

**LA DEMONOPOLISATION DE LA RADIODIFFUSION
AU CAMEROUN
DESCRIPTION DU MONOPOLE PRE-EXISTANT
ENONCIATION DE LA DEMONOPOLISATION ET
SON APPLICATION**

RESUME

Le Cameroun a connu, jusqu'en 1990, un régime de monopole étatique en matière de radiodiffusion. Ce monopole portait sur les éléments suivants : production, programmation, diffusion.

Ce monopole, décrié tant sur le plan juridique que sur le plan politique, a succombé sous l'effet de l'adoption de la loi 90/052 du 19 décembre 1990 sur la liberté de la communication sociale.

Cette loi, après avoir esquissé le cadre général de la démonopolisation au Cameroun, a laissé le soin au pouvoir exécutif de définir, par voie réglementaire, les modalités pratiques du nouveau système.

Depuis 1990, le pouvoir exécutif garde silence. Aussi l'auteur indique-t-il, en fin de l'article et de lege ferenda, des orientations vers lesquelles pourrait s'effectuer la démonopolisation de l'audiovisuel au Cameroun.

ABSTRACT

State monopoly control of radio broadcasting prevailed in Cameroon till 1990. This monopoly took the form of programme production, programming and broadcasting.

The monopoly, decried from a legal and political standpoint, bowed out with the adoption of law number 90/052 of December 19, 1997, on the freedom of social communication.

The law defined the modalities for « demonopolisation » empowering the executive to spell out the practical operations of the new system.

Since 1990, the executive has been silent about it. The author points up the orientation which « demonopolisation » of audio-visual media in Cameroon should take.

LA DEMONOPOLISATION DE LA RADIO-DIFFUSION
AU CAMEROUN
DESCRIPTION DU MONOPOLE PRE-EXISTANT
ENONCIATION DE LA DEMONOPOLISATION ET
SON APPLICATION

RÉSUMÉ

La Cameroon a connu jusqu'en 1990, un régime de monopole étatique en matière de radiodiffusion. Ce monopole portait sur les éléments suivants : production, programmation, diffusion.
Ce monopole de fait a été écarté par un décret du 19 décembre 1990 qui a autorisé de fait de l'émission de la radio et de la télévision par des particuliers.
Cela ne signifie pas que le régime de la radiodiffusion au Cameroun a été écarté de son état de monopole de fait. En effet, la loi de 1990 ne peut être considérée que comme une loi de dérogation à l'application de la loi de 1960. Elle n'a pas eu pour effet de modifier la structure de la radiodiffusion au Cameroun.

ABSTRACT

State monopoly control of radio and television broadcasting in Cameroon until 1990. The monopoly over the field of programme production, programming and broadcasting.
The monopoly de facto was broken down by a decree of December 19, 1990, which authorized the emission of radio and television by individuals.
This does not mean that the regime of radio and television in Cameroon has been abolished. In fact, the law of 1990 can only be considered as a derogation from the application of the law of 1960. It has not had the effect of modifying the structure of radio and television in Cameroon.

**LA DEMONOPOLISATION DE LA RADIODIFFUSION
AU CAMEROUN
DESCRIPTION DU MONOPOLE PRE-EXISTANT
ENONCIATION DE LA DEMONOPOLISATION ET
SON APPLICATION**

Par

Pierre-Paul TCHINDJI
Enseignant à l'ESSTIC,
Université de Yaoundé II

L'Etat camerounais, pour l'avoir hérité de l'Etat français, a connu le monopole sur tout ce qui concerne la poste, les émissions télégraphiques, téléphoniques et radio-électriques. Ces émissions radio-électriques comprennent, entre autres, la radiodiffusion sonore et la radiodiffusion visuelle (télévision). Après la description de ce qu'a été le monopole préexistant (I), nous énoncerons la démonopolisation contenue dans de récents textes et rechercherons l'application qui peut en être faite (II).

**I - DESCRIPTION DU MONOPOLE ETATIQUE PRE-EXISTANT
SUR LA RADIODIFFUSION AU CAMEROUN**

Le monopole étatique en matière de radiodiffusion camerounaise s'est exprimé dans le temps de plusieurs façons (A). De plus, le contenu de ce monopole est multiforme. Ce fait est dû aux divers éléments sur lesquels il s'appuie (B).

