

Rapport sur les télévisions locales
Rapport au ministre de la culture et de la communication
MM. Michel FRANCAIX - Jacques VISTEL
Le 10 novembre 1998

Introduction

Les moyens existants

1.La presse écrite et la radio

2.La télévision

L'équilibre financier

Dépenses

Ressources

1.Les perspectives du marché publicitaire

2.Le soutien financier des collectivités territoriales

La disponibilité des fréquences hertziennes

Contenu et format des télévisions locales

Les partenaires des télévisions locales

Liste des personnes rencontrées

INTRODUCTION : Proposition

Les télévisions locales sont une des arlésiennes qui parcourent le paysage audiovisuel français. Le rapport BREDIN, élaboré au début des années 1980, alors qu'était envisagée, la création des premières télévisions privées, prévoyait la création de quatre-vingts télévisions locales. En 1985, la loi du 13 décembre esquissa un cadre juridique pour les télévisions locales, avant d'être abrogée dès 1986. Depuis, si les radios locales ont connu un développement important, puisque le C.S.A. recensait en avril 1997, 1216 opérateurs disposant de 3070 fréquences, le développement des télévisions locales, hertziennes ou sur le câble, est le fruit d'initiatives d'ampleur très inégale, sans qu'ait été élaboré un cadre économique et juridique d'ensemble.

La notion de télévision de proximité recouvre, en France, plusieurs formes de télévisions : les décrochages locaux de chaînes nationales, les télévisions locales de plein exercice, diffusées par voie hertzienne ou sur le câble, ainsi que les télévisions temporaires. Ces télévisions locales de proximité correspondant à des stratégies de programmation et des logiques économiques différentes.

Plus de 140 expériences de télévisions locales ont été mises en oeuvre en France, avec l'accord du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel : 13 chaînes hertziennes de plein exercice (5 en métropole et 8 en Outre-mer), diffusant à elles seules plus de 50 000 heures de programmes par an, 43 décrochages locaux de chaînes nationales, 44 télévisions temporaires, auxquels s'ajoute une quarantaine de canaux locaux du câble.

Ce bilan débouche sur un premier constat : celui de la multiplicité et de la diversité des initiatives recensées. La télévision locale n'est plus, aujourd'hui, en France, un phénomène tout à fait marginal que traduit une existence d'attentes et de besoins. Le besoin est d'abord celui qu'expriment les téléspectateurs : le succès d'audience des programmes locaux, dès qu'ils sont produits et diffusés dans des conditions

satisfaisantes, est de même nature que celui des pages locales de la presse régionale. Il témoigne du vif intérêt du public à retrouver des échos de la vie locale dans les médias qui font partie de son environnement quotidien.

On connaît le succès des émissions régionales de France 3 et, en particulier, des journaux régionaux diffusés dans le cadre des 19/20 qui procurent à la chaîne un gain d'audience moyen de 14 %. La société M 6 a obtenu du législateur, par la loi du 1er février 1994, le droit de procéder à des décrochages locaux, dans la limite de trois heures par jour. Grâce à ces décrochages, la part de marché de M 6, aux alentours de 20 H 30 s'établit à près de 40 %, et atteint même, dans certaines villes comme NANCY, 52 %. Très inégales par leur importance et par leur qualité, les émissions locales diffusées sur le câble bénéficient souvent d'une large audience. Selon une enquête réalisée par médiamétrie au début de l'année 1995, les chaînes locales du câble étaient, de très loin, celles qui suscitaient le plus grand intérêt de la part du public (58,7 % de réponses positives devant le télé-achat 9,3 %). Les rares télévisions locales hertziennes existantes sont appréciées du public. Selon une enquête réalisée pour la société Télé-Lyon Métropole, la chaîne était considérée par plus de 40 % des personnes interrogées, comme le meilleur média d'informations sur la Ville de Lyon, devançant le quotidien régional et le journal de France 3.

La demande des téléspectateurs rejoint celle des acteurs locaux, et notamment des élus, pour lesquels la télévision représente désormais un support d'information primordial. La télévision de proximité apparaît comme un instrument privilégié de la communication locale, autant par le contenu des programmes qu'elle permet de diffuser, que par la relation qu'elle établit avec les téléspectateurs dès qu'elle traite de questions les concernant.

