère doit simplement avoir au Bénin un bureau comprenant un correspondant qualifié et du personnel béninois. La redevance annuelle est d'au moins quinze millions de francs CFA (US\$ 28 000).

2.4 La télévision privée commerciale

Il s'agit de « toute station de télévision diffusant par faisceaux hertziens ou diffusant des émissions par câble ou par satellites » (article 48).

L'article 49 dit qu'une télévision diffusant par faisceaux hertziens doit remplir les conditions suivantes :

- être une entreprise de droit béninois ayant un capital d'au moins 250 millions de francs CFA (US\$ 470 000) ;
- établir son siège social et son siège d'exploitation au Bénin ;
- s'engager à assurer dans sa programmation une part de production propre dont le pourcentage est fixé par la HAAC ; cette part ne peut en aucun cas être inférieur à 20 pour cent ;
- mettre en valeur dans ses programmes, le patrimoine culturel béninois notamment dans ses différents aspects régionaux ;
- conclure des accords de coproduction ou des contrats de prestations extérieures représentant au moins 5 pour cent de sa programmation ;
- compter parmi les membres de son personnel un ou plusieurs journalistes professionnels, ou une ou plusieurs personnes travaillant dans des conditions qui permettent de le devenir. Ce personnel doit être majoritairement béninois ;
- établir un règlement d'ordre intérieur relatif à l'objectivité dans le traitement de l'information et s'engager à le respecter ;
- présenter à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, un rapport annuel portant notamment sur le respect des obligations.

Le montant de la licence d'exploitation annuelle pour les chaînes TV de diffusion à micro-ondes, s'élève à 2 millions de francs CFA (US\$ 3 800).

Une station diffusant des émissions par câble ou par satellite doit remplir les conditions suivantes :

- être une entreprise de droit béninois ayant un capital de cent millions de francs CFA (US\$ 190 000) ;
- établir son siège social d'exploitation au Bénin ;
- compter parmi les membres de son personnel des Béninois pour au moins deux tiers (2/3) ;
- présenter à la HAAC un rapport annuel d'activités ;
- s'engager à respecter les dispositions de la présente loi en ce qui la concerne.

Le montant annuel de la licence d'exploitation s'élève à 2 millions de francs CFA (US\$ 3 800).

2.5 La télévision privée non commerciale

Cette désignation renvoie aux chaînes TV communautaires et locales. Les conditions pour obtenir la licence de diffusion pour ce type de diffuseurs sont les mêmes que celles requises pour les stations de radio non commerciales, sauf que leur profit, dérivant des frais de publicité, ne doit pas dépasser les 20%. Jusqu'à présent, aucune chaîne de télévision non commerciale n'a encore obtenu sa licence d'exploitation.

Tous les diffuseurs doivent respecter le code de l'éthique de l'Association des journalistes du Bénin, en application du code mixte de la HAAC et de l'Agence d'autorégulation, l'Observatoire de la déontologie dans les médias. La HAAC peut appliquer des sanctions que prévoit l'article 47 de la loi n°92-021 :

- La suspension de la licence de diffusion ou une partie des programmes pour une durée d'un mois maximum ;
- La réduction de la durée de la licence pour une période d'un an maximum ;
- Le retrait de la licence.

Le même article prévoit que :

La licence peut être retirée, sans préavis, en cas de changement importants des éléments pris en compte lors de l'attribution de celle-ci, notamment en cas de changement des associés de l'entreprise, de son équipe dirigeante ou de son fondement.

Toutes les mesures disciplinaires de la HAAC peuvent être contestées devant la Cour suprême.

3 Conclusions et recommandations

Même si les ondes ont été libéralisées en 1997 et l'attribution de fréquences placée sous l'autorité d'un régulateur indépendant, l'État détient toujours les pleins pouvoirs pour s'immiscer dans le processus. Le régulateur qui est la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) est en charge de la supervision du secteur de diffusion privé uniquement, et le chef de l'Etat décide des fréquences allouées aux diffuseurs publics. La loi prévoit d'ailleurs à ce titre, que l'État détient le pouvoir d'interdire l'attribution de fréquences aux diffuseurs privés.

La HAAC, pour sa part, suit une procédure transparente dans l'allocation de licence, notamment, en publiant les fréquences disponibles dans plusieurs régions du pays et invite toutes les parties intéressées à déposer une demande. Toutefois, nonobstant les dispositions de la loi qui prône l'équité dans l'attribution de licences, la HAAC donne la priorité aux diffuseurs commerciaux.

La loi prévoit un quota en ce qui concerne la répartition des revenus (les commerciaux ont droit à un minimum de 60% provenant de la publicité. Par contre, les non commerciaux ont droit à 20% maximum). Les diffuseurs publics ne sont pas sujets à une seule de ces conditions. La limite fixée à 20% du revenu provenant de la publicité pour les diffuseurs non commerciaux, ne permet pratiquement pas à ces derniers de se prendre en charge.

Les dispositions légales de la composition des membres de l'HAAC (voir chapitre 2) prévoient la nomination de trois de ses membres par le Président de la République, trois autres par l'Assemblée nationale, et les trois derniers par les professionnels des médias. La Déclaration des principes de la liberté d'expression en Afrique exige que « toute autorité qui exerce son pouvoir dans le domaine de la diffusion radio et TV ou dans la régulation des télécommunications » doit « s'abstenir de toute ingérence, particulièrement de nature financière ou politique » et, « le processus de nomination des membres d'un organe de régulation doit être ouvert et transparent, et doit impliquer la société civile et ne doit être contrôlé par aucun parti politique ». Le respect de ces standards est sujet à caution au Bénin.

Recommandations

Les médias et la société civile doivent ensemble œuvrer à la révision des lois en vigueur sur la diffusion radio et TV. Ils doivent veiller à leur régulation avec pour objectif, de s'assurer que ces lois sont conformes aux normes établies par la Déclaration des principes de la liberté d'expression en Afrique, notamment :

- *Le système de régulation de diffusion radio et TV doit encourager la diffusion privée et communautaire selon les principes suivants :*
 - *une équité dans l'attribution de fréquences à usage privé, commercial ou communautaire ;*
 - *un organe indépendant de régulation doit être responsable de la délivrance des licences de diffusion et doit garantir le respect des conditions d'obtention de licence ;*
 - *le processus d'attribution de licences doit être équitable et transparent, et rechercher la promotion de la diversité pour ce qui est de la diffusion ;*

- *la diffusion communautaire doit être soutenue, étant donné qu'elle favorise l'accès à l'information aux communautés rurales peu nanties.*

Conformément à ces normes :

- l'agence de régulation est responsable de l'attribution des fréquences radio et TV, y compris les chaînes radio et TV de l'État ;
 - l'Etat n'a aucun rôle à jouer dans l'attribution des fréquences ;
 - la HAAC réserve le même traitement à toutes les parties prenantes (étatiques, commerciales et non commerciales) de façon équitable, avec une attention spéciale au secteur non commercial ;
 - la HAAC n'institue aucune condition excessive de sources de revenus, en particulier pour les diffuseurs communautaires.
- *Toute autorité qui exerce son pouvoir dans la régulation de la diffusion radio et TV et des télécommunications se doit d'être indépendante, et s'abstenir de toute interférence particulièrement sur les plans politique et financier.*
Le processus de nomination des membres de l'organe de régulation doit être libre et transparent. Il doit impliquer la participation de la société civile et ne doit être contrôlé par aucun parti politique. (Clause 7)

En conformité à ces standards, la composition du collège des conseillers à la HAAC doit être revue, et des modèles appropriés pour le Bénin doivent être mis sur pied, pour s'assurer que l'organe en charge de la régulation de la diffusion radio et TV est véritablement autonome.

L'Office de Radio et Télévision du Bénin (ORTB) – Présentation

1 Législation

De 1953, début de l'aventure des médias audiovisuels dans le pays, aux assises de la Conférence Nationale de 1990, en passant par le régime militaro-marxiste sous le parti unique, les médias d'Etat ont connus diverses fortunes.

De « Radio Cotonou » à Radio Bénin en passant par la voix de la révolution, la radio nationale a évolué au gré des arrêtés, des décrets et lois. Sous l'administration du Gouvernement-Militaire-Révolutionnaire, est intervenue la fusion de la radio et de la télévision consacrée par l'ordonnance N°75-43 du 21 juillet 1975. Ainsi naissait l'Office de Radio et Télévision du Bénin (ORTB).

La loi n°94-009 du 28 juillet 1994 porte création, organisation et fonctionnement de L'ORTB et son caractère social, scientifique et culturel. L'ORTB se classe sous ce statut. Il est une institution publique, une organisation à part entière jouissant de l'autonomie financière.

Le décret n° 2005-252- du 6 mai 2005 porte approbation des statuts de l'office. L'article 3 desdits statuts lui prescrit formellement comme missions de :

- Réaliser des émissions d'information générale et des programmes de Radiodiffusion et de Télévision répondant aux objectifs politiques économiques et socio-culturels de l'Etat béninois ;
- Produire, coproduire, acquérir, échanger et programmer des émissions de Radiodiffusion et de Télévision destinées au public sans distinction de race, de culture, de sexe et de religion ;
- Offrir toutes prestations, assistance ou coopération en matière de

Radiodiffusion et de Télévision ;

- Contribuer au renforcement de l'unité nationale ;
- Aider au renforcement des valeurs sociales par la promotion d'une éthique basée sur le respect de la personne humaine, du citoyen et du bien public ;
- Diffuser des émissions qui favorisent l'intégration et l'éducation permanente de tous les citoyens ainsi que le développement de tout le pays ;
- Assurer le rayonnement et le prestige du Bénin à l'étranger ;
- Prospecter et diffuser des annonces publicitaires et des communiqués conformément à la réglementation en vigueur ;
- Servir de référence nationale en matière d'audiovisuel par la qualité technique, professionnelle et artistique de ses services et productions.

Le décret n°99-315 du 21 août 1999⁷² accorde à l'ORTB l'autonomie de gestion, d'administration et de finances. Cependant, la réalité en est tout autre.

Les articles 7 à 9 des statuts de l'ORTB présentent la structure organisationnelle de l'institution. Cette structure est dirigée par un Conseil d'administration constitué de sept membres :

- le ministre chargé de la communication (ministre de tutelle) ou son représentant, Président du Conseil ;
- le représentant du ministre en charge des finances ;
- le représentant du ministre en charge du plan ;
- le représentant du ministre en charge de l'agriculture ;
- le représentant du personnel de l'Office de Radiodiffusion et Télévision du Bénin élu en Assemblée Générale ;
- le représentant des usagers désigné par le ministre de tutelle ;
- une personnalité compétente dans le domaine de l'audiovisuel désigné par le ministre de tutelle.

Les administrateurs sont nommés par décret pris en Conseil des Ministres pour un mandat de quatre ans renouvelable.

Le Conseil déborde de représentants des ministères et de délégués. A l'exception du représentant du personnel de l'ORTB, tous les membres sont désignés par le ministre de tutelle à qui ils sont nécessairement redevables, du moins moralement.

Le directeur général de l'office et les trois plus hautes autorités (secrétaire général, directeurs Radio et Télévision nationales), sont nommés pour un mandat de quatre

⁷² Ce décret garantit l'autonomie des «établissements publics à caractère social, scientifique et culturel».

ans par décret pris en Conseil des ministres, sur proposition de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, après appel à candidature.

L'article 6 portant création de la HAAC, donne à cet organe, la prérogative de proposer les personnes aux postes de directeurs des médias publics au Chef de l'État, pour nomination par le conseil des ministres. En 2010, le chef de l'Etat a choisi d'ignorer la liste proposée par la HAAC, sur laquelle ne figurait pas le nom du directeur général sortant qu'il voulait maintenir à tout prix. Un recours a été formulé en direction de la Cour Constitutionnelle par le gouvernement contre la qualité des candidats sélectionnés, proposés et apparemment soutenus par la HAAC. La Cour a juste rappelé dans sa décision que la HAAC n'avait pas de pouvoir de nomination, mais un pouvoir de proposition. Dès lors, la procédure fut reprise par la HAAC et le DG sortant se retrouve seul et unique candidat en lice. Sa confirmation au poste ne fut qu'une formalité.

Le directeur général, s'il est responsable de la gestion quotidienne (article 25), est surtout chargé de « veiller à la mise en œuvre de la politique d'information du gouvernement, ainsi qu'à la diffusion de tous les courants d'opinion, pour autant qu'ils ne portent pas atteinte à l'ordre et à la sécurité publics » (article 23).

De manière pratique, le directeur général travaille à matérialiser la politique gouvernementale et à assurer une place spéciale pour le pouvoir exécutif. La question est de savoir, comment et par qui, la décision est prise sur ce qu'une opinion pourrait être une menace pour l'ordre et la sécurité publique. « En pratique il n'y a eu que de l'ingérence au quotidien, même si on a relevé une certaine capacité de résistance des personnels de la radio face aux velléités de main mise du pouvoir »⁷³.

Les statuts contiennent une mesure préventive, au cas où le directeur général ne s'attèlerait pas à satisfaire le gouvernement. L'article 35 stipule : « qu'en cas de nécessité, le Directeur général de l'Office peut-être assisté de conseillers nommés par arrêté du ministre de tutelle ».

Dans ces statuts, on peut également noter une limite évidente à l'autonomie proclamée de l'Office, précisément à l'article 40 qui stipule :

Le Ministre chargé des finances, sur requête du ministre de tutelle, nomme un agent comptable. Ce dernier est seul habilité à tenir les comptes et les caisses de l'Office.