**A - Les modalités d'expression du monopole de la radio-télévision
dans le temps**

Les modalités d'expression du monopole de la radio-télévision varient selon les périodes marquantes de l'histoire du Cameroun. On distingue ainsi la période de la tutelle française et la période post-indépendance.

a) Sous la tutelle française

La radiodiffusion a fait son apparition au Cameroun en 1941. Elle avait pour mission, à cette époque, de soutenir la lutte de libération de la France sous occupation allemande. Les émissions se sont arrêtées à la fin de la guerre, en 1944, après mission accomplie. Elles reprirent en 1946, sous l'égide du Ministère de la France d'Outre-Mer.

En 1956, avec la création d'un organisme para-étatique, la Société de radiodiffusion de la France d'Outre-Mer (SORAFOM), Radio-Cameroun quitte l'emprise du Ministère de la France d'Outre-Mer pour cette nouvelle structure. Mais cela ne change rien au monopole.

b) La période post-indépendance

Avec la vague des indépendances africaines dans les années soixante, une nouvelle structure se crée en France, pour une meilleure gestion des radios francophones d'Afrique et de l'Océan indien. C'est l'Office de Coopération Radiophonique (OCORA), institué par un décret français du 14 avril 1962.

Cette gestion des radios francophones d'Afrique se fera à deux vitesses. En effet, suivant des conventions passées avec l'OCORA, un premier groupe de pays (le Dahomey - l'actuel Bénin - la Haute-Volta - l'actuel Burkina-Faso - le Niger, le Tchad, la République Centrafricaine, le Gabon et le Congo) lui confie la totale gestion de leurs services nationaux de radiodiffusion ; cela implique la participation de la France aux dépenses d'équipement et de fonctionnement. Les gouvernements intéressés ne s'occupaient que de la programmation.

Un deuxième groupe de pays (le Mali, le Sénégal, la Mauritanie, Madagascar, la Côte-d'Ivoire et le Cameroun) opte, au contraire, pour une intervention réduite de la France dans la gestion de leurs services de radiodiffusion. Ce groupe sollicite juste une aide en formation de personnel, l'octroi de certains équipements et des programmes prêts à diffuser.

Au lendemain de l'indépendance, le Cameroun qui a choisi de gérer lui-même ses services de radiodiffusion, organise le monopole dans ce domaine de deux façons : dans un premier temps, le monopole s'est exercé au sein d'un service public administratif basé au sein du Ministère chargé de l'Information. Par la suite, le monopole s'est exercé au sein de sociétés para-étatiques sous la tutelle du ministère chargé de la communication.

La période de la radiodiffusion service public administratif va de 1962 à 1986. Durant cette période, la radiodiffusion sonore est gérée par une direction faisant partie intégrante du Ministère chargé de l'Information ou de la Communication. Il en est de même de la télévision, arrivée fort tard sur la scène camerounaise, en 1985 ; sa gestion a été confiée, dès le départ, au Ministère chargé de la Communication.

En 1986, l'Etat camerounais décide de confier la gestion des activités de télévision à un établissement public à caractère industriel et commercial. Cela se concrétise par la création de l'Office de télévision nationale (CTV)¹.

La création de cette nouvelle institution cause du mécontentement au sein du personnel de l'Etat travaillant à la radiodiffusion sonore qui se met en grève. Le mécontentement est de courte durée puisqu'un nouvel établissement est créé par la loi 87/020 du 17 décembre 1987. Il est dénommé Office de radio-télévision du Cameroun, en abrégé CRTV. Cette nouvelle structure remplace le tout récent Office de télévision nationale, la CTV. De plus, la CRTV est chargée de la production et de la diffusion des produits radiophoniques sonores.