Les télévisions locales sont également un enjeu important pour les différents acteurs de la vie de nos principales agglomérations, collectivités locales, monde associatif, entreprises. Tous ont besoin de pouvoir communiquer avec les habitants de leur agglomération. Les entreprises souhaitent faire connaître leurs activités et leurs problèmes ; le monde associatif, dans le secteur culturel comme dans le secteur social, a besoin de relais pour développer et faire connaître son action. Les maires enfin, souhaitent pouvoir expliquer leur politique en matière d'aménagement, d'urbanisme, de transport, tout comme ils souhaitent faire connaître aux citoyens les différents services qui sont à leur disposition dans le domaine social, éducatif, culturel ou sanitaire. Face à ces besoins chaque jour multipliés et diversifiés de communication, force est de reconnaître que les médias existants n'apportent pas une réponse entièrement satisfaisante.

LES MOYENS EXISTANTS

La presse écrite et la radio

La presse quotidienne régionale, ainsi d'ailleurs que la presse hebdomadaire régionale, a longtemps joué un rôle décisif dans l'information locale, qu'elle soit politique, destinée au citoyen, ou générale, assurant l'information générale et la distraction des habitants. Dans les décennies qui ont suivi la dernière guerre, il n'était pas rare de trouver, dans les principales métropoles régionales, plusieurs quotidiens, également prospères, et lus par les couches les plus variées de la population. La presse quotidienne régionale était alors puissante, diverse et lue. Le temps a modifié ce paysage. Le pluralisme a peu à peu disparu, les tirages ont diminué, et, on constate depuis quelques années un vieillissement accentué du lectorat de la presse régionale. De 1993 à 1997, période pourtant fort courte, le lectorat de la presse

quotidienne régionale a diminué de 13 % dans la tranche d'âge de 15 à 24 ans et de 11 % dans la tranche de 25 à 34 ans. Le déclin de l'audience de la presse régionale est encore plus marqué dans les zones urbaines : de 1993 à 1997, le lectorat a diminué de 16 % dans les villes de plus de 100 000 habitants, celles là même qui pourraient accueillir des télévisions locales. Un déclin également marqué s'observe dans les catégories les plus défavorisées de la population puisque, parmi les Français disposant d'un revenu inférieur à 80 000 francs par an, le lectorat de la presse quotidienne régionale a diminué de 17 % au cours des années récentes. De telles évolutions sont alarmantes car l'écrit reste un moyen privilégié de mise en perspective et de réflexion. Elles montrent que la presse quotidienne régionale ne peut plus assumer seule la circulation de l'information locale. Mais, plus que d'autres, ses traditions et son expertise devraient la conduire à participer aux diversifications nécessaires.

Le Développement des radios privées a été l'un des événements les plus significatifs des vingt dernières années dans le domaine de la communication audiovisuelle. Il n'est pas sûr cependant que les radios, notamment celles de catégorie A et de catégorie B, dont ce serait la vocation naturelle, remplissent de la manière la plus satisfaisante une mission d'information de proximité. De 1993 à 1997, le nombre d'opérateurs de radios associatives de catégorie A est resté pratiquement égal, mais celui des radios de catégorie B, c'est-à-dire des radios commerciales locales ou régionales indépendantes, est passé de 317 à 245. Lors de la redistribution de quelques 472 fréquences qui a eu lieu en novembre 1997, sans doute confronté à des projets de valeur insuffisante, le C.S.A. a été amené à dégager des fréquences en faveur de réseaux nationaux dont certains, tels B.F.M. ou radio classique présentent un incontestable intérêt. Si les radios de catégorie A détiennent le plus grand nombre de fréquences, il importe de relever que, dans les grandes agglomérations, le nombre de fréquences attribuées aux radios associatives a diminué, et que les radios commerciales, notamment celles de catégorie D

(radios commerciales nationales thématiques) se sont peu à peu taillé une place prédominante. Le choix est trop souvent entre des radios affiliées à des réseaux qui se soucient peu d'information locale et des radios qui, faute de moyen, emploient peu de journalistes et se bornent à diffuser à l'antenne des démarquages d'articles parus le matin même dans le quotidien régional.

La télévision

Après que le rapport Bredin eût, comme il l'a été rappelé, envisagé l'éclosion de près de quatre-vingts télévisions locales, la loi du 13 décembre 1985 essaya de tracer le cadre dans lequel de telles télévisions auraient pu se développer. Mais, au même moment, l'attention se porta sur la création de télévisions nationales privées, qui virent le jour dans les premières semaines de l'année 1986. La loi du 30 septembre 1986, qui, sous réserve de fréquentes modifications, régit encore le paysage audiovisuel français, abrogea purement et simplement celle de 1985, sans comporter aucune disposition particulière relative aux télévisions locales.

