

Stratégies et approches de plaidoyer pour la radio communautaire au Nigeria

Akin Akingbulu

Cette étude de cas se rapporte à cinq ans de plaidoyer pour de nouvelles politiques au Nigeria concernant l'établissement de services de radios communautaires. Elle a été incluse dans cette trousse de ressources pour illustrer les problèmes auxquels une campagne pour un changement de politiques de TIC doit faire face. Au moment de la présente rédaction, aucune radio communautaire n'est encore en service au Nigeria. Une campagne bien organisée, lancée en 2003, a établi une coalition puissante de la société civile et a reçu un engagement de soutien du gouvernement, de politiciens, du régulateur de la radiodiffusion, d'organisations de la société civile et d'organismes internationaux pour le développement. Malgré tout, l'objectif de la campagne reste hors d'atteinte, et il faut renouveler continuellement les efforts de plaidoyer.

Cette étude de cas souligne certaines des leçons apprises : comment le changement peut aller à une allure inégale et imprévisible, comment les principaux décideurs du gouvernement peuvent être remplacés, obligeant à établir de nouvelles relations, comment les engagements de changer peuvent ne pas se traduire en actions, notamment s'il n'y a pas de volonté politique derrière, et comment les campagnes de plaidoyer doivent avoir un accès constant à des ressources si elles veulent maintenir une pression systématique et efficace.

Introduction

Un programme de plaidoyer baptisé Initiative pour la mise en place de radios communautaires au Nigeria a été lancé à Lagos en novembre 2003, dans le cadre d'un programme continental, Dynamiser l'accès aux TIC en Afrique (CATIA), et en collaboration avec l'Association mondiale des radiodiffuseurs communautaires (AMARC) et l'Institut Panos d'Afrique de l'Ouest (PIWA), avec le partenariat de l'Institut des médias et de la société (IMS), une organisation locale de la société civile.

Le comité de direction de l'initiative avait élaboré un plan d'action et commencé la mise en œuvre des activités. Suite à cela, une base importante de participants s'est constituée pour un plaidoyer qui dure depuis maintenant plus de cinq ans.

Contexte

Le Nigeria a été confronté à de nombreux problèmes de développement. Lors de son indépendance en 1960, il comptait une population de 53 millions d'habitants, qui a augmenté pour atteindre environ 137 millions en 2003. À cette date, 60 % de la population vivait sous le seuil de pauvreté, 70 % des Nigérians travaillaient dans le secteur de l'agriculture, notamment l'agriculture de subsistance, 68 % étaient analphabètes, la mortalité infantile avait un taux de 70 pour 1000 naissances, et l'espérance de vie était de 50 ans.

Les technologies de l'information et des communications (TIC) sont reconnues dans le monde entier comme étant des facteurs du développement. Ils ont fait quelques progrès au Nigeria, mais dans le cas de la radio, l'environnement a été tel que les avantages ont été insignifiants pour le développement.

Les autorités publiques (fédérales, régionales et d'État) monopolisent la radiodiffusion depuis 62 ans. En 1992, le gouvernement fédéral a introduit un programme de libéralisation qui a fini par créer un organisme de régulation de la radiodiffusion, et la délivrance des premières licences privées de radiodiffusion en 1994. En 2003, le Nigeria comptait 113 stations de radio, dont 83 contrôlées par l'État, 30 radios commerciales et aucune radio communautaire. La totalité des stations de radio étaient situées dans les centres urbains, c'est-à-dire soit des capitales administratives soit des lieux commerciaux. Les programmes de ces stations suivaient les intérêts des populations de ces centres, notamment des autorités publiques et des élites.