L'année 1987 enregistre un autre fait majeur, à savoir la promulgation de la loi n° 87/019 du 19 décembre sur la communication audiovisuelle. Cette loi donne une définition précise, en son article 2, de la communication audiovisuelle. C'est la production, la programmation, la diffusion et la mise à la disposition du public, par tous moyens technologiques appropriés, notamment par voie hertzienne, par câble, par satellite, par fibre optique, de sons, d'images, de documents, de données et de messages de toute nature. Cette loi réaffirme le monopole de l'Etat sur les activités de radiodiffusion sonore et de télévision. Par ailleurs, cette loi innove par la possibilité qu'elle crée d'accorder des dérogations à ce monopole en faveur des organismes privés. Le glas du monopole étatique est-il sonné ? Il n'en est rien. Pas une seule dérogation n'interviendra. Il faudra attendre 1990, année des « libéralisations », pour que la démonopolisation soit énoncée, de façon plus claire, dans un texte.

B - Contenu juridique du monopole

Le parcours historique des modalités du monopole de l'Etat sur la radio-télévision au Cameroun a montré que ce monopole s'appuie juridiquement sur trois éléments : la production, la programmation et la diffusion².

a) Le monopole de production

Le monopole de la production consiste, pour l'organisme spécialisé compétent, à s'ériger en seul producteur des programmes destinés au public.

Cet aspect du monopole est battu en brèche par les contraintes de programmation. En effet, les médias audiovisuels ont de larges plages horaires à combler et les structures étatiques sont incapables de produire des volumes de programmes à même de remplir ces plages. Aussi l'Etat fait-il appel à des productions d'origine étrangère, souvent en grande quantité.

b) Le monopole de programmation

Le monopole de programmation est le pouvoir que détient l'Etat ou l'organisme spécialisé compétent, de décider seul des programmes de radiodiffusion sonore et de télévision à diffuser au public. Généralement, l'Etat met du soin à appliquer ce droit. Parfois, un comité ad hoc opère une censure préalable de tout ce qui doit passer à l'antenne. Souvent, c'est le Ministre chargé de l'Information ou de la Communication qui délivre, en personne, le « bon à diffuser ».

c) Le monopole de diffusion

C'est depuis le lendemain de la deuxième guerre mondiale que l'Etat français s'était octroyé le monopole de diffusion radiophonique. L'Etat camerounais a hérité de ce monopole et cette idée a été clairement exprimée à l'article 17 du décret du 24 mars 1960 portant organisation du Secrétariat d'Etat à l'information, à l'éducation populaire et à la jeunesse et aux sports.

Ce monopole recouvre la diffusion, au public en général, de programmes portés par des ondes hertziennes. C'est de la communication de masse, par opposition à la communication interpersonnelle, du genre téléphonique par exemple. L'Etat peut également diffuser ses programmes par tous autres procédés de télécommunications : câble, satellite, etc.

Le monopole étatique en matière audiovisuelle n'a cessé d'être combattu tant sur le plan juridique que sur le plan politique. Sur le plan juridique, il est souvent affirmé que le monopole étatique est en contradiction avec le principe de la liberté d'expression inscrite, à la fois, dans la loi fondamentale camerounaise et dans certains accords multilatéraux dûment ratifiés par le Cameroun ou auxquels il a adhéré³. Sur le plan politique, le monopole étatique a souvent été décrié par les partis politiques nés sous l'effet du vent venu de l'Est.

Ces critiques d'ordre juridique et politique ont amené l'Etat camerounais à procéder à la levée du monopole de la radiodiffusion au Cameroun.

II - LA RECENTE DEMONOPOLISATION DE LA RADIODIFFUSION AU CAMEROUN

La démonopolisation de la radiodiffusion au Cameroun est énoncée dans de textes précis qui souffrent d'une certaine insuffisance (A). Aussi faut-il donner des orientations pour une bonne application de ces textes (B).

A - Enonciation textuelle de la démonopolisation

Deux textes sont à la base de la démonopolisation de la radiodiffusion au Cameroun : la loi n° 87/019 du 17 décembre 1987 fixant le régime de la communication audiovisuelle et la loi n° 90/052 du 19 décembre 1990 sur la liberté de la communication sociale.