En principe, et conformément à la loi, la HAAC à la charge de garantir l'autonomie et l'impartialité des médias, y compris l'ORTB. En pratique, cependant, la composition de

73 Baromètre des médias africains, op.cit. p. 41.

l'institution et autre dispositions des statuts, rendent complexe la mission de la HAAC, celle de jouer son rôle et de contester l'ingérence répété du gouvernement.

En Octobre 2010, à six mois de l'élection présidentielle, une soixantaine de journalistes, de techniciens et travailleurs de l'ORTB, ont osé porter leurs difficultés sur la place publique. Ils ont adressé une lettre ouverte⁷⁴ au Directeur général de l'Office, Julien Akpaki. Ces agents réclament le respect des libertés et un peu d'équilibre dans le traitement de l'information. Ils se disent déçus et préoccupés, face aux multiples violations des libertés observées au quotidien, et qui se traduisent par la censure sous toutes ses formes, précisément :

- l'absence de débats contradictoires sur les écrans de la télévision nationale ;
- les débats programmés et annulés au dernier moment pour des raisons inavouées ;
- la prépondérance des débats commandités, ficelés dans la précipitation et animés par le directeur de la télévision en personne, en marge des services habituellement commis à cette tâche ;
- des manœuvres du Directeur général visant à empêcher une partie de la classe politique d'avoir accès aux antennes de la télévision nationale ;
- Le harcèlement et l'humiliation au quotidien des agents en charge de l'information et des magazines d'actualité, notamment :
 - L'irruption, de jour comme de nuit, du directeur de la télévision à la rédaction du journal télévisé, aux services de reportage, de montage et de diffusion en vue de soustraire ou d'introduire des cassettes, des émissions, des images ou des bouts de phrases, au mépris de la déontologie et des procédures en vigueur,
 - les reportages programmés et annulés, montés et non diffusés ou interrompus en pleine diffusion ;
- Les relations tendues et les altercations fréquentes entre le directeur de la télévision et le Chef du Service de l'information, puis les responsables du service de la production.

Une semaine après la publication de cette liste de critiques, le directeur général met toutes ces dénonciations sur le compte de la délation et de la désinformation pré-électorales, organisées par un groupe de journalistes au service des hommes politiques de l'opposition.

⁷⁴ *L'Autre Quotidien* du 14 octobre 2010, Crise à la rédaction de la télévision ORTB : plusieurs professionnels appellent au sursaut déontologique.

Souvent, les immixtions dans le travail des journalistes de l'ORTB sont également le fait d'autres acteurs, surtout les conseillers du Chef de l'État. On leur reproche de profiter de leur position et de leur influence à travers des manœuvres qui, aux yeux de l'opinion, ne grandissent pas l'Office perçu comme une chaîne pro-gouvernementale. Un journaliste de la Télévision nationale qui, après des années de service, a déposé sa démission écrit :

Ces conseillers en mal de séduction auprès du Président de la République conçoivent des programmes clés en main présentées comme des événements d'actualité élaborés par la rédaction du journal télévisé. Pourtant, de la conception à la réalisation de ces émissions, le service de l'information est méthodiquement tenu à l'écart. Par leurs agissements, l'écran public sera transformé en champ d'expérimentation de la propagande et de la manipulation de l'opinion. Au nom de l'image et des actions de développement du Président qu'ils prétendent rendre populaire, ils assouviront bien d'autres desseins inavoués...⁷⁵

Au sein de l'Office, il se dit que les journalistes jugés peu favorables au pouvoir à travers leurs productions sont soit marginalisés, « rangés au placard » ou contraints à la démission. Ils sont nombreux à choisir le départ plutôt que le diktat des censeurs que certains parmi eux localisent dans les rangs de l'administration. Il est plus facile encore de se débarrasser des agents conventionnés. Leur contrat n'est pas renouvelé. Les programmes offrant des espaces de débats souvent appréciés du public, et qui sont trop critiques au goût des dirigeants de l'office, sont purement et simplement supprimés de la grille des programmes.

Un panéliste de Baromètre des Médias Africains dit qu'en générale « tout ce qui doit être dit et qui menace les intérêts du prince est promptement censuré »⁷⁶.

Cependant, si les cas d'ingérence dans les prestations de la télévision nationale sont remarquables et de notoriété publique, Radio Bénin, à travers ses animateurs et journalistes, montre une certaine capacité de résistance aux velléités de main-mise du pouvoir. Le résultat donne des informations assez justes et équilibrées. Cela se justifie par le fait que le pouvoir actuel est plus sensible aux images télévisées qu'aux informations radiodiffusées. Mais cela est dû par ailleurs à la solidarité et à la forte résistance des journalistes de la Radio nationale.

⁷⁵ Fritzell Sintondji, *La longue nuit du journalisme, le contre-pouvoir s'est assoupi*, éditions WRI, 2010, p. 197.

⁷⁶ Baromètre des médias africains, op.cit. p. 47.

2 Profil de l'ORTB

Pour accomplir sa mission de « réaliser des émissions d'information générale et des programmes de Radiodiffusion et de Télévision répondant aux objectifs politiques économiques et socioculturels de l'Etat béninois », l'Office gère un organe de télévision et 3 organes de radiodiffusion :

- la Télévision nationale (VHF 183.25 Cotonou)
- BB 24 (la 2ème chaîne publique)
- Radio Bénin (94.8 MHz Cotonou)
- La septentrionale (FM 92.5 Parakou)
- Atlantic FM (92.2 MHz Cotonou).

Selon son site officiel, l'ORTB, télévision nationale est « La chaîne partenaire des grands événements »⁷⁷. La chaîne occupe une position prépondérante dans le paysage médiatique béninois, grâce à « son réseau étendu, à ses équipements de technologie récente, à la compétence et à l'expérience de ses professionnels »⁷⁸.

Les programmes sont principalement orientés sur le journal et le divertissement. On compte environ 60 pour cent de productions composées de longs journaux télévisés, documentaires, films et productions de divertissements, émissions sportives, musique etc. Le reste de 40% sont les films (feuilletons) et émissions de divertissements, très présents à l'antenne, en provenance de l'étranger.

Pour plus d'information, voir chapitre 8.

Des réflexions sont en cours pour la création d'une deuxième chaîne de télévision ainsi qu'une autre chaîne de radio dénommée « chaîne du développement ». Cette dernière devra se consacrer exclusivement aux langues nationales.

3 Structures organisationnelles et personnel

Il y est spécifié aux articles 18 et 19 des statuts que l'ORTB est géré par un directeur général assisté d'un Comité de Direction. L'organe consultatif est composé du : Directeur général (qui en est le président), du secrétaire général (qui en assure la vice-présidence), des directeurs des départements, de l'agent comptable et de deux délégués du personnel élus en Assemblée générale, qui en sont les membres. Ce Comité de direction doit être consulté sur toutes les décisions importantes telles que l'élaboration

⁷⁷ www.ortb.info.

⁷⁸ Cette perception de la télévision nationale est extraite du site officiel de l'ORTB.

du budget et la politique générale de l'office. Il peut également être consulté sur toutes les affaires que le directeur général lui soumet.

Les organes de gestion de l'Office de Radiodiffusion et Télévision du Bénin ont une organisation calquée, à la fois sur les structures hiérarchiques et fonctionnelles. Cette organisation, s'articule de la façon suivante :

- le Conseil d'Administration
- le Comité de Direction
- la Direction Générale
- le Secrétariat Général
- la Direction Technique
- la Direction Technique Adjointe Chargée de la Diffusion
- la Direction Technique Adjointe Chargée de la Transmission et du Multimédia
- la Direction de la Radiodiffusion Nationale
- la Direction de la Télévision Nationale
- la Direction Régionale de Parakou
- la Direction des Relations Publiques
- l'Agence Comptable
- la Direction des Ressources Humaines.

Sous la tutelle de ces différentes directions sont placés les services en charge de la collecte, du traitement et de la diffusion de l'information, les services qui s'investissent dans la production et la mise en ondes des programmes. Les charges assignées à ces différents services sont définies ainsi qu'il suit sur le site de l'office⁷⁹ :

Le service des programmes et thèses	Ce service s'occupe de la gestion du contenu de la programmation. Il est composé de trois divisions : la division programmation et thèses, la division montage, et la division infographie.
Le service de l'information	Il a pour activité : la gestion de l'actualité (les reportages, journaux télévisés etc.). Ce service est composé des journalistes, avec à leur tête le rédacteur en chef. Plusieurs desks tels que celui du sport, de la culture, de la politique, de la santé, de l'environnement composent ce service.
Le service de la production	Il est chargé de la conception et de la production d'émissions. On y retrouve des réalisateurs et autres spécialistes en gestion de la production répartis en trois divisions : la division documentaire et fiction, la division magazine et divertissement, la division décoration.
Le service technique	Ce service est composé d'un centre vidéo fréquence, la division équipement vidéo, et la division maintenance. Ce département dirige également le centre émetteur de Calavi, et le centre de production de Parakou.

79 www.ortb.info.

Même si en théorie, il existe une répartition du travail entre la direction générale et la direction éditoriale, l'indépendance éditoriale n'est pas garantie :

La rédaction du journal télévisé subit l'influence de la direction générale qui joue carrément un rôle non pas de supervision mais de surveillance. Le directeur de la télévision par exemple, sous l'emprise des conseillers du palais, garde une haute main sur les choix thématiques, les invités ...⁸⁰

En cas de décisions éditoriales potentiellement litigieuses, il n'existe aucune politique écrite concernant les responsabilités. Le dernier mot est celui du Directeur général qui fait des choix et les assume. On peut évoquer l'exemple de l'émission « Bonjour citoyen »⁸¹, l'un des rendez-vous qui mobilisait l'auditoire autour de l'écran public. Elle a simplement disparu du petit écran et les responsables de l'office ont expliqué plus tard qu'ils travaillaient à un réaménagement et à un relookage du programme. Depuis deux ans, les téléspectateurs attendent la version rénovée de cette émission.

Il n'est pas aisé dans un tel contexte, d'espérer une séparation décisionnelle entre l'éditorial et le commercial, étant entendu que, le Directeur général dispose d'importants pouvoirs pour manager l'office, ses ressources et son personnel.

L'ORTB (radio et télévision nationales) emploie 668 professionnels. On distingue les Agents Permanents de l'État (APE) et les Agents Régis par Accord d'Établissement. À ces deux (02) catégories s'ajoutent quelques collaborateurs extérieurs ou pigistes.

Tableau 3 : Statistiques du personnel de l'ORTB

Structures	Ape	Agents conventionnes	Collaborateurs	Total
Direction générale et Secrétariat général	17	21	*	38
Radiodiffusion nationale	22	72	14	108
Télévision	26	66	*	92
Relations publiques	8	12	*	20
Agence comptable	7	18	*	25
Direction technique	56	218	*	274
Direction régionale Parakou	25	79	7	111
Total	161	486	21	668
Pourcentage	24%	73%	3%	100%

Source : Plan stratégique pour le développement de l'Office de radio et de télévision du Bénin.

⁸⁰ Entretien enregistré en Juin 2012 dans le cadre de la présente étude.

⁸¹ La matinale de la télévision nationale, animée par un groupe de jeunes journalistes entreprenant manifestement trop libres d'esprit aux yeux du pouvoir et des responsables de l'ORTB.

Depuis quelques années, la plupart des journalistes de l'ORTB sont recrutés sur la base d'une licence. La radio et la télévision nationales réunies sont les médias qui au Bénin comptent le plus grand nombre de journalistes formés à l'étranger (France, Canada, Russie, Burkina, Sénégal, Côte-d'Ivoire, Nigéria, Ghana). L'ORTB dispose d'un centre de formation qui, occasionnellement, organise des sessions et de recyclage ou de remise à niveau pour son personnel.

4 Conclusions et recommandations

L'ORTB se veut un organe de service public. Le statut de média de service public est fondamentalement caractérisé par :

- la liberté éditoriale (faculté de décider du contenu des programmes et du mode traitement de l'information sans pression des instances politiques) ;
- l'indépendance politique ;
- l'autonomie organisationnelle et de gestion ;
- l'indépendance financière ;
- le pluralisme ;
- des balises dans le mode de nomination de la direction.

En résumé, le terme radiodiffuseur public renvoie à un espace dans lequel l'État garantit les libertés fondamentales, en particulier la liberté de la presse et du droit inaliénable du public à l'information impartiale et exacte. Il constitue un cadre institutionnel visant à favoriser le pluralisme d'opinions. C'est également dans cet organe, que la ligne éditoriale et la pratique du journalisme doivent être basées sur des critères professionnels.

Ce concept promeut l'indépendance. Des dispositions juridiques garantiront l'autonomie financière et de gestion. Un contrôle interne régulier et obligatoire doit être effectué. Tout ceci dans un triple objectif : informer, éduquer et divertir le public.

Contrairement à ces principes, la priorité à l'ORTB, d'après bon nombre de journalistes et de rédacteurs en chef, demeure la primauté accordée à l'opinion du gouvernement. L'action gouvernementale est promue avec l'objectif prononcé d'informer de manière sélective et de convaincre par tous les moyens. Sous des régimes successifs, l'ORTB a conservé ses réflexes habituels et sa crainte des menaces à répétition du passé. Aujourd'hui comme avant, l'ORTB est placé sous le patronage du ministère de la Communication et par conséquent, sous la coupe du gouvernement.

Pendant la révolution, l'ORTB a été utilisé comme instrument de propagande

chargé d'amplifier l'activisme passionné des détenteurs du pouvoir, et de développer le militantisme enthousiaste de la masse populaire. Sous les régimes post Conférence nationale, l'ORTB, en particulier la Télévision nationale, a mobilisé toutes ses ressources pour promouvoir l'action gouvernementale.

