



ⁱ Migration vers la radiodiffusion numérique en Afrique de l'Ouest

Un survol et des stratégies pour accélérer la transition

Russell Southwood

*Association pour le progrès des communications (APC)
et Balancing Act*

Juin 2011

Table des matières

1. Introduction.....	2
2. L'état actuel de la situation	2
3. Mettre en place un processus de transition vers la radiodiffusion numérique	5
3.1. Définir la politique gouvernementale et les objectifs réglementaires.....	6
3.2. Travailler avec des partenaires – Une approche axée sur les groupes de travail	8
3.3. Stratégie de déploiement	9
4. Bibliographie.....	10

1. Introduction

Cette note d'information fait la synthèse de la situation actuelle concernant la transition vers la radiodiffusion numérique dans 16 pays d'Afrique de l'Ouest. Les évolutions ont été suivies sur les dix-huit derniers mois, mais il doit indéniablement exister des changements non encore rendus publics. Alors merci de nous écrire et de nous dire si cette évaluation est exacte et/ou si des mises à jour s'avèrent nécessaires.

2. L'état actuel de la situation

Jusque-là, trois pays sont en avance (avant la mise en œuvre) : il s'agit du Ghana, de la Guinée et du Nigeria. Parmi eux, le Ghana et le Nigeria sont tous les deux dans ce qu'on pourrait appeler la phase de lancement pré-public et sont les « adopteurs précoces ». Ces pays ont mis en place des groupes de travail ou des comités pour suivre la transition, soit le Ghana, le Nigeria et le Sénégal, et trois autres, le Bénin, le Mali et le Niger, ont pris la décision d'en établir.

Une certaine forme de débat public a commencé dans sept pays : il s'agit du Bénin, du Burkina Faso, du Ghana, du Mali, du Niger, du Nigeria et du Sénégal. Le Cap Vert a engagé un consultant pour préparer un projet de stratégie. Dans cinq pays, il semble qu'aucune mesure n'ait encore été prise et que le processus pourrait prendre cinq ans ou plus si bien que ceux qui commencent maintenant ne pourront probablement pas terminer à temps. Par conséquent, certains de ces pays ne respecteront probablement pas l'échéance fixée par l'UIT. La Côte d'Ivoire ne fait pas partie de cette synthèse car tout au long de la période de préparation de ce travail, elle a souffert d'une instabilité politique qui a débouché sur la récente guerre civile.

Les membres francophones de l'UMOA ont un sous-comité qui a jugé ce problème important. Il semble que cela ait eu un certain impact sur la politique nationale dans nombre de pays membres puisque cette question a été mise de l'avant.

Tableau 1 : Synthèse de l'évolution dans la transition au numérique

Pays	Débat public	Groupe de travail	Pilote	Lancement public	Notes
Bénin	•				Février 2010 : Décision de mettre en place un Comité de transition
Burkina Faso	•				Avril 2010 : Présentation d'un projet de stratégie à l'atelier d'ARCE
Cap Vert					Mars 2011 : Recrutement d'un consultant chargé de préparer un projet de stratégie
Côte d'Ivoire					En suspens en raison de la situation politique
Gambie					Aucune mesure n'est encore prise
Ghana	•	•	•		NGB en JV avec GBC
Guinée			•		Star Times a fait un test pilote.
Guinée-Bissau					Aucune mesure n'est encore prise

Liberia					Aucune mesure n'est encore prise
Mali	•				Février 2011: Décision de mettre en place un Comité de transition
Mauritanie					Aucune mesure n'est encore prise
Niger	•				Août 2010: Décision de mettre en place un Comité de transition
Nigeria	•	•	•		Star Times en JV avec NTA. Dans l'attente de la réponse du gouvernement sur la note du groupe de travail.
Sénégal	•	•			A lancé le projet de stratégie.
Sierra Leone					Aucune mesure n'est encore prise
Togo					Aucune mesure n'est encore prise

Trois études de cas détaillées ont été réalisées sur le Ghana, le Nigeria et le Sénégal. Ces pays sont parmi les premiers à avoir adopté la diffusion numérique sur le continent. Les études de cas sur les progrès réalisés dans ces pays sont disponibles sur le site d'APC sur la transition au numérique :

<http://digmig.apc.org/en/frontpage>

Ailleurs sur le continent, les pionniers se trouvent en Afrique du Nord –Algérie, Maroc et Tunisie- ou en Afrique sub-saharienne : Kenya, Maurice, Afrique du Sud, Tanzanie et Ouganda.