L'environnement de radiodiffusion défini dans les politiques, la législation et la réglementation était également défavorable. Il est vrai que la Politique nationale pour la communication de masse avait pour le secteur de la radiodiffusion des objectifs aussi nobles que la diffusion de l'information pour améliorer le bien-être de la population sous tous ses aspects, un service de radiodiffusion efficace pour l'ensemble de la population du pays, des programmes radiodiffusés utilisés pour mobiliser les populations rurales envers le développement national et pour améliorer leur qualité de vie, ou encore l'offre de canaux réguliers de communication entre le gouvernement et ses citoyens. Mais en ce qui concerne la stratégie de mise en œuvre, elle réaffirmait le monopole du gouvernement dans le secteur de la radiodiffusion, déclarant que « le temps n'est toutefois pas encore venu pour la privatisation des médias (de radiodiffusion) »¹.

La Loi 38 de 1992 (amendée en 1999) de la Commission nationale de radiodiffusion sur la radiodiffusion a rompu ce monopole, mais onze ans plus tard le gouvernement n'a toujours pas revu sa politique nationale concernant les communications de masse. De plus, la loi a créé un régulateur étatique sans indépendance ni réels pouvoirs réglementaires. Il joue le rôle d'un bureau de poste, puisqu'il s'occupe de recevoir les demandes de licences de diffusion et les renvoie, par l'intermédiaire du ministre de l'Information, au président du pays, seul autorisé à octroyer les licences. Le comité directeur du régulateur est nommé par le gouvernement, n'a aucune sécurité d'être maintenu, et est tenu de mettre en œuvre toute directive venant du ministre de l'Information.

La loi a également une vision mercantile. Ainsi, dans le formulaire de demande d'une licence, le demandeur est tenu de fournir une liste de ses actionnaires et détenteurs d'actions, ce qui donne l'impression que tout demandeur de licence doit nécessairement être une organisation commerciale.

Au niveau réglementaire, dans sa troisième édition publiée en 2002, le Code de radiodiffusion du Nigeria, le principal instrument du régulateur, a introduit une petite clause pour la radiodiffusion communautaire. Cependant, les droits d'admission en étaient très élevés. Ils étaient classés en trois catégories :

¹ République fédérale du Nigeria *National Mass Communication Policy* (Abuja, République fédérale du Nigeria, 1990), 11

- La catégorie A, pour desservir les centres les plus commerciaux, comme les États de Lagos et de Rivers, ainsi que le territoire de la capitale fédérale, s'élevait à 20 millions de nairas (171 000 dollars US)
- La catégorie B, pour desservir des Etats moins commerciaux comme ceux de Delta, Oyo et Sokoto, s'élevait à 15 millions de nairas (128 000 dollars US)
- La catégorie C, pour le reste du pays, s'élevait à 10 millions de nairas (85 000 dollars US).

Ces droits étaient valables pour une licence de cinq ans, avec un renouvellement pour la même somme d'argent. De plus, les stations de radio devaient payer 2,5 % de leur chiffre d'affaires brut à la Commission pour frais annuels.

Les droits sont demeurés inchangés, mais il ne reste plus que deux catégories. La catégorie A est restée la même, et la catégorie B recouvre maintenant tout le reste du pays, avec des droits eux aussi inchangés. Un droit de licence spécial de 10 millions de nairas (85 000 dollars US) a été créé pour les stations de radio universitaires (pour universités et établissements d'enseignement supérieur), et neuf radios ont déjà obtenu une licence. Les stations rurales et communautaires n'ont toujours pas de licence, et le régulateur n'a pas encore annoncé à combien s'élèveront les droits quand il commencera à octroyer des licences.

Il est juste de dire que le Nigeria rural est dans l'ensemble mal desservi par les stations de radio. Tant la législation que la réglementation allaitent à l'encontre de l'expression de l'opinion des sections marginalisées du pays.

Les organisations qui ont offert leur collaboration à l'Initiative de radios communautaires étaient convaincues de l'importance de la radio pour remédier aux problèmes de développement du pays et offrir une voix aux privés de parole, ce qui exigeait un paysage de radiodiffusion libre, indépendant et pluriel. Seule une stratégie bien construite et patiemment mise en œuvre pourrait arriver à un tel résultat.