La loi organique n° 92-021 du 21 Août 1992, relative à la HAAC, affirme avec force en son article 1^{er} que « la communication audiovisuelle est libre ». Néanmoins, L'office présente de nombreuses caractéristiques d'un média gouvernemental :

- Le diffuseur est placé sous la tutelle du ministre chargé de la Communication ;
- Son Conseil d'administration est présidé par le même ministre et composé d'un amas de représentants de différents ministères, entièrement désignés par le gouvernement, même le représentant du public ;
- Ses principaux dirigeants sont directement nommés par le gouvernement au moyen d'un décret pris en Conseil des ministres, même si c'est sur proposition de la HAAC, encore que les choix de cette institution constitutionnelle sont rarement respectés ;
- Dans les statuts de l'office, le directeur général est chargé entre autres de « veiller à la mise en œuvre de la politique d'information du gouvernement » ;
- les journalistes, pour la plupart agents permanents de l'Etat, subissent dans leur travail, des pressions diverses, des immixtions contre-nature, des situations d'ingérence du gouvernement, expression de la main-mise du pouvoir sur le service public de l'audiovisuel.

De toute évidence, l'ORTB, à maints égards, est en contradiction avec la clause VI de la déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique, qui dispose que :

Tous les organismes de radiodiffusion-télévision sous le contrôle de l'État et le gouvernement doivent être transformés en organismes de radiodiffusion-télévision de service public, devant rendre des comptes au public par le biais du corps législatif et non au gouvernement ...

Recommandations

- Organes de media et société civile, en général, doivent lancer un processus pour l'élaboration d'une nouvelle législation qui transforme l'ORTB, notoirement radiodiffusion-télévision d'Etat/gouvernement en véritables médias audiovisuels de service public, expression de la diversité des opinions et de la pluralité des sensibilités politiques. Cet instrument juridique devra

respecter les normes établies par l'article 6 de la Déclaration des principes sur la liberté d'expression en Afrique qui stipule que : « Les radiodiffuseurs publics doivent être régis par un conseil protégé contre l'ingérence, en particulier de nature politique ou économique. Aussi, l'indépendance éditoriale des radiodiffuseurs de service public doit-elle être garantie. »

Pour se conformer à ces normes, il est recommandé que :

- le corps administratif de l'ORTB soit un conseil indépendant du gouvernement et des mouvements politiques ;
 - le conseil de l'ORTB soit représentatif du peuple béninois (constitué de membres provenant des syndicats, des associations de médias, de la société civile, des associations de consommateurs, des entreprises et des institutions religieuses et sociales entre autres) ;
 - les membres doivent être nommés dans la transparence, sans aucune ingérence politique ;
 - les citoyens responsables de l'administration publique ou membres actifs des partis politiques, ou encore détenant des intérêts économiques dans l'industrie des médias, ne soient pas être éligibles au Conseil d'Administration de l'office ;
 - le Conseil d'administration de l'ORTB soit chargé de protéger la structure contre toute forme d'ingérence ; politique, religieuse économique ou sociale, garantissant ainsi son autonomie organisationnelle ;
 - le Conseil d'administration n'intervienne pas dans le fonctionnement quotidien de l'ORTB, notamment dans la programmation, et respecte l'indépendance éditoriale de celle-ci ;
 - le Conseil d'administration nomme le Directeur général et les autres Directeurs sans l'ingérence de parties externes à l'ORTB.
- Les journalistes et l'administration de l'ORTB en particulier, suivent une formation en matière de radiodiffusion de service public, avec un accent majeur sur :
 - les principes et valeurs de la radiodiffusion publique ;
 - le rôle et les limites des responsables des médias publics ;
 - l'importance du journalisme professionnel dans le contexte de radiodiffusion publique ;

- les préoccupations des médias publics face à la concurrence ;
 - la mission et les objectifs des médias publics à l'ère de la numérisation de l'audiovisuel.
-
- Le nouveau Conseil d'administration de l'ORTB doit revoir le statut du personnel de l'ORTB, afin de garantir l'équité sociale tout en renforçant les normes professionnelles, et en donnant davantage de flexibilité à l'administration.

L'Office de Radiodiffusion et Télévision du Bénin – Financement

1 Principales sources de financement

Suivant les chiffres accessibles, le budget de l'ORTB pour l'exercice 2009 est équilibré en ressources et en dépenses à un montant de 14 613 807 231 francs CFA (US\$ 30 millions).

L'article 23 de l'Ordonnance n° 75-43 du 21 Juillet 1975 créant l'Office de Radiodiffusion et Télévision du Dahomey (ORTD), devenu Office de Radiodiffusion et Télévision du (ORTB), définit les différentes ressources de l'office. La dotation initiale de cet office est composée des immeubles, mobiliers et matériels appartenant à l'Etat et mis à sa disposition. Ils étaient évalués à 75 millions de francs CFA (US\$ 148 000). Quant aux apports en numéraires, ils étaient également de la même valeur. Au total, la dotation initiale de l'ORTB est d'une valeur de 150 millions de francs CFA (US\$ 296 000)⁸².

En 2008, les immobilisations du diffuseur ont augmenté et sont évaluées à 11 milliards 500 millions de francs CFA (US\$ 23 millions)⁸³.

Au titre des dotations annuelles, l'ORTB reçoit de l'Etat des taxes radiophoniques et télévisuelles. Elles sont de 500 Francs CFA (US\$ 1) par an et par poste de radio et de 3000 francs CFA⁸⁴ (US\$ 6) par poste téléviseur. C'est le trésor public qui collecte ces taxes auprès des douanes, à l'importation des appareils TV et radio, auprès des centres des impôts, lors des contributions foncières. Elles sont également prélevées à la source, sur les salaires des fonctionnaires. A défaut de chiffres sur les dernières

82 Cf S. Mama, Le financement d'un organe de presse de service public : le cas de l'ORTB, mémoire de fin de formation, ENA II, 1999-2000, p. 39.

83 Rapport de l'inventaire des immobilisations de l'ORTB, 2008.

84 Cf CFI, Rapport de mission auprès de l'ORTB, septembre 2004, p. 31.

années, le tableau suivant donne un aperçu sur le montant de cette dotation qui évolue en dents de scie :

Tableau 4 : Redevance audiovisuelle

Réel 2001	Réel 2002	Budget 2003	Budget 2004
115 millions CFA (US\$ 227 000)	100 millions CFA (US\$ 197 000)	132 millions CFA (US\$ 260 000)	95 millions CFA (US\$ 187 000)

Source : CFI, Rapport de mission auprès de l'ORTB, septembre 2004, p. 31.

L'ORTB bénéficie également de subventions d'exploitation de la part de l'État. Dans l'ensemble, les subventions obtenues par l'office couvrent généralement les salaires et charges, l'eau et l'électricité, les couvertures médiatiques des élections, les coûts et investissements en matériels, les dotations aux amortissements.

L'office a bénéficié en 2003 d'une contribution de l'Etat pour un montant d'un milliard de francs CFA provenant du Fonds OPEP destinée à moderniser les infrastructures et la rénovation des équipements. A cette contribution s'ajoutent une subvention de 200 millions de francs CFA provenant du Programme d'Investissement Public (PIP), puis d'autres subventions d'investissement : une aide de 561 millions (US\$ 1.1 million) au titre de la subvention salariale ...

L'année suivante, 2004, l'office a reçu 740 millions (US\$ 1.5 million) au titre de la subvention salariale.

En 2007, l'Etat a accordé aux organes de presse du service public, l'ORTB, le quotidien La Nation et l'Agence Bénin Presse, une subvention d'un milliard 700 millions de francs CFA (US\$ 3.4 millions), afin d'amoindrir quelque peu leurs difficultés financières⁸⁵.

En 2008, l'Etat béninois a accordé à l'ORTB une nouvelle subvention de vingt milliards de francs CFA (US\$ 39 millions) dans le cadre de la couverture radiophonique et télévisuelle intégrale du territoire national⁸⁶.

Le troisième type de financement de l'ORTB est constitué des recettes tirées de diverses prestations rendues par le diffuseur.

Le marché publicitaire reste informel au Bénin :

⁸⁵ F.K. Awoudo, Analyse des aides publiques et du financement de la presse au Bénin, mémoire de Master II en management des médias, CAFPI, Cotonou, 2009-2010, pp. 44-45.

⁸⁶ CF Communiqué du Conseil des ministres du 10 octobre 2007.

Le marché publicitaire au Bénin est assez important, même si on ne dispose pas de chiffres récents sur cette manne financière. Les derniers en date sont de 2003-2004 et ils tournaient autour de 11 milliards CFA, uniquement concentré dans les centres urbains. Ce marché est loin d'être une source de financement pour assurer la viabilité des médias⁸⁷.

L'ORTB attire une partie de ce marché à travers des services de production et de coproduction ainsi qu'à travers des contrats de diffusion et de publicité. A titre d'illustration, le tableau suivant renseigne bien sur la nature de ces ressources et de leur importance :

Tableau 5 : ORTB recettes

Rubrique	Montant (F CFA)	Commentaires
Communiqués, annonces et avis en radio	230 000 000	Annonces de spectacles ou de concerts, avis de réunions, communiqués d'écoles, églises et congrégations spirituelles, nécrologie...
Nécrologie TV	126 000 000	
Publi-reportages TV	100 000 000	Manifestations diverses...
Invités payants/sujets payants	137 000 000	Prestations tarifées pour être l'invité du journal, reportages divers...
Publi-reportages en radio	32 000 000	Manifestations diverses...
Spots TV	77 000 000	Ce chiffre double dans les prévisions 2004, mais il intègre les reversements à l'ORTB générés par des actions de co-production
Contrat loterie nationale	27 000 000	
Sponsorisations diverses	162 000 000	Chiffre non significatif car il s'agit de l'année de la Coupe d'Afrique des Nations
TOTAL	920 000 000 (US\$ 1.8 million)	

Source : CFI, Rapport de mission auprès de l'ORTB, septembre 2004.

Pendant les périodes électorales, l'ORTB reçoit des subventions d'Etat pour supporter le coût des reportages et émissions gratuites, auxquels les candidats ont droit au titre de l'accès égalitaire aux médias du service public. L'Etat a pris en charge les frais de reportage sur les élections présidentielles et législatives de 2011 pour 100 millions de francs CFA (US\$ 197 000) sans compter les frais de location de véhicules pour les déplacements des journalistes⁸⁸.

⁸⁷ CF Baromètre des médias africains, Bénin 2011 (première analyse locale du paysage médiatique en Afrique), p. 33.

⁸⁸ P. Aboudou, secrétaire général de l'ORTB, L'audiovisuel du service public et la problématique de l'accès équitable des citoyens et partis politiques : portée et incidence financière, communication présentée en 2011 à l'occasion du Forum national sur la contribution des médias à l'édification d'un environnement post-électoral apaisé.

On peut constater aisément que ces dernières années, l'Etat béninois a accordé d'importantes subventions à l'ORTB. Mais ce financement est destiné à des investissements pour étendre la couverture du territoire par la radio et la télévision nationale.

En termes de financement, l'office a besoin de plus d'autonomie qu'il n'en a actuellement. Ce manque d'autonomie est dû à son statut :

A la fois reconnu comme devant être financé par le contribuable, au service de l'ensemble du corps social, et destiné à assurer la promotion de la nation béninoise toute entière, l'O.R.T.B demeure, à bien des égards, sous la tutelle du pouvoir en place. Lié structurellement à un ministère, ses dirigeants nommés par l'Exécutif qui détient les cordons de la bourse, l'Office peine à exercer l'indépendance qui devrait être la sienne⁸⁹.

Les ressources d'investissement de l'ORTB sont logées dans le Programme d'Investissement Public (PIP), au compte du budget du ministère de la communication. Ce qui les rend difficile d'accès. Au titre de l'année 2000, 40 pour cent seulement des 818 millions de francs CFA (US\$ 1.6 million) qui lui sont destinés pour faire des investissements, ont pu être perçus⁹⁰.

Il existe ainsi un degré élevé de dépendance aux subventions de l'État non seulement pour les investissements indispensables, mais aussi pour les dépenses courantes. Comme le souligne une étude commanditée pour le Ministère de la Communication en Septembre : « Le décaissement des fonds tient compte de la docilité de l'ORTB⁹¹.

2 Dépenses

Les dépenses de l'ORTB peuvent être classées en deux grandes catégories : les charges d'exploitation et les charges d'investissement.

Les charges d'exploitation comportent la masse salariale des 668 personnes employées par l'office⁹². On y compte 24 pour cent d'agents permanents contre 73 pour cent d'agents contractuels et 3 pour cent de collaborateurs⁹³. En 2004, les charges de

89 Plan stratégique de développement de l'ORTB 2010-2014, p.19.

90 Cf S. Mama, op. cité p. 44.

91 J. Carlos et E. Wallace, Document d'orientation de la politique et des stratégies pour le développement du secteur de l'information et la communication au Bénin 2009-2013, étude réalisée pour le Ministère de la communication en septembre 2009, p. 85.

92 Plan stratégique de développement, p.15.

93 Ce sont des agents ayant le statut des personnels de droit privé. Ils sont recrutés et rémunérés sur fonds propres de l'ORTB selon un accord entériné par la direction générale, le personnel puis approuvé par le ministère de la fonction publique.

personnel atteignent le chiffre de 1 083 millions de francs CFA (US\$ 2,2 millions) sur des dépenses totales de 2 755 millions de francs CFA (US\$ 5.6 millions), soit plus du tiers des charges d'exploitation. Au cours de la même année, les frais de productions n'étaient que de 77 millions de francs CFA (US\$ 157 000), dont 27 millions de francs CFA (US\$ 55 000) consacrés aux achats de films⁹⁴. Cela signifie que les frais de personnel constituent une rubrique importante des dépenses. La production n'est pas encore une priorité de la chaîne : « On préfère envoyer les cameras pour couvrir l'inauguration des latrines que pour autre chose », soutient Marc Tchanou, chef division documentaire et fiction, tandis que Séverin Bolago, chef service production jusqu'en 2002, renchérit : « Des fois, vous commencez le tournage et la camera tombe en panne ou bien on vient vous l'arracher parce que la camera du chef de l'Etat est en panne »⁹⁵.