Le premier texte prescrivait la liberté de la communication audiovisuelle. Mais il contenait des dispositions contradictoires car, pendant que le premier paragraphe de son article 3 affirmait la liberté de la communication audiovisuelle, le second paragraphe du même article confiait le monopole des activités de radio-télévision à l'Etat. Cette disposition enlevait ainsi toute sa substance à la liberté proclamée au paragraphe 1er. Le législateur de 1987 s'en est d'ailleurs rendu compte et a prescrit une possibilité de déroger au monopole inscrit à l'article 3 (2). L'article 3 (3) dispose que « des dérogations spéciales à ce monopole peuvent être accordées en faveur d'organismes privés, dans des conditions fixées par voies réglementaire ».

La loi de 1987 a néanmoins été très novatrice en ce qu'elle a ouvert une brèche dans la forteresse du monopole étatique. Avec cette loi, la situation était la suivante : la règle était le monopole et l'exception, la possibilité de déroger au monopole en faveur d'organismes privés éventuels. Aussi ne nous semble-t-il pas erroné de fixer à 1987 la naissance juridique de la levée du monopole de l'audiovisuel au Cameroun. Mais cette volonté du législateur ne s'est pas concrétisée dans la pratique par l'émergence de diffuseurs privés, l'exécutif ne s'étant pas empressé de déterminer, par voie réglementaire, les conditions devant faciliter les dérogations prescrites par la loi.

En 1990, le législateur a formellement aboli le monopole étatique en matière de radiodiffusion sonore et télévisuelle. L'expression « monopole étatique » a complètement disparu de la loi n° 90/052 du 19 décembre 1990 relative à la communication sociale. Cette loi crée deux secteurs distincts de communication audiovisuelle : le secteur public, où les entreprises se créent sans licence, et le secteur privé où les entreprises se créent suite à l'obtention d'une licence délivrée selon des modalités qui devaient être déterminées par voie réglementaire.

La lecture de ces deux textes de base en matière de démonopolisation de la radiodiffusion au Cameroun indique qu'ils sont bien vagues et ne sont pas capables à eux seuls d'instaurer le pluralisme audiovisuel. Le texte de 1990 indique que des textes réglementaires doivent être pris pour aménager la démonopolisation. Or depuis 1990, année de promulgation de la loi qui lève le monopole, l'exécutif n'a pas encore déterminé lesdites modalités. Devant ces insuffisances textuelles, nous proposons des orientations qui pourraient présider à la détermination des modalités d'aménagement du pluralisme de l'audiovisuel au Cameroun.

B - Les orientations pour une meilleure application des textes relatifs à la démonopolisation

De par la loi n° 90/052 du 19 décembre 1990, la summa divisio sur laquelle repose la démonopolisation est la distinction entre le service public et le secteur privé de la communication audiovisuelle. Cela suppose un partage de rôles bien précis entre les deux secteurs (a) et, ensuite, une libéralisation effective en faveur du secteur privé : il importe de donner des indications sur la substance de la démonopolisation (b).

a) Le partage de rôles entre le secteur public et le secteur privé

Le partage en secteur public et en secteur privé étant la base de la démonopolisation, il faut que le partage des rôles soit précis entre ces deux secteurs. Le secteur étatique doit se confiner dans le rôle de servir l'intérêt général. Le secteur privé, bien que voué à la recherche de l'intérêt individuel, devrait assurer un minimum de service public.

1 - Rôle du secteur public

Dans son rôle d'opérateur en communication audiovisuelle, l'Etat devrait baser son action sur l'intérêt général qui est sa vocation traditionnelle. La formulation de cette idée nous est donnée, en exemple, par l'article 5 de la loi française du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle :

« Le service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision, dans son cadre national et régional, a pour mission de servir l'intérêt général :

- en assurant l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information :

- en répondant aux besoins contemporains en matière d'éducation, de distraction et de culture des différentes composantes de la population, en vue d'accroître les connaissances et de développer l'initiative et les responsabilités des citoyens :

- en contribuant à la production et à la diffusion des oeuvres de l'esprit ».