Voici des informations supplémentaires sur les autres :

Bénin : La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, le régulateur des médias, est responsable de l'octroi des licences et des fréquences. Au cours d'un atelier en décembre 2010 un membre du personnel du radiodiffuseur d'état, l'ORTB, et un invité du régulateur des médias du Maroc, HACA ont fait une présentation sur le sujet.

Burkina Faso : L'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) et l'UEMOA ont tenu un atelier à la fin de 2009 sur les défis de la transition au numérique. Cet atelier a été suivi d'un autre initié par le Conseil Supérieur de la Communication (CSC) du Burkina Faso à la fin mars 2010 intitulé: « Les enjeux professionnels et socio-économique de la radiodiffusion numérique : vers l'élaboration d'une stratégie nationale à l'échéance de 2015. » L'atelier était subventionné par le ministère de la Poste et des Technologies de l'information et de la communication.

Le ministre Christmas Kabore a accueilli l'initiative du CSC dont il a dit « qu'il cherche à engager tous les acteurs techniques, politiques et institutionnels impliqués dans l'approche à ce problème. » En avril 2010, le régulateur national des télécommunications, ARCE, a tenu un atelier sur le même thème et a présenté une stratégie pour résoudre les problèmes de spectre en jeu.

Le Cap Vert : Un atelier a été organisé par l'Agência Nacional das Comunicações, (ANAC) et l'UIT en novembre 2010 sur la « Télévision numérique terrestre » pour les pays lusophones et hispanophones en Afrique. ANAC a par la suite lancé un appel d'offres pour engager un consultant chargé de préparer une stratégie nationale pour la « transition à la télévision numérique terrestre ». La date limite pour les soumissions a été fixée à mars 2011. Les objectifs de la consultation étaient les suivants :

- Préparer une étude détaillée de la transition, qui devrait contenir les actions individuelles à mener aux différentes étapes (introduction de la période de diffusion simultanée de la TNT, arrêt de la télévision analogique), de même que le programme de mise en œuvre de chaque phase ;
- Définir la meilleure politique de régulation sur les plans technique et économique pour assurer une transition efficace de l'analogique au numérique qui ait un impact minimal, notamment sur les opérateurs et les consommateurs ;
- Favoriser les conditions nécessaires pour assurer la transition au numérique et par conséquent la fin des diffusions de la télévision analogique terrestre au plus tard le 17 juin 2015;
- Étudier la possibilité de créer une entreprise de télécommunication et de diffusion des signaux de radiodiffusion de TNT
- Préparer une stratégie nationale pour assurer l'adoption de la TNT par les consommateurs ;
- Soumettre un plan proposé pour la mise en œuvre de la TNT et la mise sur pied d'un comité de surveillance

Guinée : Star Times a conduit un test pilote avec le radiodiffuseur d'État, la Radiodiffusion Télévision Guinéenne, mais le processus ne semble pas avoir fait de grands progrès par la suite.

Mali : En février 2011, un atelier subventionné par l'IUT a eu lieu au cours duquel les parties prenantes (représentant les médias publics et privés, le CRT, les ministères de la Communication et de la Culture, les régulateurs) ont décidé de mettre en place un « comité de transition » pour surveiller le processus. Le secrétaire général du ministère de la Communication et des TIC, Oumar Maiga, a déclaré que « Le processus d'introduction de la télévision et de la radio numériques ne procède pas exclusivement du changement technologique, mais vise également à créer de meilleures conditions pour offrir des émissions de qualité qui enrichissent l'espace audiovisuel au Mali. »

Le plan de transition au numérique au Mali donne environ 8 multiplexeurs au niveau national et 8 multiplexeurs supplémentaires pour les capitales régionales. Le plan propose l'utilisation de la norme MPEG4.