Quant aux dépenses d'investissement, elles couvrent essentiellement les achats de matériels et d'équipements, de construction et de transport. Par exemple, en 2003, la subvention d'investissement de un milliard 200 millions (US\$ 2,5 millions) investie se répartit comme suit :

Tableau 6 : Dépenses pour investissements

Libellé	Montant (F CFA)
Information réseau informatique ACO + DRP	50 000 000
Acquisition station mobile montante et jeu de faisceau	124 000 000
Installation d'un centre de production Tv à Parakou	100 000 000
Renouvellement du parc auto DG + SG + centre émetteur	144 194 000
Aménagement du studio de la télévision	516 806 000
Installation système d'archivage numérique	50 000 000
Acquisition matériel de réception signal TV par satellite	5 000 000
Extension du système informatique de réception des dépêches	10 000 000
Extension couverture télévisuelle (Boukoubé, Matéri et Houantéou)	200 000 000
Total	1 200 000 000

Source : CFI, Rapport de mission auprès de l'ORTB, p. 33.

⁹⁴ CFI, Rapport de mission auprès de l'ORTB, p. 34.

⁹⁵ Les témoignages de Marc Tchanou et Séverin Bolago ont été rapportés par Dansi F. Nouwligbeto dans un article intitulé « Des chaînes et stations aux pieds d'argile », publié dans l'hebdomadaire électronique Le Cordon, édition N° 086 du 26 septembre 2002, p. 6.

3 Conclusions et recommandations

La clause 6 de la Déclaration des principes de la liberté d'expression en Afrique stipule que :

Les radiodiffuseurs publics doivent être financés de manière adéquate afin de les protéger contre l'ingérence arbitraire dans leurs budgets.

À l'évidence, l'ORTB n'est pas financé de manière adéquate étant donné que seule un infime pourcentage de ses dépenses sont couverts par les coûts de production.

De plus, ce radiodiffuseur n'est pas à l'abri de l'ingérence arbitraire dans son budget. En 2004 par exemple, presque la moitié de ses revenus provenaient soit du trésor public (redevance audiovisuelle) soit de subventions directes du gouvernement. Ces sommes font partie du budget du ministère de la Communication, et sont allouées à l'Office à la discrétion du gouvernement. Par conséquent une recommandation contenue dans une étude pour le ministère doit être prise au sérieux :

Il est nécessaire de définir les modalités de financement des médias publics au Bénin afin de permettre à ces organes de jouir de la même attention de la part de l'État et non de la bonne volonté du gouvernement ou des alliances personnelles.

Recommandations

La condition sine qua non pour la réussite de toute réforme de financement consiste à adopter et à mettre en œuvre, une nouvelle loi organique de l'ORTB qui le transformera en un radiodiffuseur public crédible.

En effet, l'ORTB doit être financé aussi bien, par la redevance audiovisuelle, par les subventions l'État, que par des publicités/sponsorings.

S'agissant de la redevance audiovisuelle, il est recommandé que :

- Le montant des taxes audiovisuelles soit revu et ajusté en s'assurant qu'il reste équitable et socialement/économiquement justifiable ;
- La redevance audiovisuelle soit versée par tous les ménages qui payent les taxes à travers le service du revenu ;
- Les redevances ainsi collectées doivent revenir directement à l'ORTB.

En ce qui concerne les subventions de l'État, il est recommandé que :

- Une commission autonome d'experts assistée par des représentants de la HAAC, détermine le montant de la subvention requise par l'ORTB sur une période de trois ans, afin que ladite institution soit en mesure de remplir ses obligations audiovisuelles envers le public en toute responsabilité et fiabilité ;
- Le parlement finance directement l'ORTB (et non à travers le ministère) sur la base du montant déterminé par la commission d'experts.

Le nouveau cadre institutionnel devra garantir l'autonomie d'organisation et de gestion pour les responsables des médias publics. Cet instrument doit également élaborer une politique financière bien définie. Par ailleurs, des mécanismes de gestion et de contrôle efficaces doivent être mis sur pied par le conseil d'administration de l'ORTB pour prévenir une mauvaise gestion.

La programmation

1 Politiques et directives de programmes

1.1 ORTB

Comme présenté au chapitre 6, les objectifs du programme de l'ORTB sont consignés dans le décret n° 2005-252 du 6 mai 2005 portant approbation des statuts de l'office. L'article 3 desdits statuts lui prescrit formellement comme missions de :

- Réaliser des émissions d'information générale et des programmes de Radiodiffusion et de Télévision répondant aux objectifs politiques économiques et socio-culturels de l'Etat béninois ;
- Produire, coproduire, acquérir, échanger et programmer des émissions de Radiodiffusion et de Télévision destinées au public sans distinction de race, de culture, de sexe et de religion ;
- Diffuser des émissions qui favorisent l'intégration et l'éducation permanente de tous les citoyens ainsi que le développement de tout le pays.

Comme tous les médias audiovisuels, l'ORTB fonctionne sous la supervision de la HAAC, organe de régulation constitutionnel mis en place conformément à l'article 6, paragraphe 7 de la loi n°92/021. Cet organe régulateur a la responsabilité de garantir la « qualité et la diversité des programmes, le développement de la production audiovisuelle nationale, la création et la valorisation du patrimoine culturel national et international »⁹⁶.

⁹⁶ Voir les détails en chapitre 6.

La politique éditoriale de l'ORTB ainsi que ses normes éditoriales et professionnelles sont dérivées de cet article, et d'autres dispositions législatives et juridiques. Par ailleurs, la tâche du directeur général est de veiller au respect de ces textes.

1.2 Les chaînes privées

La loi n°97/010, qui a déréglémenté le secteur de l'audiovisuel, déclare dans son article 4 que :

Le domaine de compétence des services privés de communication audiovisuelle comprend la fourniture d'informations, la promotion de la culture, des sports et de la publicité commerciale et industrielle, l'éducation des citoyens et de toutes les activités de loisirs non interdites par les lois en vigueur.

Selon les dispositions de l'article 49, paragraphe 1 de la même loi, les exploitants de chaînes de télévision privées ne se verront pas accorder une licence par la HAAC à moins qu'ils n'insèrent dans leurs offres, des programmes visant à promouvoir et à accroître la valeur du patrimoine culturel du Bénin. Le pourcentage, tel que prévu par la HAAC, ne doit pas être inférieur à 20%.

La HAAC dispose des pleins pouvoirs pour inspecter les programmes et les installations. L'article 50 de la loi portant création de la HAAC exige que ses représentants soumettent un rapport détaillé sur ces inspections. L'article 28 dispose de la résiliation de licence si les conditions ne sont pas respectées.

Cependant, de manière concrète, ces dispositions juridiques claires sont loin d'être respectées ou appliquées. Les pourcentages indiqués ne sont pas toujours observés. Très peu de mesures adéquates ou de mesures punitives sont prises pour régler le problème. Cet état de choses révèle une certaine faiblesse du législateur et de l'autorité régulatrice, à moins que l'on ne considère ces dispositions comme un simple idéal à atteindre. À l'heure actuelle, un grand pourcentage de programmes diffusés sur les chaînes béninoises est importé de différentes régions du monde.

2 Grille des programmes

Pour les besoins de cette étude, deux stations de radio et deux stations de télévision ont été suivies : deux chaînes du diffuseur public (Radio Bénin et la télévision nationale) puis, les principales stations commerciales de radio et télévision privées, (Capp FM et Canal 3 Bénin).

Les deux télévisions (ORTB TV et Canal 3 Bénin) ont été suivies pendant la période allant du 10 au 17 octobre 2012 tandis que les deux chaînes de radio (Radio Bénin et Capp FM) ont été écoutées du 17 au 24 Octobre 2012.

2.1 L'ORTB/TV

La télévision nationale diffuse 18 heures par jour. Au cours de la période suivie, les programmes en langue française du diffuseur public représentaient 85,3% du temps d'antenne contre 14,7% pour les langues nationales. Au nombre des 170 programmes diffusés pendant cette période, 68,2% étaient des productions locales dont 1,2% en langue anglaise. 31,8% sont des productions étrangères exclusivement en français, dont des documentaires, téléfilms, feuilletons et dessins animés pour enfants.

La chaîne propose six rendez-vous par jour, de 30 minutes chacun avec **l'actualité** en français (22,2% du temps d'antenne hebdomadaire) :

- 6h30 – Journal du Matin (du Lundi au Samedi)
- 10h30 – Journal télévisé (du Lundi au Samedi)
- 13h30 – Télé-midi (du Lundi au Samedi)
- 16h30 – Journal télévisé (du Lundi au Samedi)
- 17h30 – 20 minutes d'informations réservées par groupe de trois aux sept langues nationales (Fon, Goun, Mina, Yoruba, Baatonu, Dendi, Ditamari) du Lundi au Dimanche.
- 20h00 – Journal télévisé (du Lundi au Dimanche)
- 23h30 – Journal télévisé du soir (du Lundi au Dimanche)

Les programmes d'actualité et sociale (12,1%) renferment des magazines tels que :

- *Dossiers en mains* (Lundi à 21h30) : qui durant toute la période du monitoring, a reçu les membres du gouvernement venus expliquer chacun, les performances de son département
- *Educ' Parade* (Mercredi 8h00) magazine de l'éducation
- *TIC Time* (Mercredi 11h30) magazine sur l'actualité des nouvelles technologies
- *Portez-vous bien?*, (Dimanche 21h00) un programme parrainé par une compagnie d'assurance

Les documentaires : un à deux documentaires sont diffusés chaque jour (7,2% du temps d'antenne hebdomadaire). On peut compter :

- *Thalassa* (Dimanche 18h30) : une émission de découverte produite par la télévision française ;
- *Santec* (Dimanche 20h30) : un magazine sur les dernières technologies de la santé ;
- *Documentaire animalier* (Vendredi 11h00)
- *Découverte* (Jeudi 9h00)
- *Environnement* (Mardi 21h00)
- *Vivre au Japon* (Lundi 15h00)

La publicité commerciale et industrielle : constitue une partie intégrale de la programmation et représente 12,1% du temps d'antenne hebdomadaire. Des émissions sont produites par des agences privées agréées par l'office, et sont entrecoupées par des pauses publicitaires pour différents services. On peut citer : *Week-end Matin*, (Samedi 9h00 et Dimanche 11h00) ; *Espace 12 Heures* (du Lundi au Mercredi – 12.00–13.00), *Midi-première*, (Jeudi 12h00), *Yara*, (Lundi 20h45) ; *Label Bénin Certifié* (Lundi 21h00). Des messages publicitaires sont également diffusées avant et après les principaux bulletins d'informations, qui accordent également une place importante aux publi-reportages.

30 minutes de **dessins animés adressés aux enfants** sont proposés du Lundi au Dimanche sauf le Jeudi à 10h00, Samedi à 8h00, 9h00 et 10h00 et les Dimanches à 7h30. Les dessins animés représentent 2,8% du temps d'antenne.

Les programmes pour les femmes ne sont pas suffisamment offerts par l'ORTB.

Les programmes de sport sont rares. Ils occupent juste 1,8% du temps d'antenne par semaine. Il existe deux magazines réguliers : *Pur foot* (Mardi à 22h00) et *Jour de sport* (Samedi 11h30). De plus, l'ORTB diffuse les rencontres de la Coupe d'Afrique des nations (football), Coupe du monde de football, championnats africains d'athlétisme, jeux olympiques, plusieurs matches de la ligue des champions d'Europe et les championnats de football européens.

Les téléromans (généralement d'origine sud américaine et sous-titrés en Français) sont diffusés en 22 tranches par semaine (trois à quatre fois en semaine et six fois en week-end), pour 8,2% du temps d'antenne. Ce sont des programmes très populaires, drainant de nombreux téléspectateurs, et qui par conséquent, constituent un appât pour les annonceurs.

Les émissions religieuses occupent également un bout du temps d'antenne : 4,2% en tout. On peut citer : *Gospel célébration* (Jeudi 09h30 et Dimanche 16h00), *Au dessus de tout* (Dimanche 8h00), *le culte dominical*, (Dimanche 09h00) tranche alternativement occupée par les catholiques, les protestants et bien d'autres confessions religieuses comme les christianistes célestes et les Eckistes.

Le monitoring a révélé que l'ORTB TV prête peu d'attention à la programmation destinée à la promotion des droits humains, l'éducation civique, les questions relatives à l'économie, la nutrition, ou encore la protection des consommateurs.

Il transparait distinctement dans le programme du diffuseur public, une faible variation et adaptation du contenu aux différents publics cibles. Il s'observe également un faible niveau du respect des normes, en matière de production locale auquel s'ajoute une forte dépendance vis-à-vis de l'étranger.

Benoit Illassa⁹⁷, blogueur béninois résident en Europe, ayant regardé l'ORTB TV sur le bouquet africain⁹⁸ destiné aux béninois résidents à l'étranger, a écrit en 2009, un avis qui reste encore d'une troublante actualité :

Après quelques semaines d'abonnement à ce produit qui était prédestiné à être un objet de rapprochement et de rattachement culturel des béninois expatriés avec leur pays, grande est déjà la déception de ce public qui en attendait beaucoup plus que cette soupe aux ingrédients mal dosés et aux saveurs bien fades. ... La propagande politique à forte dose, les reportages à sens unique, les monologues ennuyeux en guise de débats contradictoires assurés par des partisans du chef de l'Etat, durent des heures. On y suit des journaux télévisées, de longs entretiens, le compte rendu du Conseil des ministres, les bulletins d'informations valorisant l'action gouvernementale, des feuilletons à l'eau de rose, des documentaires et magazines réalisés par des producteurs étrangers dont l'Espace Francophone ou encore l'Espace UEMOA ... Le manque d'intérêt et d'équilibre dans la production de la plupart des émissions proposées et les nombreuses rediffusions, à caractère plutôt politicien et populiste, tendent à ranger cette offre parmi les déceptions de notre temps.