Stratégie et approche

Le programme a débuté en novembre 2003 suite à l'élaboration d'un plan d'action par le comité directeur qui décrivait l'état du paysage de la radiodiffusion et le potentiel des radios communautaires au Nigeria.

Ensuite, des séminaires de sensibilisation ont été organisés dans quatre villes du pays, Ibadan dans le sud-ouest, Bauchi dans le nord-est, Enugu dans le sud-est et Kaduna dans le nord-ouest. Ces séminaires ont permis de rassembler les organisations communautaires et de la société civile, les organisations de médias et liées aux médias, les universités, les décideurs, les législateurs et les régulateurs, ainsi que des institutions internationales de développement.

Ces séminaires régionaux visaient la sensibilisation des parties prenantes et l'élaboration de nouvelles stratégies pour développer le secteur de la radio communautaire au Nigeria. Ils ont culminé au cours de la conférence nationale de validation en avril 2005 qui a rassemblé l'ensemble des participants des séminaires régionaux et des groupes récemment découverts. La conférence a délibéré et validé les déclarations des séminaires régionaux, et a abouti à une nouvelle structure de

gouvernance avec la formation de la Coalition des radios communautaires du Nigeria ainsi qu'à un nouveau plan d'action.

Ce second plan d'action portait lui aussi sur l'engagement sectoriel de parties prenantes comme les organes du pouvoir exécutif, le parlement, les organismes de régulation, les médias, les institutions universitaires, de recherche et de formation, ou encore les organisations internationales de développement. Une deuxième partie du plan était centrée sur l'autonomisation et le renforcement des capacités de communautés populaires sélectionnées pour le développement et la mise en place de stations de radio pilotes.

En août 2005, une mission de haut niveau de la Banque mondiale est venue au Nigeria. Sa rencontre avec les parties prenantes du pays a permis de s'accorder sur l'urgence de la mise en place de radios communautaires au Nigeria, et d'établir des stratégies qui abordent les réalités du pays. Le résultat à court terme a été l'arrivée d'une mission de suivi en mai 2006 au cours de laquelle les spécialistes de la Banque mondiale ont à nouveau rencontré les parties prenantes et les communautés rurales de diverses régions du pays.

En décembre 2005, une table ronde a rassemblé des représentants des médias avec pour objectif la conception de stratégies pour l'engagement des médias. En avril 2006, six journalistes nigérians ont été sponsorisés pour aller visiter des stations communautaires au Mali, au Ghana, au Bénin, au Niger et au Liberia. À leur retour, ils ont informé les Nigérians, notamment les décideurs de politiques, au sujet des bénéfices et contributions de la radio communautaire pour la société.

Pour impulser encore le mouvement, un dialogue de haut niveau sur les politiques de radio communautaire couplé avec une table ronde régionale de l'AMARC ont été organisés en juillet 2006, avec la participation de groupes d'acteurs de la radio communautaire, de représentants de la Banque mondiale, et d'organes politiques, législatifs et régulateurs du gouvernement. Il est important de mentionner que des personnalités importantes du gouvernement ont exprimé à cette occasion leur soutien envers la radio communautaire et se sont engagés de diverses façons à son développement. Le ministre de l'Information a promis de consulter à nouveau les acteurs de la radio communautaire et de créer un comité chargé de rédiger une politique viable de radio communautaire pour le pays. Cet engagement a été suivi par la création d'un comité de 17 membres qui a soumis son rapport en décembre 2006.

Le processus de politiques de radio communautaire a également été l'occasion d'avancer dans la réforme des politiques du gouvernement. Des membres se sont personnellement adressés au comité et lui ont envoyé des dossiers et autres documents pour le plaidoyer. Auparavant, en 2004, un mémorandum avait été envoyé au comité du gouvernement au sujet de la révision de la politique nationale désuète sur les communications de masse. D'autres commentaires y avaient été ajoutés au début de 2005 après la demande du gouvernement de plus amples contributions du public. En 2006, le groupe a également contribué au travail du comité créé par le gouvernement pour élaborer une politique nationale de gestion du spectre des fréquences.