Les réseaux câblés :

Au terme de bientôt vingt ans d'une lente progression, le câble est aujourd'hui relativement bien implanté en France puisque, en mars 1998, sept millions de prises étaient installées et deux millions quatre cent mille foyers raccordés, sur trois cent quarante-six sites. Les trois principaux opérateurs sont France-Télécom avec sept cent mille abonnés, et la Lyonnaise des Eaux et Numéricâble, qui comptent l'un et

l'autre environ six cent mille abonnés. La plus grande diversité règne dans le paysage de ces trois cent quarante-six sites. Les télévisions du câble comprennent aussi bien les télévisions de ville comme à Rennes ou Nice, diffusant sept jours sur sept et toute la journée des informations et des magazines, avec des budgets annuels tournant autour de huit millions de francs, et des télévisions communales, notamment en Alsace, dont les budgets n'excèdent pas trente mille francs par an et qui diffusent environ cinq minutes de programmes frais quotidiens assortis d'infographie.

Les télévisions les plus importantes sont en général financées par les villes et les câblo-opérateurs. Ces derniers s'engagèrent dans l'aventure du câble par souci de se concilier les faveurs des municipalités d'accueil dont elles étaient depuis longtemps concessionnaires pour des services tels que l'eau ou les déchets, et dont l'accord était nécessaire à l'implantation d'un réseau câblé, mais aussi sur la foi des enquêtes qui démontraient que l'existence d'une chaîne locale sur le câble pouvait être, pour les téléspectateurs, une incitation forte à l'abonnement. Depuis, face à la lenteur du développement du câble, de nombreux câblo-opérateurs estiment aujourd'hui qu'ils ne devraient pas contribuer au financement de la chaîne locale au-delà de un à deux francs par abonné. L'économie du câble est également fragilisée par la volonté de France Télécom de ne plus supporter le déficit des réseaux qu'elle gère, et d'imposer aux câblo-opérateurs une augmentation forte de leurs redevances. Dans ce contexte, il n'est pas sûr que les collectivités locales, qui consentent souvent un effort déjà important, soient disposées à accroître leur financement. L'équilibre des télévisions locales du câble est donc précaire, d'autant que les ressources publicitaires de ces télévisions demeurent modestes. Une télévision comme celle de Rennes, dont la programmation est pourtant riche, dans une ville où 40 % de la population est raccordée au câble, ne recueille qu'une audience que les annonceurs jugent insuffisante.

De nombreux canaux locaux du câble sont donc en difficulté, d'abord à cause des réticences de plus en plus fortes des câblo-opérateurs à apporter leur financement. La télévision de Montpellier coûtait environ sept millions de francs à France-Télécom ; elle est aujourd'hui arrêtée. La télévision TELESSONNE, installée à Massy, est financée à hauteur de 2 600 000 francs, sur un budget total de 4 500 000 francs, par le câblo-opérateur. Combien de temps celui-ci consentira-t-il un tel effort financier ? A Marseille, où le câble touche 200 000 habitants dans une agglomération de 1 million, le service local ne subsistait que grâce au soutien de France Télécom, passé de 5 à 3,5 millions de francs, sur un budget total d'environ 10 millions. Au mois de juillet dernier, France Télécom ayant arrêté son concours, le canal local a cessé d'exister.

France 3 :

Par la volonté des pouvoirs publics, France 3, doyenne des télévisions régionales, dont elle a eu longtemps le monopole, continue à affirmer une vocation forte d'informations régionales et locales. Elle entend d'ailleurs resserrer le maillage du territoire afin de pouvoir proposer aux téléspectateurs une information locale de plus en plus fine. Outre ses éditions régionales traditionnelles, France 3 diffuse aujourd'hui vingt-deux émissions locales et six émissions pluridépartementales. Elle souhaite accroître ce chiffre et envisage, en 1998, la création de cinq émissions locales notamment dans les villes de Toulouse et de Nancy. France 3 souhaite également accroître le nombre de ses bureaux permanents départementaux, avec pour objectif une implantation dans chacun des départements, à l'exception de ceux

de la couronne parisienne. Chaque édition locale, réalisée par cinq à six personnes, et diffusant un programme quotidien de six minutes, coûte environ à la chaîne six millions de francs par an. L'ambition de France 3, quant à une couverture serrée du territoire national, est légitime, car elle est conforme à la vocation d'un service public, financé majoritairement par la redevance, et qui a vocation à réduire les inégalités d'accès à l'information. Les budgets accordés à la chaîne devraient tenir compte de cette dimension essentielle à l'aménagement du territoire dans sa dimension audiovisuelle.