Niger : En août 2010, le secrétaire général du ministère de la Communication, des TIC et de la Culture, Seydou Ali, a mis sur pied le Comité d'élaboration de la stratégie pour la transition vers la radiodiffusion numérique. Ce comité disposait d'un délai de trois mois pour effectuer son travail et remettre au gouvernement un document de stratégie.

Le comité comprend deux représentants du ministère, un représentant de l'Autorité de régulation multisectorielle, un Conseil supérieur (à présent Observatoire national) de la communication, un nouveau Haut commissaire pour les technologies de l'information et de la communication, un représentant du ministère de l'Économie et des Finances, deux représentants du radiodiffuseur public, l'Office de la Radio et de la Télévision du Niger (ORTN), un représentant des stations de radio privée, un représentant des opérateurs de télécommunication et des associations représentatives des consommateurs. Il est présidé par le secrétaire général du ministère.

Sierra Leone : En septembre 2008, le ministre délégué à l'information, Mohamed Koroma, a déclaré que le consultant avait été nommé pour transformer le service de radiodiffusion du pays, le Sierra Leone

Broadcasting Service (SLBS) en un « système moderne de télévision numérique ». L'un des objectifs de la politique nationale des TIC est d' : « Étendre la couverture de la radiotélévision à l'ensemble du pays d'ici 2012. » Il existe aussi des plans pour fusionner le régulateur des télécoms (NATCOM) et le régulateur des médias (IMC) pour être en accord avec l'environnement convergé de la technologie.

3. Mettre en place un processus de transition vers la radiodiffusion numérique

En toute objectivité, les progrès de la transition à la radiodiffusion numérique ont été lents. Rien n'a été fait dans un peu moins de la moitié des pays. Par conséquent, cette section se penche sur les raisons pour lesquelles il est important de commencer la transition et sur les moyens d'accélérer le processus.

Plusieurs facteurs expliquent la lenteur du processus dans de nombreux pays africains, et il convient de définir les obstacles perçus. Notre recherche a fait ressortir trois éléments qui empêchent d'entamer le processus.

D'abord, les décideurs politiques et les régulateurs ont du mal à croire qu'un processus qui implique l'achat d'un nouveau décodeur par toutes les personnes qui possèdent un téléviseur soit faisable ou adapté au contexte africain. Ensuite, le processus requiert de nouvelles actions politiques, or les ministères ont souvent de la peine à mobiliser les ressources supplémentaires pour accomplir cette tâche. Enfin, l'échéance étant dans quatre ans, il semble plus facile de reporter à plus tard, plutôt que d'agir dans l'immédiat. Il s'agit d'obstacles importants qui devront être surmontés.

Le premier de ces obstacles a besoin d'être évalué en examinant aussi bien les coûts que les avantages du processus de transition. Comme il a été démontré dans les études de cas sur le Ghana, le Nigeria et le Sénégal, il est possible d'obtenir, par la réduction des impôts, que le prix des décodeurs soit comparable à celui d'un téléphone bas de gamme.

De plus, le spectre libéré par le transfert des signaux de radiodiffusion et l'efficacité de la transmission numérique accorderont un bonus financier au gouvernement ou au régulateur. Ce financement peut être utilisé pour assurer une zone de couverture plus large pour la télévision et au besoin (à la fin de la transition), offrir une petite subvention à ceux qui ne sont pas en mesure de payer un décodeur.

Le second obstacle concernant le manque de ressources internes est de savoir si les ministères ou les régulateurs sont prêts à donner la priorité à cette tâche. Aucune de ces institutions n'est normalement dépourvue de fonds pour faire face à de nouveaux défis, mais il s'agit simplement de reconnaître que la transition vers la radiodiffusion numérique présente des avantages importants pour les citoyens et a besoin d'être lancée.

Le troisième obstacle vient du fait que l'échéance étant dans quatre ans, il reste encore beaucoup de temps. Malheureusement, il s'agit d'un processus qui ne peut être remis à la dernière minute.