Ce programme suit une stratégie de recherche et de communication pour faire progresser la campagne de plaidoyer. Ainsi, après chaque réunion, une déclaration est publiée et largement diffusée vers les médias, les autorités politiques, législatives

et régulatrices, les groupes internationaux de développement et autres parties prenantes. En 2004, une liste de diffusion électronique connectant les acteurs de la radio communautaire a été créée, et un site web en 2005, pour servir de forums de discussion et de partage d'informations. Des documents ont également été imprimés, notamment des livres, des brochures et des tracts qui sont diffusés actuellement. Entre autres publications, la « Charte des parties prenantes » analyse le paysage de la radiodiffusion au Nigeria et présente les diverses exigences pour une réforme des politiques. Deux études² offrent une vision des défis et des perspectives d'avenir pour la radio communautaire ainsi que des stratégies qui visent à entamer son déploiement au Nigeria. Quelques membres de la coalition de radio communautaire apparaissent également régulièrement dans les médias, notamment dans les débats télévisés.

Au même moment, une évaluation du travail mené depuis le départ en novembre 2003 a été entreprise en mars 2007, et a rendu un verdict positif du travail et de l'engagement des militants dans le processus. Il y était notamment recommandé d'élaborer un nouveau plan d'action qui permette de faire avancer les choses, de favoriser un engagement plus actif des médias, de promouvoir de nouveaux partenariats et plus particulièrement avec le secteur des affaires, et de renforcer les capacités des communautés rurales en vue de la mise en place des stations de radio.

Répercussions et résultats

Le programme de plaidoyer a obtenu des résultats qui démontrent la transformation positive menée dans le paysage de la radiodiffusion du pays en faveur du développement de la radio communautaire, notamment :

☎① L'élaboration d'une solide base de participation. En 2003, le comité directeur ne comptait que onze personnes, alors qu'aujourd'hui au moins 200 membres institutionnels et individuels diffusent le message de la radio communautaire dans l'ensemble des régions du pays. La Coalition de la radio communautaire a également permis aux militants d'uniformiser leurs voix, qui résonnent fort au sein du gouvernement et d'autres cercles importants.

☎② La compréhension aigüe des bénéfices apportés par la radio communautaire au sein de divers groupes d'acteurs, notamment parmi les populations. L'intérêt croissant des communautés pour les stations de radio a largement influencé la décision de la Coalition de la radio communautaire d'aider à la mise en œuvre de douze stations pilotes dans le pays. Trois stations sont actuellement en cours d'installation.

☎③ Les réponses positives des pouvoirs publics :

- De 2004 à 2006, le gouvernement a établi trois processus de politiques : la révision de la politique nationale désuète sur les communications de masse, l'élaboration d'une Politique nationale sur la radio communautaire et une Politique nationale de gestion du spectre de fréquences.
- NBC, le régulateur, a modifié son Code de radiodiffusion afin d'offrir une large place à la radiodiffusion communautaire. La nouvelle édition du code, publiée en 2006, dédie un chapitre entier à la radiodiffusion communautaire. Celui-ci

² IMS et Panos Survey on Design of Model Community Radio for Nigeria (2005) et Ayo Ojebole et Tunde Adegbola Engaging Development: Environment and Content of Radio Broadcasting in Nigeria (2007)

- definit entre autres les types de communautés qui remplissent les conditions pour avoir leur propre radio communautaire, entre autres : les sources des fonds, le mode de participation des membres de la communauté et les langues de diffusion.
- Tant les membres des deux chambres du parlement fédéral que leurs collègues au niveau des États ont exprimé la force de leur soutien envers la radio communautaire et leur volonté de faciliter les réformes législatives en sa faveur.