M 6 :

Depuis les premières expériences menées à Dijon en 1987 puis à Bordeaux en 1989, et l'aménagement législatif obtenu en 1994, la société M 6 a poursuivi sa politique de décrochages. Ceux-ci intéressent aujourd'hui environ douze millions d'habitants, avec dix décrochages d'une durée moyenne de sept minutes, très comparable à celle des émissions de France 3, avec des moyens et un coût pratiquement identiques, d'environ 5 à 6 millions de francs par an. Six des décrochages actuels sont réalisés en partenariat avec la presse régionale, qui joue ici le rôle d'un prestataire de service, la responsabilité éditoriale du décrochage incombant, aux termes de la loi de 1994, à M 6. Bien que M 6 ait légalement la possibilité de porter jusqu'à trois heures la durée de ses décrochages, il semble qu'elle n'envisage pas d'aller au-delà de durées qui, dans les plus grandes agglomérations, resteraient inférieures à trente minutes, insuffisantes pour couvrir sérieusement l'ensemble de l'actualité locale. Par ailleurs, M 6 ne semble pas vouloir étendre cette politique dans des agglomérations de moins de 300 000 habitants, laissant ainsi de côté des villes telles que Saint-Etienne, Le Mans, Orléans ou Caen.

Les télévisions locales hertziennes :

Face à France 3 et à M 6, la place des télévisions locales et hertziennes est encore modeste et, malgré des audiences plus qu'honorables, leur situation financière connaît des difficultés récurrentes. Parmi les métropoles régionales, seules Toulouse et Lyon disposent de télévisions locales. Celle de Toulouse (T.L.T.) doyenne des télévisions locales, fut créée avec une présence forte de la presse locale, puisque la Dépêche du Midi détenait, à l'origine, 24 % du capital. Sa participation étant ramenée aujourd'hui à 1,7 %, les deux partenaires essentiels de T.L.T. sont la Ville de Toulouse (49,8 %), et une filiale de la société VIVENDI (46,79 %). Malgré une audience régulière de 280 000 personnes, les dépenses, comprenant notamment la charge de 60 personnes, sont loin d'être équilibrées par les recettes, essentiellement la publicité, à hauteur d'un peu plus de 18 millions de francs. Souvent suspectée, en raison du poids de la Mairie de Toulouse dans son capital, d'être trop proche des vues du Capitole, T.L.T. n'a pu échapper à certaines dérives à l'occasion d'émissions parrainées par les communes de l'agglomération, y compris, en période électorale.

Télé-Lyon-Métropole (T.L.M.), est également contrôlée par VIVENDI (49,9 % du capital), associée au Crédit Agricole et à d'autres partenaires parmi lesquels le groupe de presse " Le Progrès ", actionnaire à hauteur de 7 %. Sur un bassin de population de 1 200 000 habitants, T.L.M. atteint une audience cumulée hebdomadaire de 60 % et, selon une enquête de Médiamétrie réalisée en 1996, elle est désormais considérée par la majorité des Lyonnais comme le meilleur média d'information sur la ville et la région. Ce succès ne permet cependant pas à T.L.M. d'équilibrer son

exploitation puisque, face à des charges d'environ 18,6 millions en 1997, les produits ne se sont élevés qu'à 6,8 millions.

L'aventure d'une télévision locale hertzienne a également tenté un opérateur à Clermont-Ferrand, autorisé par le C.S.A. au mois de janvier 1998, qui envisage une programmation exclusivement locale, avec des émissions de 7 h à 21 h, pour un budget annuel de 16 millions. D'autres expériences singulières, méritent d'être rappelées. D'abord celle d'AQUI-Télé, créée en 1991, qui émet sur une zone d'environ 300 000 habitants, de 12 h à 21 h 30 avec chaque jour environ 1 h 30 de programmes frais. Le budget de la station s'élève à 5,5 millions, l'équilibre étant assuré par une subvention du Conseil général d'environ 3 600 000 F. Aux Sables-d'Olonne, TELE 102 a obtenu à plusieurs reprises du CSA des autorisations temporaires d'émission, qui lui permettent de diffuser pendant l'été 24 h par jour, un programme en boucle d'environ une heure.

Enfin, on connaît les difficultés rencontrées par l'une des plus anciennes télévisions locales hertziennes TV8 Mont-Blanc, lancée en 1989. Pour des raisons géographiques compréhensibles, les frais de diffusion de cette chaîne obèrent très lourdement son budget qui s'élèverait à 25 millions de francs, l'insuffisance des recettes publicitaires générant un déficit cumulé d'environ 35 millions de francs au cours des années 1995 à 1997.

Télévisions à vocation régionale :

Ce panorama ne serait pas complet, si on ne mentionnait pas deux télévisions d'un statut juridique totalement différent, RTL 9 et T.M.C., sociétés de droit étranger, ayant une vocation régionale, la première sur les départements de l'Alsace-Lorraine, la seconde dans le midi-provençal. Bien que leurs liens capitalistiques avec des sociétés françaises soient patents, ces sociétés échappent plus ou moins au régime légal et économique applicable aux télévisions françaises. RTL 9 sur la base du droit européen, T.M.C. sur le fondement d'un traité franco-monégasque, qui n'a d'ailleurs pas été ratifié. D'autres télévisions régionales existent outre-mer et bénéficient de certains aménagements de la réglementation applicable en métropole. En particulier, elles ont la possibilité de diffuser de la publicité en faveur de la distribution.