Le retard rend souvent le processus encore plus désordonné. Dans de nombreux pays, les compagnies du secteur privé ont entrepris les essais et les transmissions numériques publiques de concert avec le radiodiffuseur public (dans le cadre de partenariats commerciaux) bien avant l'adoption d'une quelconque politique. D'une certaine façon, les compagnies qui offrent ces partenariats cherchent une ouverture

commerciale, ce qui est compréhensible, mais cela pourrait bien anticiper une politique officielle sur le nombre d'entreprises de télécoms et de signaux et sur l'attribution de chaînes.

Il faut préciser qu'en Europe, la période entre le lancement du premier signal de radiodiffusion numérique et l'arrêt du signal de télévision analogique dure généralement de 3 à 14 ans. Par conséquent, il est déjà tard pour les pays qui n'ont pas encore commencé le processus.

La séquence des événements est assez simple, même si certains éléments sont assez complexes. Ces complexités sont décrites en détail dans les guides de l'IUT pour la transition de la radiodiffusion analogique au numérique (voir la bibliographie à la fin de ce document).

Le gouvernement ou le régulateur entame le processus en publiant un document de politique prenant en compte les principales questions d'intérêt public. Le document doit ensuite être envoyé pour consultation, en particulier à l'industrie de radiodiffusion qui sera la plus touchée par les décisions qui seront prises.

Lorsque le document de politique a été validé (et le cas échéant transformé en loi), un groupe de travail ou un comité comprenant toutes les parties prenantes importantes devra être établi pour s'accorder sur la mise en œuvre et le calendrier. Un groupe de travail ou un comité peut ensuite être mis sur pied pour suivre la mise en œuvre.

Un projet pilote peut être organisé pour que tous les intéressés par la mise en œuvre sachent que les nouveaux signaux numériques seront bien transmis aux utilisateurs finaux. Après quoi, le processus peut être lancé publiquement et les décodeurs vendus. Néanmoins, il ne s'agit pas de la fin du processus car toutes les parties prenantes – en particulier le gouvernement, le régulateur et les radiodiffuseurs – auront besoin de mener une campagne de sensibilisation pour encourager l'adoption.

3.1. Déterminer la politique gouvernementale et les objectifs réglementaires

Pour que le processus de transition au numérique réussisse, il doit y avoir un « dividende numérique » que tous les acteurs en cause (y compris les téléspectateurs) peuvent comprendre. Les « prix » qui constituent le dividende numérique devront être non seulement attractifs pour les parties prenantes, mais constituer aussi, d'une certaine manière, des revenus réels.

Certains de ces « prix » – comme la réattribution du spectre de la radiodiffusion aux télécommunications (pour la voix mobile ou l'internet) rapporteront des revenus de licence qui peuvent servir à réaliser les objectifs d'intérêt public décrits ci-après.

La première partie de la Charte 1 ci-dessous indique une gamme d'objectifs politiques qui produisent des dividendes pour le gouvernement, les radiodiffuseurs et les utilisateurs finaux :

Zone de couverture élargie : Dans de nombreux pays africains, la télévision est un phénomène largement urbain. Les radiodiffuseurs privés se concentrent dans les zones de couverture urbaine car c'est là où se trouvent ceux qui intéressent les publicitaires. Le radiodiffuseur public a déjà normalement tenté d'émettre des signaux qui rejoignent un plus large éventail de communautés.

Les gouvernements et les régulateurs ont l'opportunité de faire de l'accès à la télévision un objectif d'accès universel. Par exemple, si le signal actuel de transmission de la télévision atteint 55 % de la population, on pourrait viser 70% sur une période de 5 ans.

La politique définie pour la distribution de signaux peut encourager cet objectif de couverture élargie. Le gouvernement peut adopter l'une des options suivantes : une seule porteuse de signaux indépendante partagée par tous les diffuseurs; plusieurs porteuses de signaux indépendantes offrant des infrastructures pour la location ou des consortiums de plusieurs radiodiffuseurs partageant des porteuses de signaux différents.

Dans chaque cas, le but des radiodiffuseurs est d'élargir la couverture pour atteindre le plus grand nombre de personnes intéressant les publicitaires, en particulier pour des biens comme l'alimentation et les boissons.