Le Baromètre des Médias Africains a confirmé ce jugement en 2011 :

La programmation de l'ORTB a perdu de son intérêt. Pour plusieurs couches de la population, le sentiment partagé est qu'il n'y a pas de programme spécifique pour les « petites gens ». Tout est centré sur les élites de Cotonou et sur le pouvoir en place ... Pour de nombreuses raisons, les programmes diffusés par l'ORTB n'assurent pas la représentation de tous les intérêts des catégories socio professionnelles nationales. Cette situation est en partie due non seulement, à un financement insuffisant, étant donné qu'il n'y a pas de fonds disponibles pour la

⁹⁷ Illassa2-benoit.over-blog.com/article-Benin: L'ORTB, une télévision de propaganda.

⁹⁸ Bouquet Africain est une offre audiovisuelle lancé par la société THEMA sur le marché français en Septembre 2008 dans une première apparition publique avec l'opérateur NEUF. A partir de 2009, certains opérateurs du câble et de l'ADSL également offrent ce bouquet à leurs abonnés.

production, mais aussi à la trop grande priorité accordée aux hommes politiques ainsi qu'à l'information politique sur les nouvelles couvrant les questions socio-professionnelles ... Les écrans sont occupés par des telenovelas diffusées dans la plupart des pays voisins ... Le modèle des programmes suit une courbe monotone, ce qui pousse les citoyens à choisir plutôt des télévisions privées ...⁹⁹

2.2 Canal 3 Bénin

A en croire les deux dernières études d'audience des médias¹⁰⁰, Canal 3 Bénin se présente comme la télévision privée commerciale la plus regardée au Bénin. Elle se définit comme une chaîne généraliste avec l'information et le divertissement comme dominantes. Les tranches affectées aux nouvelles sont néanmoins nettement inférieures à celles de l'ORTB.

La chaîne diffuse 18 heures par jour. Au cours de la semaine suivie, sur les 168 émissions diffusées, 88,7% de programmes était en français et 11,3% en langue locale Fon. La chaîne fait une offre d'émissions dans cette langue suivie par un nombre important de téléspectateurs analphabètes. En partenariat avec radio Capp FM, la station de radio la plus suivie à Cotonou, la chaîne diffuse une revue de presse et un talk show hebdomadaires en langue Fon présentée en duo avec un animateur vedette de Capp FM. Outre ces deux productions en langues, la chaîne diffuse aussi, un magazine d'information dans lequel les invités interviennent dans leur langue nationale respective.

L'essentiel de la programmation de la chaîne est produit localement, avec 88,7% contre 11,3% de productions étrangères.

Neuf rendez-vous quotidiens et quatre le week-end (8,45% du temps d'antenne) sont diffusés tant en français qu'en langues nationales :

- 07h00 – Actu-Matin (magazine d'actualité, Lundi au Vendredi)
- 08h00 – Bulletin (Samedi/Dimanche)
- 09h15 – Journal télévisé en Fon (les jours ouvrables)
- 11h00 – Bulletin (de la semaine)
- 13h00 – Grande édition du journal télévisé (journalier)
- 16h00 – Bulletin (les jours ouvrables)
- 18h00 – Journal en Fon (journalier)
- 19h30 – Journal télévisé du soir en français (journalier)

⁹⁹ Baromètre des médias africains Bénin 2011, op.cit., p. 44 et 46 African Media Barometer, op.cit., p. 110.

¹⁰⁰ CFI coopération médias, étude d'audience Télévision et Radio au Bénin Octobre 2009, audience cumulée des stations de radio.

- 22h 30 – Edition de la nuit (tous les jours sauf le week-end)
- 00h00 – Rediffusion JT Fon (les jours ouvrables)

Les émissions d'actualités occupent 23,8% du programme hebdomadaire dont :

- *Zone franche* (Dimanche 10h00–11h30), une émission-interview co-aminée par deux journalistes sur les grandes questions politiques, sociales ou économiques de la semaine
- *Questions internationales* (Jeudi 17h00), un entretien avec des invités issus des milieux diplomatiques
- *A palabres* (Vendredi 11h00–12h00), un plateau composé d'acteurs des médias qui commentent les faits politiques, économiques et socio-culturels de la semaine
- *Face à face* (Jeudi 21h00), un débat hebdomadaire sur les questions d'actualité – l'une des rares tribunes de confrontation des idées dans le paysage télévisuel actuel
- Le documentaire est l'un des parents pauvres de la programmation hebdomadaire de Canal 3 Bénin. Seulement 3,3% la plupart étant encore des productions étrangères

Canal 3 Bénin diffuse de nombreux **feuilletons ou films** de productions étrangères. Ces programmes représentent 7,8% du temps d'antenne hebdomadaire.

L'espace accordé au **sport** représente seulement 3,1% de la programmation hebdomadaire, à travers la tranche quotidienne de 15 minutes réservée au sport dans le magazine Actu-Matin, mais aussi dans le magazine Canal Sport, diffusé Lundi 21h et rediffusé Mardi 17h00.

6,56% du temps d'antenne global est consacré aux **programmes publicitaires**. Les plus importants sont : *Rendez-vous de midi* (diffusion à 12h00 du Lundi au Vendredi) et *Escale trois*, tous les jours à 9h30, 13h30 et 18h30.

La diffusion musicale couvre *Guest stars* (Samedi 17h00), *Hanlissa* (Dimanche 14h00) ainsi que des tranches Gospel (Samedi et Dimanche 6h00). Elle représente 5,7% du temps d'antenne global.

Les émissions religieuses (3,6% de la programmation hebdomadaire) s'étendent à plusieurs tendances avec *Réveille-toi* (Mercredi 23h00) ; *Al bayane* de la communauté islamique (Vendredi 21h00) ; *Christ dans vos maisons* (Mardi 23h00) ; puis *En mon âme je suis libre*, (Dimanche 17h00).

Au cours de la semaine suivie, aucun programme spécial consacré à la femme ou aux enfants n'est diffusé.

Canal 3 Bénin – tout comme l’ORTB – accorde peu d’attention à la programmation relative à l’économie, la santé, l’agriculture, la nutrition, la protection des consommateurs, les droits de l’homme et l’éducation civique.

Tableau 7 : Synthèse de la programmation ORTB TV et Canal 3 Bénin

Thématique abordées	Diffusion hebdomadaire par chaîne	
	ORTB TV	Canal 3 Bénin
Temps diffusion par semaine	126 heures	154 heures
Programmes en français	85,3%	88,7%
Diffusion en langues	14,7%	11,3%
Productions locales	68,2%	81,7%
Productions étrangères	31,8%	18,3%
Actualités	22,3%	8,5%
Programmes d’actualité	12,1%	23,8%
Télé services ou Pub	13,1%	6,8%
Emissions pour enfants	2,8%	4,1%
Musique	2,9%	5,7%
Religion	5,2%	3,6%
Sport	1,8%	3,1%
Fiction	8,2%	7,8%
Documentaire	7,2%	5,3%
Droits humains	–	–
Education civique	–	–
Economie	–	–
Nutrition	–	–
Femme	–	–
Protection des consommateurs	–	–

Source : données brutes extrait du monitoring, 10 au 17 octobre 2012.

2.3 Radio Bénin

Au cours de la période suivie (17 au 24 octobre 2012), la radio nationale du Bénin installée à Cotonou, a diffusé 24 heures par jour avec un total de 308 programmes dont 43,1% en langues nationales et 56,9% en français. Trois fois plus que le temps consacré aux langues nationales par la télévision nationale (14,7%), cela correspond à un choix stratégique de Radio Bénin qui diffuse en 19 langues des programmes d’information, des journaux parlés, du divertissement, des émissions sportives, de sensibilisation, des magazines et de la musique. En proportion, cela correspond à la

configuration des populations béninoises largement analphabètes (80%).

La majeure partie de ces programmes (86,4%) sont des tranches de 5 à 15 minutes. Les sessions et tranches d'informations diffusées représentent 31,55% du temps d'antenne global de la station. L'ensemble de la programmation relative à l'actualité est synthétisée dans le tableau suivant :

Tableau 8 : L'ensemble de la programmation relative à l'actualité

Genre	Programmation	Format	Observations
Flash	Tous les jours sauf le week-end, toutes les deux heures à partir de 5h00 du matin	5 minutes	Tous ces genres (sauf la revue de presse) sont explorés par plusieurs langues nationales (Wama, Yoruba, Boko, Mina, Saxwè, Fon, Dendi, Adja, Baatonou, Goun, Sahouè, Ditamari, Anii, Nateni, Yom, Lokpa, Cotocoli, fulfuldé, Biali)
Revue de Presse	6h15 et 9h10 en français tous les jours sauf le week-end	5 minutes	
Nouvelles express (Bulletin)	Cinq fois par jour sauf le week-end (8h00, 9h00, 11h00, 15h00, 17h00)	10 minutes	
Invité du jour	Du Lundi au Vendredi à 10h05 et 13h55	10 minutes	
Journaux parlés	Quatre éditions du journal : • Info Matin 6h30, • Grande édition de la mi-journée (13h00) • Info soir 1ère édition (19h00) • Info Soir 2è édition (22h30)	25 minutes	
Emission : Eclairage	Dimanche 9h00 et 20h00	60 minutes	

Source : données brutes extrait du monitoring, 17 au 24 octobre 2012.

Le programme d'actualité le plus important est intitulé *Eclairage*, une émission qui accueille d'importants invités, experts, acteurs politiques ou de la société civile, témoins et commentateurs pour débattre des grands sujets, choisis par les producteurs, relatifs aux faits socio-politiques, économiques et culturels majeurs de la semaine.

D'autres programmes importants occupent environ quatre pour cent du temps d'antenne :

- *Le geste qui sauve* (Lundi 11h15) : programme axé sur le secourisme et les techniques de protection
- *Santé en ligne* (Mercredi 16h15)
- *Tribune du savoir* (Dimanche 05h05)
- *Droit de Cité* (Dimanche 15h30) : tribune réservée aux questions juridiques
- *Initiatives économiques* (Samedi 8h30)

La musique a représenté seulement 3,8% du temps d'antenne hebdomadaire, y compris des programmes dédiés à des genres musicaux tels que le Jazz, la musique locale, la musique de la diaspora, le reggae, les succès du passé et des intermèdes

musicaux utilisés comme passerelles entre les programmes.

Les programmes ciblant en particulier les femmes représentent 2,7% du temps d'antenne hebdomadaire et comprennent : *Tout au féminin* (Jeudi 23h00) *Femmes battantes* (Dimanche 10h15) ; *Le club des Go* (Jeudi 23h30), *Alabiyé* – Tout pour la mère et l'Enfant (Jeudi 9h30), et *Dieu créa la femme* (Dimanche 18h00).

En dehors de la page sportive intégrée à tous les journaux parlés diffusés, des tranches spécifiques sont aménagées pour le sport à l'instar de : *Chronique sportive* (Lundi à 19h30) ; *Musique et sports*, (Dimanche 16h00) et *l'Agenda sportif* (Vendredi 9h30), soit 2,1% des programmes.

Les programmes consacrés à la religion (2,1%) sont étalés sur l'ensemble de la semaine : *Prêche islamique* (Mardi 21h45), *Restauration et refondation* (Jeudi 15h35), *les voi(x)es de la pensée* (Samedi 23h00) ; *Messe catholique ou culte protestant* (Dimanche 10h30).

2.4 Capp FM

La station de radio privée Capp FM est beaucoup plus jeune que Radio Bénin, dont elle est un redoutable concurrent, en particulier à travers certains programmes très suivis, qui permettent d'atteindre des taux élevés de mobilisation de l'auditoire. Il s'agit de la station radio la plus populaire de Cotonou et ses environs.

Capp FM émet 17 heures par jour. Environ 74% de sa programmation est en français et 26,9% en langues locales. La prédominance du français dans la diffusion de Capp FM s'explique par le fait qu'elle est basée à Cotonou, la capitale économique du pays.

La quasi-totalité des émissions diffusées sont des productions propres, à l'exception de *Rencontres et profils*, une émission de trente minutes proposée périodiquement par le Bureau Afrique de Radio Nederland, et une autre tranche d'une heure consacrée à Radio Trait d'union (une station FM partenaire située à 150 km de Cotonou) dans le cadre d'un partenariat d'échange de programmes.