L'insuffisance du marché publicitaire local, ne permet cependant pas d'assurer une rentabilité suffisante à ces télévisions à vocation régionale.

Expériences étrangères :

Le bilan des télévisions locales françaises est donc mitigé et appelle incontestablement, si l'on souhaite aller au-devant des goûts du public, des réformes importantes. Notre pays marque aujourd'hui un certain retard par rapport aux autres pays développés. Sans évoquer l'exemple des Etats Unis, qui disposent de plusieurs milliers de chaînes locales affiliées ou non à un réseau ou à un syndicat, diffusées en diverses langues, et même de chaînes de quartier dans les métropoles telles que New-York ou Los Angeles, un simple regard au-delà de nos frontières peut nous persuader de ce retard. En Italie, même si M. Berlusconi a réussi à absorber et à diluer de nombreuses télévisions locales parmi les quelques 244 qui existaient en 1977, les télévisions locales sont encore nombreuses. L'Espagne et la Grande-Bretagne connaissent surtout un développement fort de télévisions régionales. On sait qu'en Grande-Bretagne, la télévision privée s'est d'abord développée sur une base régionale, chacune des quinze régions étant dévolue à un opérateur puissant. En Espagne, les télévisions régionales occupent une place importante, certaines

régions telles que la Catalogne ou le pays basque hébergeant même deux télévisions largement financées par les collectivités régionales. Il existe également une centaine de stations locales illégales, souvent financées par les communes ou les organisations bénévoles, et par la publicité, auxquelles on songe aujourd'hui à conférer un statut. L'Allemagne connaît également, dans certaines régions, notamment en Bavière, des télévisions régionales et on sait que, depuis 1997, toute chaîne nationale disposant de plus de 10 % d'audience dans un land est tenue de céder une fenêtre locale à un opérateur indépendant choisi non par la chaîne nationale qui l'héberge, mais par l'instance de régulation du land.

La Belgique enfin apparaît comme une terre d'élection des télévisions locales puisque, aussi bien en Flandre qu'en Wallonie, on compte une dizaine de stations, qui bénéficient le plus souvent d'un financement mixte de fonds publics et de publicité. Ces stations ont en temps général une forte audience et diffusent une programmation essentiellement locale, une réglementation détaillée veillant d'une part à l'équilibre entre la programmation locale et la programmation extérieure, aux obligations de programmation propre, et aux dosages des organes dirigeants, afin de limiter le poids des représentants de la puissance publique subventionnante.

L'EQUILIBRE FINANCIER

Dépenses

Aujourd'hui, le principal obstacle au développement de télévisions locales en France est d'ordre financier. Il s'agit donc d'examiner comment pourrait être réunies les conditions permettant à des opérateurs de s'engager dans la création de nouvelles télévisions locales dans un nombre significatif de villes françaises. Avant de procéder à l'inventaire des ressources disponibles ou mobilisables, il convient de dire quelques mots sur le coût des télévisions locales.

L'examen des budgets des opérateurs actuels montre que le coût moyen d'une télévision locale se contentant de diffuser des programmes locaux, informations, débats et documentaires est de 20 à 25 millions de francs par an. Dans un rapport récent, l'association nationale des télévisions de villes a présenté plusieurs maquettes budgétaires. Pour des télévisions produisant 60 à 90 minutes de programme par jour adaptés à des villes de 250 à 400 000 habitants, le budget annuel s'élèverait à un peu plus de 11 millions. Il monterait à 19 838 000 F. pour 120 à 180 mn de production, dans des villes de 800 000 à 1 500 000 habitants. Dans des formats de même nature, le budget d'une télévision câblée serait d'environ 5 à 6 millions de francs. De tels budgets paraissent difficilement compressibles. Ils sont cohérents entre eux, et cohérents avec les budgets que consacrent M 6 ou France 3 à leurs émissions locales qui, nous l'avons indiqué, pour des durées d'environ 6 à 10 mn, mobilisent une moyenne de 5 à 6 personnes, pour un coût annuel d'environ 6 millions.