Une plus grande diversité de contenu : Les utilisateurs seront attirés par une plus grande diversité de contenus, aussi bien des diffuseurs existants que des nouveaux entrants. Des chaînes supplémentaires permettront aux diffuseurs publics et privés de produire du matériel dans un plus grand nombre de langues.

Sur le plan de l'intérêt public, de nouvelles chaînes permettront au radiodiffuseur public ou à d'autres organismes (comme cela a été le cas au Nigeria et au Kenya) d'offrir des chaînes éducatives. Ces nouvelles chaînes permettront aussi à certains diffuseurs d'offrir de la haute définition.

Un nombre plus élevé d'acteurs : Des chaînes supplémentaires devront être offertes de manière transparente et juste pour ne pas désavantager les acteurs individuels. Jusqu'à présent, les acteurs déjà en place ont eu droit à deux ou trois chaînes supplémentaires, mais elles doivent être offertes également aux nouveaux venus. En effet, tout comme avec le spectre, si les acteurs actuels ou les nouveaux venus n'utilisent pas ces chaînes supplémentaires au cours d'une période donnée, ils devront renoncer à leur droit d'usage.

Même si le gouvernement ou le régulateur ne peut pas vraiment dicter le plan d'affaires des diffuseurs existants et potentiels, il est important que l'attribution de nouvelles chaînes apporte une plus-value à la diversité des contenus plutôt que de fournir simplement « plus de la même chose ».

L'augmentation des chaînes entraînera la hausse des revenus, grâce à la publicité, l'abonnement à la télévision payante, les revenus des licences ou les subventions publiques. Pendant le processus, des pertes seront subies si les revenus ne correspondent pas aux dépenses consacrées aux nouvelles chaînes. Mais il est préférable de laisser la gestion de ce risque aux radiodiffuseurs privés plutôt que de réduire le nombre d'acteurs sur le marché.

Encourager les médias comme créateurs d'emplois et de richesse : L'augmentation du nombre de chaînes nécessitera plus d'émissions. Le gouvernement et le régulateur peuvent chercher à poursuivre des objectifs économiques en encourageant la croissance du secteur de la production locale. Pour ce faire, il faut créer une certaine forme de quota de production locale en guise de mesure transitoire.

Par exemple, la programmation locale peut être diffusée entre 19h et 23h ou bien 40% ou plus de la programmation doit être locale. On peut renforcer ces critères en insistant pour qu'une proportion de cette programmation soit en langues vernaculaires et/ou ne soit pas seulement constituée d'émissions d'information préparées en studio.

Mais l'approche consistant à augmenter la programmation locale peut relever de la carotte et du bâton. De nombreux gouvernements africains (y compris le Kenya, le Maroc et l'Afrique du Sud) ont mis en place des agences de financement public pour encourager la production locale de films. Le gouvernement peut également soutenir ce type de production en veillant à ce que les radiodiffuseurs respectent leurs droits de propriété intellectuelle, en décourageant la piraterie intellectuelle et en réprimant la diffusion d'émissions piratées.

3.2. Travailler avec des partenaires – Une approche axée sur les groupes de travail

Alors que les acteurs privés et publics peuvent entreprendre le processus de transition au numérique sans le gouvernement ou le régulateur, et l'ont déjà fait, la tâche est si lourde qu'il vaut la peine de faire participer toutes les parties prenantes.

La meilleure façon d'y parvenir est de créer un groupe de travail ou un comité chargé de préparer un plan de mise en œuvre et un calendrier. Le gouvernement doit donner une orientation politique claire, mais il doit également persuader tous les acteurs de ses objectifs politiques pour que le processus puisse commencer. Par exemple, il doit fixer très tôt une date pour l'arrêt du signal analogique à partir de laquelle le reste du calendrier sera établi. De même, le régulateur doit donner des directives claires sur sa façon de réattribuer le spectre.