Les programmes d'actualité diffusés (actualités, magazines, débats, émissions interactives etc.) représentent 16,6%. On peut citer entre autres :

- *Capp Midi et Capp soir* (en français à 13h00 et 19h00 et en Fon à 13h30 et 19h30) : les grands rendez-vous de l'actualité de la journée
- *La chronique du jour* (Lundi au Vendredi 8h05)
- *Pourquoi ça?* (Lundi au Vendredi 8h30) : analyses et commentaires sur des sujets d'actualité
- *La revue de presse en français* (9h30)
- *La revue de presse en Fon* (Lundi au Vendredi, 10h00) production la plus suivie

- *Etè Utu* (9h05) coup de gueule quotidien en Fon sur une question d'actualité
- *Wa Sého* (Mercredi et Jeudi 20h00) magazine d'actualités en Fon
- *Une heure pour convaincre* (Mardi 21h00) une émission qui invite un ou plusieurs politiques pour discuter des sujets d'actualité brûlants
- *Questions actuelles* (Vendredi 21h00) une production réservée à l'analyse des faits socio-politiques, économiques et culturels de la semaine

D'autres programmes, aussi importants sont suivis sur les antennes de Capp FM :

- *Santé pluriel* (Mardi 17h00)
- *Etat de droit* (Jeudi 17h00) aborde les questions relatives aux droits des citoyens
- *Au féminin* (Dimanche 15h00) magazine en Fon
- *Première chance* (Lundi 20h00) espace réservé aux jeunes qui innovent

La diffusion musicale représente 17,6% du temps d'antenne. Ils présentent des artistes et des genres musicaux du Bénin et de la diaspora négro-africaine. La station a introduit un quota fixe :

Afin de préserver la diversité culturelle et de soutenir l'industrie nationale d'œuvres musicales, la programmation musicale est calibrée de manière à obtenir 45% d'œuvres nationales, 35% de productions étrangères (d'auteurs africains et antillais en dominance) puis 20% d'œuvres étrangères (d'origines américaine ou européenne)¹⁰¹.

Le sport ne compte que pour 2,5% du temps d'antenne hebdomadaire à travers des émissions comme : *Capp Sport* (Mercredi 22h00 et Samedi 19h00), *le magazine des sports* (Mercredi 21h00).

3 Actualités et affaires courantes

3.1 Radio

Les bulletins d'informations de Radio Bénin suivent pratiquement de manière invariable la même structure hiérarchique : informations sur les institutions de l'Etat (Le Chef de l'Etat, les ministres et les présidents des institutions de la République),

¹⁰¹ Jérôme Carlos, directeur général du Capp FM dans un interview le 22 Octobre 2012.

informations sur les activités des sociétés d'Etat, organismes internationaux ou nationaux de développement, informations sur les activités de divers acteurs sociaux, culturels, économiques.

Sur Capp FM, les sujets qui composent le journal vont habituellement des informations de proximité en rapport à des faits sociaux, aux informations politiques en passant par les compte-rendus des activités des institutions (séminaires, activités des organismes internationaux ou nationaux de développement) informations sur les activités de divers acteurs sociaux, culturels, économiques.

3.2 Télévision

Du Lundi au Vendredi, la télévision nationale programme neuf rendez-vous avec l'actualité chaque jour (6h30, 10h30, 13h30, 16h30, 17h30, 17h50, 18h10, 20h00 et 23h30) contre onze éditions (toutes langues et rediffusions comprises) pour Canal 3 Bénin (7h 00, 9h15, 11h00, 13h00, 16h00, 18h00, 19h30, 22h30, 00h00, 00h30, 4h00).

Sur la TV comme sur la Radio nationale, la hiérarchisation des informations est quasi invariable sauf cas de force majeure : informations institutionnelles (audiences et activités du chef de l'Etat, des ministres et des institutions et de certaines personnalités politiques), informations sur les activités des sociétés d'Etat, organismes internationaux ou nationaux de développement, informations sur les activités de divers acteurs sociaux, culturels, économiques ; et parfois, les actualités internationales. L'ORTB ne diffuse que les prises de position et les points de vue de l'Etat, sans s'efforcer d'équilibrer les sujets traités par des points de vue opposés. La plupart des sujets et points de vue jugés critiques, dérangeants ou néfastes pour l'image du gouvernement sont, soit effleurés ou escamotés, ou encore systématiquement interdits de diffusion.

En effet, la télévision nationale principalement est pris en otage par le Chef de l'Etat et ses partisans qui y ont un accès illimité. L'interdiction d'accès à toute opinion contradictoire, même en publi-reportage est la règle. Le Baromètre des Médias Africains (BMA) Bénin 2011 confirme cette tendance :

... à la télévision nationale, le traitement de l'information politique ne reflète pas la diversité des opinions. Par exemple, la couverture des marches des syndicalistes sont totalement interdits sur la télévision publique. ... tout ce qui doit être dit et qui menace les intérêts du prince est promptement censuré ... Un expert des médias estime au regard de la situation que « le Chef de l'Etat est quasiment devenu le chef des programmes à la télévision nationale ... »¹⁰².

102 Baromètre des Médias Africains, op.cit., p. 107.

Canal 3, en plus de l'institutionnel, diffuse des informations politiques et des informations de proximité relatives à des sujets sociaux (environnement, santé, grève, insécurité).

La chaîne traite l'actualité avec relativement plus d'indépendance en s'efforçant, dans la mesure du possible, d'équilibrer les opinions et de s'écarter des positions officielles. Cependant, le compte rendu (institutionnel) reste le genre dominant sur Canal 3.

4 Procédures des plaintes

C'est l'article 63 de la loi n°97-010 du 20 Août 1997 portant libéralisation de l'espace audiovisuel et dispositions pénales spéciales relatives aux délits en matière de presse et de communication audiovisuelle en République du Bénin, qui règle la question de la procédure de gestion des réactions et plaintes du public :

... toute personne physique ou morale dispose d'un droit de réponse dans le cas où des imputations susceptibles de porter atteinte à son honneur ou à sa réputation auraient été diffusées dans le cadre d'une activité de communication audiovisuelle ... La réponse doit être diffusée dans les conditions techniques équivalentes à celles dans lesquelles a été diffusé le message contenant l'imputation invoquée. Elle doit être diffusée de manière que lui soit assurée une audience équivalente à celle du message précité. ... En cas de refus ou de silence gardé sur la demande par son destinataire dans les quatre (04) jours suivant sa réception ; le demandeur peut saisir le Président du Tribunal de première instance, statuant en matière de référé ... le Président du Tribunal peut ordonner sous astreinte la diffusion de la réponse ...

Mais si les dispositions légales sont aussi claires, dans la pratique de leurs applications par l'ORTB, les plaignants ont rarement gain de cause. De nombreux droits de réponse adressés par les acteurs politiques de l'opposition et certains activistes de la société civile, sont restés sans suite. Manifestement, certains acteurs, de guerre lasse, ont décidé de ne plus réclamer de droit de réponse à l'ORTB.

5 Conclusions et recommandations

Même si l'ORTB est tenue par la loi de produire, de coproduire, d'acquérir, d'échanger et de planifier aussi bien des programmes que des informations pour le public, sans

aucune distinction de race, de culture, de sexe et de religion, tout en reflétant les points de vue et les opinions pluriels, à l'évidence, le radiodiffuseur d'État est partisan. Sa programmation semble peu attrayante pour de nombreux téléspectateurs et auditeurs, car, elle ne s'adresse pas à tous les secteurs de la société, et exclut les opinions en désaccord avec les points de vue du gouvernement.

Les diffuseurs privés commerciaux, qui ont fait l'objet de la présente étude, sont plus jeunes et conduisent une politique éditoriale dynamique à géométrie variable. En revanche, les services d'informations de ces organes, sont pro-institutionnels.

Les deux secteurs (Etat et privé) s'efforcent de promouvoir (dans différentes proportions) les langues nationales.

Recommandations

La nouvelle législation destinée à soulager l'ORTB, telle que proposée aux chapitres 6 et 7, s'impose comme une question préjudicielle à toute amélioration significative et stable des prestations de l'office et à un regain de la confiance et de crédibilité avec son public.

Mais en attendant l'avènement de cette nouvelle réglementation, il urge pour l'ORTB de :

- élaborer un code de conduite pour l'ensemble de sa programmation afin de s'assurer que les principes du journalisme professionnel tels que l'exactitude, l'équité, l'équilibre et l'inclusion sont respectés, et que la liberté d'expression et la libre circulation de l'information et des idées sont pleinement respectées ;
- dans un processus de consultation publique, il soit débattu de la politique éditoriale de l'office et de la ligne directrice des programmes, qui doivent être en phase avec les principes de la radiodiffusion publique, qui doit promouvoir l'intérêt public ;
- réviser tous les programmes de l'ORTB (radio et télévision) dans le but de :
 - offrir une plus grande diversité des programmes ;
 - offrir des services plus attractifs à un auditoire plus exigeant ;
 - programmer davantage de tranches à l'attention des jeunes en diversifiant et en accroissant l'offre de programmes ;
 - étendre les émissions de la télévision nationale à 24 heures ;
- mettre en place un mécanisme efficace de plainte interne au moyen duquel, les citoyens peuvent exprimer leurs préoccupations au sujet du contenu ;
- promouvoir régulièrement des études plus affinées d'audience des médias.

Efforts de réforme des médias

1 Perception de l'ORTB

Au Bénin, le public, dans sa majorité est mécontent de l'ORTB. Une étude d'audience réalisée par Canal France International (CFI) en 2009, montre que 51% des personnes interrogées considèrent une chaîne de télévision privée – Golfe TV comme la plus crédible, lorsqu'il s'agit de la couverture des événements nationaux. L'ORTB a été relégué à la deuxième position avec 34%, malgré le fait qu'il est regardé par le plus grand nombre de personnes¹⁰³. Ces chiffres ne font que confirmer un constat déjà fait en 2008, où 35,9% des Béninois font confiance aux télévisions privées contre 25% pour ORTB¹⁰⁴.

La principale raison de cette désaffection réside dans le fait que, la majorité de l'auditoire considère que l'ORTB fait de la propagande gouvernementale sa préoccupation principale et permanente. A ce propos, sous anonymat un membre éminent de la société civile exprime la pensée de beaucoup de gens :

Je n'ai plus le réflexe d'allumer et de regarder la télévision nationale alors qu'elle devrait être ma première référence en matière d'informations crédibles sur la vie de ma nation. Souvent, c'est lorsqu'un ami ou un parent m'appelle pour me suggérer de regarder un programme précis que je le fais. Et bien souvent, il est question de me faire témoin de la propagande plate.

En Octobre 2010, sept groupes de la société civile ont publié une déclaration dans laquelle ils ont blâmé l'ORTB pour avoir été sous la pression du gouvernement :

¹⁰³ Etude d'audience radio et TV au Bénin, CFI/TNS-Sofres, Octobre 2009 – la dernière étude disponible.

¹⁰⁴ Etude d'audience des médias de Canal (CFI), Bénin 2008.

Les actes (par le gouvernement) de restriction de l'accès à la télévision nationale, notoirement fréquents, au moyen, entre autres, de pressions exercées sur les journalistes, de l'absence de débats contradictoires sur les sujets de la société, de la crainte démentielle de la contradiction, de censures inexplicables et inadmissibles, sont l'une des causes et, au demeurant, la plus importante, de l'impuissance où se trouve le Gouvernement, de convaincre de la sincérité et de la transparence de son action. La responsabilité de la télévision nationale du Bénin est sérieusement engagée dans la propagation de la rumeur et de l'irrationnel qui s'installent avec plus de faveur et de ferveur dans nos mœurs politiques et sociales, soit par voie de renonciation de certains responsables au professionnalisme, soit par voie de complicité de la violation du droit du citoyen à l'information. La télévision nationale sous l'actuelle gouvernance, est devenue une chaîne de propagande, hostile à l'ouverture, et cultivant l'opacité et l'univocité¹⁰⁵.

Urbain Amègbédji, un membre actif de l'ONG Centre Afrique Obota et cosignataire de cette déclaration, a fourni quelques exemples sur lesquels reposait cette évaluation critique¹⁰⁶ :

En 2008, alors que j'avais été invité (par ORTB) pour commenter les résultats des élections communales et municipales, le DTV (Directeur de Télévision) étant entré dans le studio quelques minutes avant le démarrage de l'émission et m'apercevant parmi les débats a manifesté bruyamment sa désapprobation à l'égard du journaliste (qui m'avait invité), lui enjoignant d'éviter d'inviter des gens comme moi à la Télévision nationale.

A plusieurs reprises en 2010, une journaliste (travaillant à l'ORTB) a dû me demander de ne plus venir à des émissions qu'elle voulait organiser sur les élections parce que ses patrons s'opposent à ce que j'intervienne dans lesdites émissions.

Le 12 août 2010, le Centre Afrika Obota (CAO) a enregistré le téléfilm d'une émission « grains de progrès » portant sur les « conséquences économiques et sociales du phénomène ICC service »¹⁰⁷. A la veille de la première diffusion, le Directeur général de l'ORTB a appelé pour interdire la diffusion de l'émission, alors que l'émission était financée par la Fondation Konrad Adenauer et que l'ORTB est lié au CAO et à la FKA par un contrat de prestation. Le CAO après plusieurs

¹⁰⁵ Communiqué de presse intitulé 'Il n'y a que la liberté pour nous éloigner du péril' daté du 11 Octobre 2010 et signé par les organisations de la société civile suivant: ALCRER, Africa Obota Centre, DHPD, FONAC, Nouvelle Ethique, Social Watch, WANEP-Benin.

¹⁰⁶ Entretien téléphonique du 24 Octobre 2012 avec Urbain Amègbédji, coordonnateur du Centre Africa Obota.

¹⁰⁷ ICC Services est une ONG qui s'est livrée à une escroquerie massive des populations béninoises pour leur soutirer plusieurs dizaines de milliards de francs CFA (entre 2006 et 2010). Il s'agit d'une escroquerie à la Madoff dont certains présumés auteurs sont en détention préventive.

sommations interpellatives restées sans suite, a porté plainte au TPI de Cotonou pour rupture abusive de contrat et l'affaire est actuellement pendante devant les tribunaux.

Les journalistes de l'ORTB confirment ces incidents. A titre d'exemple, en Octobre 2010, Nicaise Miguel, journaliste à la télévision nationale, adresse une lettre au directeur général¹⁰⁸ pour se plaindre de la suppression par le directeur de la télévision nationale, de la programmation de l'élément qu'il a réalisé au sujet d'une marche organisée par les centrales syndicales au sujet de « l'affaire dite Dangnivo »¹⁰⁹. Quelques mois plus tard, un collectif de journalistes d'ORTB signe une lettre ouverte conjointe pour dénoncer une série de blocages similaires.