Nous pensons qu'il serait sage que les télévisions locales hertziennes acceptent de s'en tenir à des formats de dépenses de l'ordre de 25 millions de francs, proches de celui de TLM, mais plus modeste que celui de TLT. Les possibilités d'économies sur de tels budgets sont probablement limitées et concerneront probablement essentiellement les frais de diffusion. Certains opérateurs se plaignent des coûts actuellement facturés par TDF, et certains cas nous ont été signalés dans lesquels, mise en concurrence, TDF a consenti à ses abonnés des rabais importants. Pour l'instant, il serait imprudent de tabler sur une réduction significative des frais de diffusion qui, s'ils atteignent 20 à 25 % du budget total d'une télévision comme TV8 Mont-Blanc, en raison du compartimentage de son aire de diffusion par de hautes

montagnes, les charges de diffusion d'une télévision installée dans une agglomération urbaine devraient se situer en général en dessous de 10 % du budget total. A terme, ce coût devrait se trouver fortement allégé avec l'arrivée de la télévision numérique puisque TDF elle-même estime que le coût de diffusion pourrait alors être divisé par quatre.

Ressources : Les perspectives du marché publicitaire

L'analyse du marché publicitaire dont pourraient bénéficier les télévisions locales hertziennes doit s'effectuer, dès lors qu'elle s'appuie sur des chiffres, avec une extrême prudence tant les chiffres diffusés ici et là sont approximatifs et incertains. Ainsi, dans son dernier rapport "audiovisuel et publicité", le CSA constatait que le chiffre des recettes publicitaires de la télévision en 1996 variait, selon les sources, de 13,2 milliards, chiffre avancé par les chaînes à 22,2 milliards, chiffre de la SECODIP... Risquons-nous cependant à avancer quelques évaluations. Le marché publicitaire français s'est élevé en 1997 à 152 milliards, 101 milliards pour les supports nationaux et 51 milliards pour les supports locaux. Si l'on s'en tient à ces derniers, on constate que, sur le total d'environ 50 milliards, 30 milliards proviennent d'annonceurs nationaux et 20 d'annonceurs locaux, 40 milliards sur 50 sont dépensés sur les vecteurs de publicité hors média, les médias ne recueillant que 10 milliards sur la totalité de la publicité locale. Apparaît ici une caractéristique forte du marché publicitaire français, qui est la place dominante occupée par le hors média. Il représente 70 % du marché publicitaire total alors que ce chiffre n'est que de 64 % et 54 % en Allemagne et au Royaume-Uni. Relevons d'ailleurs que, comme la télévision, les prospectus distribués dans les boîtes aux lettres, qui constituent le véhicule principal du hors média, sont gratuits pour le consommateur et livrés directement à domicile. Une autre caractéristique du marché publicitaire français, qui pèse incontestablement sur le budget des médias, est l'importance conservée dans notre pays par l'affichage. Il représente en effet 15 % des dépenses publicitaires globales contre 4 % au Royaume-Uni et 3 % en Allemagne. Il n'est pas interdit de penser que l'importance du hors média et de l'affichage, dans notre pays, est une conséquence directe de l'interdiction de la publicité télévisée opposée à certains secteurs économiques, et d'abord à la distribution. L'ouverture des télévisions, et d'abord des télévisions locales, aux secteurs aujourd'hui interdits est donc une question centrale dans la problématique financière de télévisions locales futures. C'est le décret du 27 mars 1992 qui interdit aux télévisions de diffuser des messages publicitaires en faveur de secteurs tels que la presse, le cinéma, le livre, et, surtout, la distribution. Ces interdictions sont une de ces exceptions françaises que nous affectionnons. Elles sont ignorées de tous les autres pays européens, qui se bornent à interdire des secteurs tels que les médicaments, le tabac ou l'alcool. Si l'on s'en tient à la seule distribution, force est de constater que le décret de 1992 n'est qu'imparfaitement appliqué. En premier lieu, c'est tout à fait légalement que, profitant de son statut de droit étranger, RTL 9, reçue par environ 6 millions de Français, diffuse des messages publicitaires de la grande distribution ou de l'industrie automobile. De même, c'est tout aussi légalement que de tels messages sont diffusés par les télévisions reçues par la voie du satellite. Le décret de 1992 n'autorise au secteur de la distribution que le parrainage. Il est, sur ce point, de plus en plus violé. On sait par exemple que le décret interdit au parrain de diffuser des messages de nature publicitaire. Or il suffit de regarder les émissions de météorologie qui précèdent et suivent les grands journaux télévisés du soir pour constater que la grande distribution, qui s'est fait une spécialité du parrainage de

telles émissions, s'autorise de plus en plus souvent la diffusion de slogans publicitaires pourtant prohibés. Une telle situation n'est pas saine et pose à l'évidence la question de l'opportunité du maintien des restrictions instaurées par le décret de 1992.