 ① Le soutien des organisations internationales de développement. Au-delà de leur soutien pour le plaidoyer, elles ont exprimé leur engagement à aider à l'installation de stations de radio dans des communautés pilotes, et ont commencé à le faire.

Défis et leçons apprises

Le programme de plaidoyer a fait face à certains défis mais a également appris des leçons importantes :

- Les pouvoirs publics ont divers niveaux de compréhension et d'engagement envers les questions qui se réfèrent à la radio communautaire. Pour le moment, le régulateur se montre plus engagé envers leur développement que les corps législatifs et politiques.
Leçon : On ne peut savoir à l'avance à quelle vitesse les pouvoirs publics vont répondre au plaidoyer.
- Il y a un taux élevé de roulement parmi les principaux fonctionnaires chargés d'élaborer les politiques. C'est ainsi que le ministère de l'Information qui s'intéresse à la question des politiques de radiodiffusion a connu cinq ministres depuis le retour de la démocratie en 1999, et trois depuis le début du plaidoyer de radio communautaire en 2003.
Leçon: Les militants devraient être prêts à avoir affaire avec de nombreux fonctionnaires pour atteindre leur objectif.
- La lenteur de la machinerie politique du gouvernement a causé des soucis aux acteurs de la radio communautaire. Les trois processus de politiques initiés par le gouvernement en 2004 et 2006 n'ont toujours pas été achevés.
Leçon : Ne jamais assumer que la vitesse avec laquelle un gouvernement entame un processus restera constante ou que son enthousiasme initial signifie qu'il existe une forte volonté politique. Un processus lancé avec tout l'enthousiasme du monde peut connaître un ralentissement à mi-parcours.
- Il est de notoriété publique que le gouvernement gère le développement et la mise en œuvre des politiques de façon très inégale. En 2006, le gouvernement a annoncé la délivrance de licences de radio communautaire après qu'une politique de radio communautaire soit élaborée. Pourtant, au cours du processus d'élaboration, il a octroyé des licences à des stations de radio d'institutions d'enseignement, les faisant entrer dans la catégorie des stations communautaires, tandis qu'aucune licence n'a encore été octroyée aux radios communautaires issues des collectivités.
Leçon: Les autorités publiques n'agissent pas toujours selon les accords conclus avec les acteurs.

- Le gouvernement ne s'est pas montré très intéressé par la réforme législative. En 2001, il a présenté la Loi sur la radiodiffusion devant le parlement pour en faire la révision, mais celle-ci n'a pas été ratifiée, et le pouvoir exécutif n'a pas présenté le document devant le nouveau parlement.
Leçon: Les actions du gouvernement peuvent être un peu molles. Si elles se ralentissent et personne n'est là pour les stimuler, elles risquent de stagner.
- Les fonds apportés ont été insuffisants, ce qui a empêché les militants de pouvoir terminer leurs activités ou de les mener aussi loin qu'ils l'auraient souhaité. Les quatre séminaires de sensibilisation qui ont permis de débuter le plaidoyer en 2003 ont notamment été considérés trop peu nombreux au vu d'une population de presque 140 millions d'habitants.
Leçon: Il est crucial d'avoir des fonds suffisants pour qu'un programme de plaidoyer bien organisé se déroule sans heurts.

La route à suivre

La Coalition de la radio communautaire compte continuer son travail en tentant de faire aboutir les processus de politiques, en renforçant les compétences des communautés à installer des stations de radio, et à moyen terme, à lutter pour une réforme législative.

La Coalition, selon son nouveau plan, va diriger son plaidoyer vers les organes exécutifs, législatifs et de régulation du gouvernement ainsi que vers les médias. Le plan inclut également la poursuite de la sensibilisation des institutions les plus proches de la population, notamment les organismes communautaires de développement, les chefs traditionnels et autres leaders communautaires.