L'article 5 du même texte continue en citant d'autres missions d'intérêt général que les médias audiovisuels publics devraient accomplir :

- favoriser la communication sociale et notamment l'expression, la formulation et l'information des communautés culturelles, sociales, professionnelles et des familles spirituelles et philosophiques :

- participer par des actions de recherche et de création au développement de la communication audiovisuelle, en tenant compte de

l'évolution de la demande des usagers et des mutations qu'entraînent les techniques nouvelles :

- favoriser la diffusion à l'étranger de la culture française sous toutes ses formes et participer au dialogue des cultures et en particulier les cultures francophones.

Pour mener à bien cette mission de servir l'intérêt général, il faut que l'Etat repense l'organisation du secteur public de l'audiovisuel. Il est de notoriété publique que le système audiovisuel étatique actuellement en service n'a pas changé du point de vue de sa philosophie de base, et cela, en dépit des nouveaux textes. Ce système se trouve actuellement sous l'autorité administrative avec tout ce que cela comporte de sujétions en tous genres. Il y aurait lieu de soustraire l'audiovisuel public de l'emprise administrative et de la rendre autonome. Sur le plan pratique, cela faciliterait la tâche des journalistes de ce secteur qui ont un choix cornélien à opérer entre les devoirs d'obéissance et de réserve à l'égard de l'Etat et la nécessaire obligation de servir l'intérêt général par une information objective et pluraliste.

2 - Rôle du secteur privé

Comme son nom l'indique, le secteur privé poursuit un intérêt privé par apposition à l'intérêt général. En radiodiffusion, la communication est de masse. Cela signifie qu'elle ne s'effectue pas de personne à personne, comme une communication téléphonique. Le message émis est à la disposition de toute personne munie d'un récepteur radio. Aussi s'impose la nécessaire intervention de l'Etat dans le secteur privé pour qu'une police des ondes soit assurée. Le droit positif camerounais contient, par exemple, des dispositions sur les bonnes mœurs et la protection des mineurs. Il devrait être rappelé aux diffuseurs privés que le contenu de leurs émissions devraient respecter de telles dispositions.

D'autre part, les émissions des diffuseurs privés étant accessibles à tout le monde, l'Etat devrait demander à ces diffuseurs d'effectuer un minimum de service public. Il s'agit de la diffusion d'une petite partie de programmes dont le contenu culturel sert l'intérêt général. Cela peut consister en l'exigence de production de programmes originaux ou en la prescription de quotas de certains genres de productions à diffuser.

Cette exigence de minimum de service public s'impose du fait que, avec le déferlement des productions audiovisuelles à partir des satellites, certains diffuseurs ont vite fait de constituer des bouquets de ces programmes et de les rediffuser à destination de leurs publics. Dans ce cas, l'impératif de gain prime sur tout effort de création de programmes originaux. Le minimum de service public contribue, à sa façon, à promouvoir la culture nationale.

Ainsi compris, les secteurs audiovisuels public et privé doivent, pour fonctionner en bonne harmonie, être soumis à l'action régulatrice d'une autorité autonome idoine, genre conseil national de la communication (institution prévue à l'article 88 de la loi 90/052 du 19 décembre 1990). Une telle institution aura un rôle de réglementation en matière des médias et un rôle de répression en matière de violation de cette réglementation. Pour être opérationnelle et efficiente, cette institution devra disposer des moyens à la taille de la mission qui lui est ainsi envisagée.

b) Indications sur la substance de la démonopolisation

Les rôles des secteur public et privé étant ainsi définis, la démonopolisation dont devrait bénéficier le secteur privé porte sur les points où le monopole étatique était solidement ancré. Il s'agit de la production, de la programmation et de la diffusion.

1 - La démonopolisation de la production

La levée du monopole sur la production consisterait à libéraliser le domaine de la production. Pour cela, il faudrait enlever toute entrave tant juridique que matérielle à la production. Il faudrait supprimer les autorisations préalables et les paiements de redevances pour les enregistrements sonores et visuels (télévisuels et cinématographiques). Cela consisterait également à laisser l'accès libre aux lieux où se déroulent des événements d'actualité aux reporters. Il faut les laisser enregistrer ces événements en toute quiétude, sans tracasserie d'aucune sorte. La libéralisation de la production consisterait également à ne pas gêner la création par l'institution d'une censure préalable sur les productions audiovisuelles en phase de conception et de réalisation.