La question a été posée de la compatibilité des dispositions du décret avec le traité de Rome, la directive " télévisions sans frontières " ou la Convention européenne des droits de l'Homme. S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, le Conseil d'Etat a, à plusieurs reprises, jugé que le décret de 1992 ne méconnaissait pas les dispositions du traité de Rome. Il a aussi été soutenu que l'interdiction de la publicité de la distribution violait l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme garantissant la liberté d'expression. La Cour européenne des droits de l'Homme admet que la publicité commerciale entre dans le champ d'application des mesures visant à préserver la liberté d'expression. Mais il a été jugé que des restrictions à la liberté de diffuser des messages publicitaires peuvent donc être légalement imposées, à condition qu'elles soient nécessaires à la défense d'autres libertés méritant, au regard de l'article 10, une protection plus forte que la publicité. Il est donc certain que si la sauvegarde du pluralisme de la presse passe par l'interdiction de l'accès des secteurs de la distribution du livre ou du cinéma à la publicité télévisée, une telle interdiction serait légitime. Encore faut-il que les mesures d'interdiction soient à la fois proportionnées au but poursuivi, et efficaces. Or sur ce point, il n'est pas sans intérêt de citer les conclusions de l'avocat général Jacobs devant la Cour de Justice des Communautés européennes dans l'affaire LECLERC-SIBLEC jugée le 9 février 1992.

Après avoir reconnu que le maintien du pluralisme des médias pouvait justifier des restrictions à la liberté de fournir des services publicitaires, l'avocat général notait "il est douteux que ces mesures puissent être un moyen efficace de protéger la presse quotidienne régionale parce que rien ne garantit que ceux qui sont empêchés de faire de la publicité à la télévision en feront à la place dans les quotidiens régionaux . en second lieu, il est clair qu'il existe d'autres moyens de protéger la presse quotidienne régionale qui pourraient être aussi efficaces mais nuire moins au commerce entre États membres. même si la mesure attaquée était un moyen efficace d'aider la presse quotidienne régionale, il n'en resterait pas moins qu'aucune bonne raison d'imposer la charge de soutenir les quotidiens régionaux aux distributeurs, aux éditeurs littéraires, aux propriétaires de cinéma et aux cinéastes n'a été avancée".

On peut en effet s'interroger sur l'existence et sur l'ampleur de la menace que ferait peser sur la presse régionale l'ouverture des secteurs interdits. Ni dans le nord-est de la France, ni en Provence, ni dans les départements d'Outre-mer, où la télévision diffuse les messages publicitaires de la grande distribution, la presse n'a disparu. On peut aussi relever qu'il y a longtemps que la grande distribution a, pour l'essentiel, déserté les pages de la presse quotidienne régionale. De 1982 à 1996, la part de la presse locale et régionale dans le marché publicitaire est passée de 4,75 à 2,88 %, sans que la télévision nationale puisse être désignée comme la seule responsable de cette évolution, les annonceurs ayant développé très massivement, sur le plan local, le hors média. A titre d'exemple, dans une région comme la Bretagne, ce n'est désormais qu'un très faible pourcentage du total de ses dépenses publicitaires que le Groupe Leclerc oriente vers la presse quotidienne régionale.

Certains représentants de la presse quotidienne régionale, parfaitement conscients de ces évolutions économiques, témoignent d'ailleurs aujourd'hui d'une attitude plus ouverte face à l'éventuelle entrée de la publicité de la distribution sur des télévisions

locales, à condition, que la presse soit consacrée comme l'un des partenaires privilégiés de ces télévisions.

Le cas de la presse hebdomadaire régionale est particulier. Ce secteur, fort actif, qui intéresse 250 entreprises et 8 millions de lecteurs, tire 60 % de ses ressources de la publicité, essentiellement de la publicité de la distribution. Mais le lectorat de la presse hebdomadaire se situant plutôt dans des villes de moins de 50 000 habitants, cette presse devrait être peu affectée par l'apparition de télévisions locales dans les 20 à 25 plus importantes villes de France.

Dans les pays européens, dans lesquels la publicité pour la distribution est admise, la télévision accapare de 20 à 25 % du marché publicitaire de la distribution. De tels chiffres rapportés à la réalité française conduiraient à évaluer de 6 à 7 milliards l'apport supplémentaire de ressources publicitaires qui pourrait être disponible pour la télévision. Mais ce chiffre inclut aussi bien les télévisions locales que les télévisions nationales et nous ne suggérons pas la suppression pure et simple des interdictions contenues dans le décret de 1992, mais l'ouverture au moins temporairement, des seules télévisions locales au secteur de la distribution. La viabilité des télévisions locales ne sera pas assurée d'une manière certaine si la publicité de la distribution lui est ouverte, mais il est pratiquement sûr que, faute d'une telle ouverture, il n'y aura pas de télévisions locales.