2 Le Gouvernement et les forces politiques

L'article 20 de la Décision n°98-05/HAAC du 17 Juin 1998 donne aux « membres du Gouvernement », dans le cadre des activités de leurs départements respectifs, « le droit de diffuser leurs déclarations, interventions et communications »¹¹⁰. Il n'y a jamais eu de plainte du Chef de l'Etat et des ministres par rapport à un quelconque obstacle à l'exercice de ce droit. C'est bien au contraire, les acteurs de la société civile et les hommes politiques de l'opposition, qui dénoncent des abus de ce droit par l'Exécutif, avec la complicité de la Télévision nationale. Ils estiment que de nombreux programmes de l'ORTB sont consciencieusement élaborés pour dissimuler des manœuvres politiques au profit du parti au pouvoir, compte tenu de la quantité excessive de couverture dont il bénéficie, comme si l'ORTB était exclusivement réservée au Gouvernement et à ses partisans.

La HAAC reçoit de nombreuses plaintes relatives à une injustice relevée à propos de l'accès inéquitable des courants politiques et des associations à la télévision nationale. L'instance de régulation de l'audiovisuel et de la communication a fini par en faire la remarque au directeur général de l'ORTB, à la veille des élections de 2011.

Dans la campagne électorale, la HAAC instaure habituellement des mesures spéciales visant à garantir un traitement égal de tous les candidats. Toutefois, les règles prévues par la HAAC ne sont pas toujours respectées de façon rigoureuse, même en période électorale réputée période de tension sociale.

¹⁰⁸ Cf Lettre du journaliste Nicaise Miguel datée du 6 octobre 2010, adressée au directeur général de l'ORTB.

¹⁰⁹ Urbain DANGNIVO était un cadre du Ministère des finances, qui a mystérieusement disparu depuis 2010, dans le contexte de l'éclatement de l'affaire ICC Services. Les centrales syndicales organisèrent, à l'époque, des marches et des meetings pour exiger que toute la lumière soit faite sur sa disparition inexplicquée.

¹¹⁰ Cf article 20 de la Décision N° 98-05/HAAC du 17 Juin 1998 portant organisation de l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux médias du service public.

S'agissant de la présidentielle de 2011, par exemple, la HAAC a d'abord publié la décision interdisant formellement à tous les médias de « relayer tout élément de campagne politique électorale relatif aux échéances électorales de 2011 avant les périodes prévues par les lois et règlements en vigueur »¹¹¹. Les déclarations de candidatures pour les élections visées figurent au premier plan. L'ORTB aura violé cette décision en diffusant intégralement la déclaration de candidature du candidat Boni YAYI le 29 janvier 2011. Lorsque la HAAC lui enjoint de publier les déclarations de candidature des candidats Adrien Houngbédji et Abdoulaye Bio Tchané « dans les mêmes conditions », le directeur de l'Office (ORTB) n'a pas obtempéré. Il a exigé de chacun des deux autres candidats demandeurs, le paiement d'une somme de cinq millions de francs CFA (US\$ 9 800). Ceux-ci refusent et n'ont pas bénéficié du même traitement.

Ces actes ajoutés à de nombreux autres, ont progressivement contribué à discréditer l'ORTB et notamment, la télévision nationale qui maintenant, n'est pas perçue comme un média qui sert le public.

3 Efforts de réforme des médias

Il y a eu beaucoup d'appels de journalistes et de groupes de la société civile, pour transformer l'ORTB en un véritable diffuseur public, sans aucun résultat tangible.

Les responsables de l'ORTB ont pris le devant des réformes, en initiant un plan stratégique de développement sur la période 2010–2014. Ce plan vise essentiellement à amener les agents de la société à sortir de l'esprit administratif, et à se départir des survivances de la période où l'ORTB avait un monopole sur les ondes au Bénin. Ce plan vise aussi à instaurer de véritables pratiques managériales dans la tête des responsables de l'entreprise, et à leur faire prendre conscience du caractère public des médias qu'ils dirigent.

4 Conclusions et recommandations

Il y a eu quelques tentatives de transformer l'ORTB, diffuseur d'État qui manque de crédibilité en un diffuseur public. De la part de la société civile, les activités sont limitées aux plaintes régulières, sans offrir des suggestions ou des solutions pour résoudre les problèmes. Les résultats des réformes engagées au sein de l'ORTB se font encore attendre sont encore à émerger.

¹¹¹ Cf Article 1^{er} de la Décision N° 10-046/HAAC du 26 octobre 2010 portant réglementation des activités des médias du service public et du secteur privé pendant la période du 02 novembre à la veille de l'ouverture de la campagne officielle pour les élections présidentielle et législatives de 2011.

Recommandations

Pour amener la radio et la télévision nationales à jouer véritablement leur rôle de médias du service public, il est nécessaire que :

- la société civile aille au-delà de ses plaintes actuelles en faisant du lobbying et en organisant des campagnes de libération de l'ORTB ;
- les organisations de la société civile devraient organiser des ateliers visant à promouvoir une meilleure compréhension des principes de la radiodiffusion dans une société démocratique, en leur propre sein, ainsi que dans la société plus large, suivie par des activités visant à familiariser les citoyens avec ces principes, et de faire prendre conscience du rôle de la radiodiffusion publique en particulier ;
- une large coalition devrait être formée pour conduire le processus visant à transformer l'ORTB en un véritable diffuseur public ;
- cette coalition devrait organiser une campagne visant à propager le message selon lequel l'ORTB est un bien public, destiné à servir le public et être contrôlé par le public ;
- la coalition devrait élaborer des politiques pour une nouvelle ORTB dans les domaines de la propriété, de la gouvernance et du financement. Ceux-ci devraient être discutés dans un processus de consultation publique élargie et approfondie ;
- la coalition devrait ensuite organiser une campagne pour que la législation en vigueur et les règlements relatifs à l'ORTB, soient remplacés par une nouvelle législation qui établirait un diffuseur public indépendant, avec un Conseil d'administration indépendant représentant la société béninoise.

Conclusions générales et recommandations

Bien que la Constitution et les lois qui régissent les médias au Bénin proclament la liberté de presse, plusieurs lois relatives à l'application de ce droit contiennent toujours des dispositions qui empêchent sa pleine jouissance, et ne sont pas conformes avec l'esprit de la législation internationale sur la liberté de la presse.

Le Gouvernement lui-même a reconnu que les lois régissant la presse « sont devenus obsolètes »¹¹², et a promis des réformes depuis 2008. Actuellement, le projet de loi est en cours d'élaboration, pour aligner les dispositions légales concernant les droits des médias sur les exigences modernes et démocratiques.

Il devrait être le même pour la réglementation de la radiodiffusion. Bien que les ondes ont été libéralisées en 1997 et l'attribution des fréquences placée sous l'autorité d'un régulateur indépendant, l'Etat pèse encore d'un grand poids dans le processus. L'organisme de régulation, la Haute Autorité de l'Audiovisuel (médias) et de la Communication (HAAC), supervise uniquement le secteur de la radiodiffusion privée, et le Président de la République décide de quelles fréquences seront attribuées aux diffuseurs de l'Etat. La loi donne à l'Etat le pouvoir de bloquer les projets des potentiels radiodiffuseurs privés.

Les dispositions juridiques relatives à la composition de la HAAC stipulent que, trois membres sont nommés par le Président de la République, trois par l'Assemblée nationale et trois par les professionnels des médias. La Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression en Afrique exige que « toute autorité publique qui exerce des pouvoirs réglementaires dans les domaines de la radiodiffusion ou télécommunications » doit être « suffisamment protégé contre les interférences, notamment de nature politique ou économique » et que « le processus de nomination

112 Rapport ILO <http://www.ilo.org/>, op.cit.

pour les membres d'un organisme de réglementation doit être ouvert et transparent, impliquent la participation de la société civile et ne doit pas être contrôlé par un parti politique particulier ». Ces normes ne sont pas remplies au Bénin.

Malgré ces obstacles, le développement du secteur de la radiodiffusion au Bénin a été impressionnant. Il y a une quantité considérable et une certaine diversité dans l'industrie.

L'Office de Radio et de Télévision du Bénin (ORTB) est toujours l'opérateur dominant de radiodiffusion. Il bénéficie de l'avantage d'être le plus ancien des médias, et a profité d'une situation de monopole depuis deux décennies. En outre, il reçoit des contributions financières des contribuables par le biais de l'État, qui est son propriétaire unique. Il possède un vaste réseau d'émetteurs, ce qui lui permet d'exploiter trois stations de radio partout dans le pays. Une quatrième station de radio, mise en place au moment de l'étude, sera consacrée exclusivement à des langues nationales (radio nationale diffuse actuellement dans dix-neuf langues locales). La société répond ainsi aux besoins des divers groupes ethniques dans le pays.

L'ORTB est censé être un service public de radiodiffusion. En fait, il présente beaucoup de caractéristiques d'un média gouvernemental :

- Le diffuseur est sous la supervision du ministre de la Communication.
- Son Conseil d'administration est présidé par le même ministre et composé d'un ensemble de représentants de différents ministères, tous nommés par le gouvernement, tout comme le représentant du public et l'expert en radiodiffusion.
- Ses principaux dirigeants sont directement nommés par le gouvernement, par décret ministériel ; alors que leurs nominations interviennent suite aux propositions de la HAAC, et les suggestions de cette institution constitutionnelle sont rarement respectées.
- Dans les statuts de l'ORTB, le directeur général est habilité, entre autres, à « superviser la mise en œuvre de la politique d'information du gouvernement ».
- Les journalistes travaillant pour le radiodiffuseur sont soumis aux effets délétères de la mainmise du gouvernement sur l'organisation : les pressions diverses, les interdictions arbitraires et l'ingérence du gouvernement dans la prise de décisions professionnelles.
- Le radiodiffuseur n'est également pas protégé contre les immixtions arbitraires de son budget.

Évidemment, à beaucoup d'égards, les conditions à l'ORTB sont en contradiction avec l'article VI de la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique, qui

stipule que « les radiodiffuseurs contrôlés par l'Etat et le gouvernement devraient être transformés en radiodiffuseurs de service public, responsables devant le public à travers le législatif, et non devant le gouvernement ».

La programmation de l'ORTB semble peu attrayante pour de nombreux téléspectateurs et auditeurs, car elle ne satisfait pas tous les secteurs de la société, et exclut des opinions qui ne correspondent pas aux points de vue du gouvernement.

Les 19 stations commerciales existantes suivent généralement le même format de programme. Elles donnent priorités aux actualités, musique, sports, talk-shows et des programmes interactifs. Les radiodiffuseurs privés interrogés dans le cadre de cette étude sont plus jeunes que l'ORTB, et développent une politique éditoriale destinée à servir les intérêts du public en général. Toutes ces radios diffusent en français et dans les langues locales les plus parlées dans leurs zones de couverture.

Il y a aussi 36 stations de radios non commerciales qui opèrent dans des zones rurales ou urbaines. Elles diffusent également en langues françaises et locales. Elles ne bénéficient pas d'un traitement préférentiel ou promotionnel, et sont fortement tributaires de l'aide étrangère. Certains directeurs des radios « communautaires » gérés par l'ORTB sont rejetés par les communautés.

Recommandations

Législation et régulation des médias

Le gouvernement a indiqué qu'il s'est engagé dans le processus de modernisation de la législation avec un impact sur les médias. Les organisations professionnelles des médias et la société civile en général doivent s'assurer que, les nouvelles lois aillent en droite ligne des normes établies par la Déclaration des principes de la liberté d'expression en Afrique, notamment :

- *Toute restriction à la liberté de la presse doit être établie par la loi, doit servir un intérêt légitime et être nécessaire dans une société démocratique.* (Clause II [2]).

De ce fait, toute nouvelle loi doit subir un test à trois étapes :

- les restrictions à la liberté d'expression doivent s'appuyer sur les lois votées par le parlement et ne peuvent être imposées par un décret présidentiel ou sur un modèle tout aussi non-démocratique ;
- elles doivent servir un intérêt légitime, par exemple le droit à la vie privée ;

- les restrictions à la liberté d'expression doivent être nécessaires dans une société démocratique, c'est-à-dire indispensables dans la satisfaction d'un besoin social urgent ;
 - la restriction doit être proportionnelle à l'objectif, et les raisons citées pour justifier les limites doivent être pertinentes et suffisantes.
- *Les Etats doivent revoir toutes les restrictions d'ordre criminel afin d'assurer qu'elles servent un intérêt légitime dans une société démocratique.*

La liberté d'expression ne doit être restreinte l'ordre public ou la sécurité nationale, s'il existe un risque véritable de tort à l'intérêt légitime et qu'il existe un lien causal étroit entre le risque de tort et l'expression. (Clause XIII)

Dès lors, toute nouvelle législation doit :

- reconsidérer l'article 3 de la loi instituant la HAAC. Cet article donne des raisons vagues et ambiguës pour les restrictions à la liberté d'expression ;
 - décriminaliser la diffamation et la calomnie ;
 - abroger les lois qui criminalisent des actes tels que l'offense au Chef de l'Etat ou la publication des fausses informations ;
 - limiter la liste des éventuelles restrictions à la liberté d'expression à un minimum acceptable dans une société démocratique.
- *Tout système de création d'organes de presse écrite ne doit pas imposer des restrictions importantes au droit à la liberté d'expression. (Clause VIII [1])*

Toute nouvelle loi doit dès lors :

- abroger toutes les lois imposant à tout journal sous autorité étatique, de déposer des copies de journaux avant publication ;
 - reconsidérer les lois sur une éventuelle interdiction de publications.
- *L'autorégulation effective s'avère être le meilleur système pour promouvoir des normes solides dans les médias. (Clause IX [3])*
- Toute nouvelle loi doit dès lors :
- S'abstenir d'introduire des mécanismes statutaires pour réglementer l'adhésion aux normes professionnelles et de laisser la promotion des normes dans les médias à l'Observatoire de la Déontologie et de l'Ethique dans les Médias (ODEM).