Ce groupe de travail ou ce comité comprendra des représentants de tous les organes gouvernementaux compétents, des diffuseurs et idéalement, des représentants des groupes des utilisateurs finaux que sont les consommateurs. Un sous-groupe plus petit pourra être créé pour s'occuper directement de la mise en œuvre de la transition.

Cet organe a trois rôles clés : d'abord, il fixera les détails de la politique gouvernementale convenue, en particulier au sujet des responsabilités, ensuite, il amènera toutes les parties prenantes à s'engager formellement à respecter le calendrier retenu et enfin, il sera le coordonnateur de la promotion du processus auprès du public.

Jusqu'à présent en Afrique, les groupes de travail et les comités ont bien rempli les deux premiers rôles mais ont largement ignoré le troisième. Mais c'est justement ce rôle qui est vital pour persuader le public à faire la transition. Des aspects pratiques relativement simples – comme la publicité gratuite par tous les diffuseurs- sont des éléments essentiels pour sensibiliser au processus et faire en sorte que les gens fassent la transition.

Tableau 2

Politique gouvernementale et objectifs de régulation
Accroître la zone de couverture? % maintenant? Dans l'avenir?
Élargir la taille du marché? Plus d'opérateurs et de chaînes? (licences)
Améliorer la gamme et la diversité du contenu?
Encourager l'évolution de la production télévisée locale?
Travailler avec les partenaires - une approche axée sur les groupes de travail
Faire participer les secteurs public et privé
S'assurer que toutes les parties s'accordent sur le calendrier
Consultations publiques pour préparer le déploiement
Stratégie de déploiement
Le marché détermine-t-il le rythme?
Déploiement dirigé par le marché? (Motivations)
Changement imposé?

3.3. Stratégie de déploiement

Il existe différentes stratégies pour le déploiement de la transition au numérique, en particulier au niveau du consommateur. Avec une stratégie dans laquelle le marché détermine le rythme, le gouvernement et le régulateur laisseraient simplement le marché décider du type de décodeur à vendre et de son prix. Les normes éventuelles seraient également décidées par lui.

Néanmoins, les meilleures pratiques utilisées ailleurs semblent suggérer une approche qui serait un déploiement dirigé par le marché. Les gouvernements prennent des décisions qui apportent une certitude sur le marché et incitent à l'accélération du processus. Par exemple, en se prononçant sur les normes techniques (DVB-H? DVB2-H? MPEG2? MPEG4?) et la fonctionnalité du décodeur, il peut s'assurer qu'ils seront commandés en grandes quantités, créant ainsi les conditions propices à des prix abordables pour le consommateur. De même, le gouvernement peut supprimer toutes les taxes sur le décodeur et/ou offrir des incitatifs pour un assemblage local.

Le gouvernement a la possibilité d'imposer un changement par la loi ou la réglementation mais comme il a été observé plus haut, il est préférable de travailler avec tous les acteurs pour assurer le succès du processus.

4. Bibliographie

Guidelines for the transition from analogue to digital broadcasting, UTI, 2010

i

Les pays africains se sont engagés à migrer vers la radiodiffusion numérique d'ici juin 2015. Ce sera un processus coûteux (aussi bien pour le gouvernement que pour la population) et il est actuellement difficile de savoir qui en bénéficiera ou encore d'où viendront les ressources nécessaires pour y parvenir. Il s'agit indéniablement de l'un des changements les plus fondamentaux dans la radiodiffusion africaine depuis plus d'une décennie et cela soulève des questions plus larges, notamment sur l'expression de l'«intérêt public» dans ce domaine et sa relation avec les médias interactifs et convergés. Cependant, seule une minorité de pays africains ont entrepris le travail politique nécessaire à la transition et la plupart des discussions se concentrent sur les questions techniques.

Le projet d'APC et de Balancing Act sur la «Migration de la radiodiffusion au numérique en Afrique de l'Ouest » vise à fournir de l'information sur la transition au numérique en Afrique et examine les coûts, les avantages potentiels et les questions de politique. Le projet met l'accent sur le Ghana, le Nigeria et le Sénégal et a été rendu possible grâce au soutien de l'Open Society Institute (OSI)

Pour en savoir plus, <http://digmig.apc.org/>