L'avènement d'un secteur privé de la radio-télévision va avoir pour conséquence immédiate l'arrivée en masse de diffuseurs privés dans ce secteur. Il se posera alors le problème de rareté de productions originales à diffuser. L'Etat se doit donc de rechercher avec le concours des intéressés, les mesures incitatives pouvant faciliter la production de programmes originaux nationaux.

2 - La démonopolisation de la programmation

La levée du monopole de programmation consisterait à laisser libre choix, aux entreprises d'audiovisuel, de proposer au public des programmes, en quantité et en qualité prédéterminées dans leurs licences. La liberté de ces entreprises ne devrait, cependant, pas être sans bornes.

En effet, l'autorité qui délivre la licence peut imposer quelques restrictions aux sociétés de programmes. Ces restrictions peuvent porter sur la

délimitation du temps d'antenne, les quotas d'oeuvres originales endogènes à diffuser, les genres de programmes à diffuser ou à ne pas diffuser aux heures de grande écoute. De plus en plus, ces restrictions portent sur la programmation de la publicité. On en limite soit la qualité soit la quantité. Ces restrictions sont souvent assorties de sanctions en cas de leurs violations.

3 - La démonopolisation de la diffusion

Pour diffuser leurs programmes, les entreprises de radiodiffusion utilisent les moyens de télécommunication suivants : les ondes hertziennes, le câble et les satellites. La levée du monopole de diffusion consisterait à laisser les diffuseurs privés utiliser tous les moyens de télécommunication pour diffuser les programmes qu'ils ont élaborés pour leurs publics.

Ceci implique deux faits : soit la possibilité pour les diffuseurs privés, d'accéder au réseau de diffusion radiophonique de l'Etat, soit de laisser les diffuseurs privés constituer leurs réseaux autonomes pour la diffusion radiophonique.

Quel que soit le propriétaire des installations de diffusion radiophonique, il faut que l'entreprise privée de radiodiffusion dispose de bandes de fréquences radio-électriques pour assurer les émissions. Dans ce cas, le monopole de l'Etat reste intact : lui seul doit attribuer des bandes de fréquences de peur qu'une cacophonie indescriptible ne s'installe dans les ondes. L'Etat peut le faire soi-même ou déléguer son pouvoir à une autre autorité ; telle la haute instance de régulation de l'audiovisuel.

Des modalités retenues quant à chacun de ces points d'appui de la levée du monopole résultera un bon ou mauvais paysage audiovisuel pour le Cameroun. Aussi l'Etat se doit-il de mettre du soin à élaborer ces modalités. Pour cela, il devrait, si besoin est, d'entourer d'experts avisés et compétents en la matière.

En conclusion, on peut dire que le Cameroun doit affronter un grand défi, celui de mettre en place un système audiovisuel mixte, public et privé, et de type concurrentiel. Pour arriver à de bons résultats, cette mise en place doit se faire après une large concertation concernant tous les milieux intéressés. Les spécialistes, professionnels et chercheurs doivent être mis à contribution pour inventorier toutes les pistes possibles et n'en retenir que les meilleures. La transparence dans la procédure est de nature à solidifier le système. Les écueils que pourra rencontrer l'édification d'un tel système pourraient provenir des clivages politiques systématiques et exclusifs. Aussi, tous les Camerounais, toutes chapelles politiques confondues, devraient-ils être associés à cette grande entreprise, car le Cameroun a besoin des énergies de tous ses fils pour réussir sa réforme de l'audiovisuel.

NOTES

1. La CTV a été créée par l'ordonnance n° 86/001 du 26 avril 1986 : cette ordonnance a été ratifiée, trois mois plus tard par la loi n° 87/4 du 15 juillet 1987.
2. Tant les textes portant création des ministères de l'Information ou de la Communication que ceux créant les organismes para-étatiques chargés de l'audiovisuel public disposent que le monopole étatique repose sur les trois éléments.
3. Parmi ces textes, il y a lieu de mentionner le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.