- *Les organes publics recueillent l'information non pour eux, mais en tant que gardiens des biens publics et tout individu peut avoir accès à ces informations, soumises uniquement à des règles clairement définies et établies par la loi.* (Clause IV [1])

Par conséquent, la nouvelle loi sur le droit à l'information, doit se conformer aux principes énoncés par la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique :

- tout individu a le droit aux informations que détiennent les organismes publics ;
 - tout individu a le droit aux informations détenues par des organismes privés et qui sont nécessaires à l'exercice ou à la protection de tout droit ;
 - tout refus de communiquer une information doit faire l'objet d'appel devant un organe indépendant et/ou devant des tribunaux ;
 - même en l'absence d'une requête, les organismes publics doivent publier les informations importantes concernant le public ;
 - nul ne peut être soumis à aucune sanction pour avoir livré de bonne foi, des informations sur des comportements illégaux ou qui seraient une menace sérieuse pour la santé, la sécurité ou l'environnement, sauf lorsque l'imposition de sanctions sert un intérêt légitime et est nécessaire dans une société démocratique ;
 - les lois sur le secret doivent être amendées autant que faire se peut pour se conformer aux principes de la liberté à l'information.
- Le besoin d'un examen approfondi du rôle de la HAAC.

Le paysage audiovisuel

Le Bénin pourrait élaborer une politique de diffusion avec les objectifs suivants :

- mettre en place une stratégie cohérente à trois niveaux (public, commercial et communautaire) avec des définitions précises des différents secteurs et des mesures concrètes visant à les promouvoir ;

- créer une agence de diversité des médias qui devra soutenir et encourager la création de la communauté, et d'autres petites stations de radiodiffusion locales, et qui seraient financées par des contributions provenant de l'industrie médiatique et du gouvernement. Dans un premier temps, l'Etat pourrait officialiser les mesures de soutien spécifique pour les radios non-commerciales dans l'objectif de réduire leurs coûts d'exploitation ;
- favoriser les chaînes de radio et de télévision commerciales qui aspirent à une plus grande portée ;
- encourager la création de chaînes de télévision privées non commerciales, unique type de média audiovisuel encore absent au Bénin ;
- garantir l'indépendance de la radiodiffusion communautaire des pressions politiques et financières ;
- revoir la législation sur la propriété des médias compte tenu du besoin de créer une industrie durable des médias, dans une économie pauvre en ressources.

La numérisation

Le gouvernement devrait :

- élaborer une feuille de route détaillée, basée sur un cadre juridique bien défini, pour le délai final de 2020, en conjonction avec les parties prenantes ; diffuseurs, fournisseurs de signal et consommateurs en particulier ;
- réviser la loi n°93-018 du 17 avril 1994 portant création de la HAAC, ainsi que la loi n°97-010 du 20 août 1997, relatif à la démonopolisation du secteur de la radiodiffusion en République du Bénin ;
- élaborer un schéma de subvention convenable sur les décodeurs dans le but d'éviter que, les communautés économiquement vulnérables soient constamment hors réseau, parce qu'il leur serait impossible de s'acheter ces appareils ;
- dresser des cahiers de charge pour les décodeurs importés et exonérer de droit de douane ces types d'appareil ;
- élaborer des mesures pour s'assurer que les importateurs

offrent sur le marché, des téléviseurs numériques capables de recevoir les signaux sans décodeurs, afin d'épargner les populations de dépenses inutiles qu'elles pourraient effectuer pour se procurer des équipements, qui deviendront vite obsolètes ;

- exonérer d'impôts, tout équipement de diffusion numérique, afin de permettre aux médias de se procurer plus de matériel numérique. Cette mesure pourrait être accordée pour une période donnée ;
 - créer un service universel de fonds provenant du dividende numérique. Ce fond sera créé pour profiter à l'industrie des télécommunications, ainsi qu'au secteur de la diffusion en général et aux stations radios communautaires en particulier.
- La HAAC, en collaboration avec les diffuseurs, doit sensibiliser davantage le public sur le processus de transition vers le numérique et ses implications, en organisant une vaste campagne d'éducation.
 - Les médias et les autres acteurs doivent se préparer pour le développement d'un nouveau régime de délivrance des permis aux télévisions, et développer des modèles appropriés.

Législation et régulation des médias audiovisuels

Les médias et la société civile doivent ensemble œuvrer à la révision des lois en vigueur sur la diffusion radio et TV. Ils doivent veiller à leur régulation avec, pour objectif, de s'assurer que ces lois sont conformes aux normes établies par la Déclaration des principes de la liberté d'expression en Afrique, notamment :

- *Le système de régulation de diffusion radio et TV doit encourager la diffusion privée et communautaire selon les principes suivants :*
 - *une équité dans l'attribution de fréquences à usage privé, commercial ou communautaire ;*
 - *un organe indépendant de régulation doit être responsable de la délivrance des licences de diffusion et doit garantir le respect des conditions d'obtention de licence ;*
 - *le processus d'attribution de licences doit être équitable et transparent, et doit rechercher la promotion de la diversité pour ce qui est de la diffusion ;*

- *la diffusion communautaire doit être sujette d'une promotion, étant donné qu'elle favorise l'accès à l'information aux communautés rurales peu nanties.*

Conformément à ces normes,

- l'agence de régulation est responsable de l'attribution des fréquences radio et TV, y compris les chaînes radio et TV de l'État ;
 - l'Etat n'a aucun rôle à jouer dans l'attribution des fréquences ;
 - la HAAC réserve le même traitement à toutes les parties prenantes (étatiques, commerciales et non commerciales) de façon équitable, avec une attention spéciale au secteur non commercial ;
 - la HAAC n'institue aucune condition excessive de sources de revenus, en particulier pour les diffuseurs communautaires.
- *Toute autorité qui exerce son pouvoir dans la régulation de la diffusion radio et TV et des télécommunications se doit d'être indépendante et doit s'abstenir de toute interférence particulièrement sur les plans politique et financier.*

Le processus de nomination des membres de l'organe de régulation doit être libre et transparent. Il doit impliquer la participation de la société civile et ne doit être contrôlé par aucun parti politique. (Clause 7)

En conformité à ces standards, la composition du collège des conseillers à la HAAC doit être revue, et des modèles appropriés pour le Bénin doivent être mis sur pied pour s'assurer que, l'organe en charge de la régulation de la diffusion radio et TV est véritablement autonome.

ORTB : Législation et organisation

- Organes de media et société civile, en général, doivent lancer un processus pour l'élaboration d'une nouvelle législation qui transforme l'ORTB, notoirement radiodiffusion-télévision d'Etat/gouvernement en véritables médias audiovisuels de service public, pour l'expression de la diversité des opinions et de la pluralité des sensibilités politiques. Cet instrument juridique devra respecter les normes établies par l'article 6 de la Déclaration des principes sur la liberté d'expression en Afrique qui stipule que : « Les radiodiffuseurs publics doivent être régis par un conseil protégé contre

l'ingérence, en particulier de nature politique ou économique. Aussi, l'indépendance éditoriale des radiodiffuseurs de service public doit-elle être garantie. »

Pour se conformer à ces normes, il est recommandé que :

- le corps administratif de l'ORTB soit un conseil indépendant du gouvernement et des mouvements politiques ;
 - le conseil de l'ORTB soit représentatif du peuple béninois (constitué de membres provenant des syndicats, des associations de médias, de la société civile, des associations de consommateurs, des entreprises et des institutions religieuses et sociales entre autres) ;
 - les membres doivent être nommés dans la transparence, sans aucune ingérence politique ;
 - les citoyens responsables de l'administration publique ou membres actifs des partis politiques ou encore détenant des intérêts économiques dans l'industrie des médias ne soient pas éligibles au Conseil d'Administration de l'office ;
 - le Conseil d'administration de l'ORTB soit chargé de protéger la structure contre toute forme d'ingérence ; politique, religieuse économique ou sociale, garantissant ainsi son autonomie organisationnelle ;
 - le Conseil d'administration n'intervienne pas dans le fonctionnement quotidien de l'ORTB, notamment dans la programmation, et respecte l'indépendance éditoriale de celle-ci ;
 - le Conseil d'administration nomme le Directeur général et les autres Directeurs sans l'ingérence de parties externes à l'ORTB.
- Les journalistes et l'administration de l'ORTB en particulier suivent une formation en matière de radiodiffusion de service public, avec un accent majeur sur :
 - les principes et valeurs de la radiodiffusion publique ;
 - le rôle et les limites des responsables des médias publics ;
 - l'importance du journalisme professionnel dans le contexte de radiodiffusion publique ;
 - les préoccupations des médias publics face à la concurrence ;

- la mission et les objectifs des médias publics à l'ère de la numérisation de l'audiovisuel.
- Le nouveau Conseil d'administration de l'ORTB doit revoir le statut du personnel de l'ORTB afin de garantir l'équité sociale, tout en renforçant les normes professionnelles, et en donnant davantage de flexibilité à l'administration.

ORTB : Financement

La condition sine qua non, pour la réussite de toute réforme de financement, consiste à adopter et à mettre en œuvre une nouvelle loi organique de l'ORTB, qui transformera ce dernier en véritable radiodiffuseur public, crédible.

En effet, l'ORTB doit être financé aussi bien par la redevance audiovisuelle, les subventions de l'État, que par des publicités/sponsorings.

S'agissant de la redevance audiovisuelle, il est recommandé que :

- Le montant des taxes audiovisuelles soit revu et ajusté en s'assurant qu'il reste équitable et socialement/économiquement justifiable ;
- La redevance audiovisuelle soit versée par tous les ménages qui payent les taxes à travers le service du revenu ;
- Les redevances ainsi collectées doivent revenir directement à l'ORTB.

En ce qui concerne les subventions de l'État, il est recommandé que :

- Une commission autonome d'experts détermine le montant de la subvention requise par l'ORTB sur un période de trois ans, afin que ladite institution soit en mesure de remplir ces obligations audiovisuelles envers le public en toute responsabilité et fiabilité ;
- Le parlement finance directement l'ORTB (et non à travers le ministère) sur la base du montant déterminé par la commission d'experts.

Le nouveau cadre institutionnel devra garantir l'autonomie d'organisation et de gestion pour les responsables des médias publics. Cet instrument doit également élaborer une politique financière bien définie. Par ailleurs, des mécanismes de gestion et de contrôle efficaces doivent être mis sur pied par le conseil d'administration de l'ORTB pour prévenir une mauvaise gestion.

Programmation

La nouvelle législation destinée à soulager l'ORTB, telle que proposée aux chapitres 6 et 7, s'impose comme une question préjudicielle à toute amélioration significative et stable des prestations de l'office, et à un regain de confiance et de crédibilité avec son public.

Mais en attendant l'avènement de cette nouvelle réglementation, il urge pour l'ORTB de :

- élaborer un code de conduite pour l'ensemble de sa programmation afin de s'assurer que les principes du journalisme professionnel tels que l'exactitude, l'équité, l'équilibre et l'inclusion sont respectés, et que la liberté d'expression et la libre circulation de l'information et des idées sont pleinement respectées ;
- dans un processus de consultation publique, il soit débattu de la politique éditoriale de l'office et de la ligne directrice des programmes qui doivent adhérer aux principes de la radiodiffusion publique ayant pour objectif, la promotion de l'intérêt public ;
- réviser tous les programmes de l'ORTB (radio et télévision) dans le but de :
 - offrir une plus grande diversité des programmes ;
 - offrir des services plus attractifs à un auditoire plus exigeant ;
 - programmer davantage de tranches à l'attention des jeunes en diversifiant et en accroissant l'offre de programmes ;
 - étendre les émissions de la télévision nationale à 24 heures ;
- mettre en place un mécanisme efficace de plainte interne au moyen duquel, les citoyens peuvent exprimer leurs préoccupations au sujet du contenu ;
- promouvoir régulièrement des études plus affinées d'audience des médias.

Efforts de réforme

Pour amener la radio et la télévision nationales à jouer véritablement leur rôle de médias du service public, il est nécessaire que :

- la société civile aille au-delà de ses plaintes actuelles en faisant du lobbying et en organisant des campagnes de libération de l'ORTB ;
- les organisations de la société civile devraient organiser des ateliers visant à promouvoir une meilleure compréhension des principes de la radiodiffusion dans une société démocratique, en leurs propres sein, ainsi que dans la société plus large, suivie par des activités visant à familiariser les citoyens

avec ces principes et de faire prendre conscience du rôle de la radiodiffusion publique en particulier ;

- une large coalition devrait être formée pour conduire le processus visant à transformer l'ORTB en un véritable radiodiffuseur public ;
- cette coalition devrait organiser une campagne visant à propager le message que l'ORTB est un bien public, destiné à servir le public et être contrôlé par le public ;
- la coalition devrait élaborer des politiques pour une nouvelle ORTB dans les domaines de la propriété, de la gouvernance et du financement. Ces nouvelles orientations devraient être discutées dans un processus de consultation publique élargie et approfondie ;
- la coalition devrait ensuite organiser une campagne pour que la législation en vigueur, et les règlements relatifs à l'ORTB soient remplacés par une nouvelle législation, qui établirait un diffuseur public indépendant avec un Conseil d'administration indépendant, représentant la société béninoise.