Se référant au succès du 66-3 de la presse quotidienne régionale, qui permet une répartition sur l'ensemble des titres de cette presse des budgets des annonceurs nationaux, beaucoup souhaitent qu'un système analogue soit adopté pour les télévisions locales. Il est certain que si l'objectif d'une vingtaine de télévisions locales était atteint, il leur serait plus facile de drainer des budgets publicitaires d'annonceurs nationaux en syndiquant leur régie publicitaire sur le modèle du 66-3. A condition de prendre les mesures nécessaires pour préserver l'autonomie des télévisions locales les unes par rapport aux autres, mesures qui seront détaillées plus loin, une telle syndication, limitée à la publicité, devrait être admise.

En raison du flou qui entoure les chiffres réels de la publicité, il n'est pas facile d'apprécier l'impact qu'aurait sur les médias existants l'apparition de télévisions locales hertziennes financées pour une part par la publicité des secteurs actuellement interdits. On peut imaginer qu'une partie des dépenses qui alimentent aujourd'hui le hors média, qui a lui-même probablement beaucoup bénéficié de l'interdiction de certains secteurs à la télévision, pourrait se reporter sur les télévisions locales. De même, des transferts entre le secteur de l'affichage et celui des télévisions locales ne sont pas à exclure, l'anomalie française que représente la part importante de l'affichage dans le marché publicitaire étant sans doute appelée à se réduire dans les prochaines années. De nombreuses communes, soucieuses de leur environnement, souhaiteraient aujourd'hui limiter l'affichage publicitaire, notamment dans les entrées de ville. Deux des principales sociétés françaises d'affichage prévoient, à court terme, une diminution du nombre de leur panneaux d'environ huit mille par an.

Pour les mêmes raisons que la presse quotidienne régionale, les radios, et en particulier les radios généralistes, craignent l'ouverture des secteurs interdits à la télévision locale hertzienne. Il est exact que les secteurs de la grande distribution et de l'automobile contribuent chacun à hauteur de 25 % aux ressources publicitaires de la radio. On peut cependant penser que la modification du décret de 1992 n'aurait pas de conséquences dommageables, d'une part si l'ouverture à la publicité des secteurs interdits se faisait d'une façon progressive, et si le contexte économique

général de l'audiovisuel était favorable. Si l'on s'en tient aux maquettes budgétaires définies plus haut, vingt cinq télévisions hertziennes locales auraient un besoin de financement total d'environ quatre cent millions. Si, comme nous le proposons, d'autres ressources de la publicité sont accessibles, notamment les subventions de collectivités territoriales, même si l'on tient compte des taux de régie applicables aux ressources publicitaires, le marché devrait permettre d'alimenter les nouvelles télévisions locales sans bouleverser l'économie du secteur. Rappelons que, de 1996 à 1997, la publicité télévisée a augmenté de un milliard et qu'une simple augmentation de 6 % des budgets publicitaires en 1998, dégagerait une somme de neuf milliards. Enfin, les récentes décisions gouvernementales relatives à la publicité sur les chaînes publiques devraient dégager un surplus d'environ deux milliards de francs nets par an de ressources publicitaires pour les autres intervenants. Dans ce contexte, même si l'évolution de la presse quotidienne régionale et des radios doit faire l'objet d'un suivi attentif, la jonction de quatre cent millions de francs nécessaires aux télévisions locales devrait pouvoir être absorbée sans drame par l'économie de la communication.

Le passé a démontré que le financement des télévisions locales du câble par la publicité était plus hasardeux. Il est en effet admis que pour pouvoir attirer les annonceurs, une télévision câblée devrait atteindre un seuil critique de l'ordre de 10 à 15 % de parts de marché, ce qui suppose un câblage, dans chaque zone de population concernée, d'au moins 50 % des ménages.

Ressources : Le soutien financier des collectivités territoriales

La participation directe des collectivités locales au capital de société de télévisions locales ne semble pas adaptée. Elle serait susceptible d'affecter la concurrence lors des appels aux candidatures et de créer des " télévisions M. le Maire " que personne ne souhaite. Elle rendrait aussi moins certaine, dans les agglomérations pluricommunales, l'accès égal de toutes les communes au projet. Par contre, la participation des collectivités locales par le biais de subventions mérite d'être examinée.

L'attribution de subventions à un service local des télévisions géré par une association est envisageable si elle est justifiée par un intérêt local et n'induit pas une distorsion de concurrence.

Elle est plus délicate dans le cadre d'une exploitation commerciale : l'octroi de subvention par une commune ou un groupement de communes à une société exploitant un service de télévision locale entre difficilement dans le cadre de la loi du 2 mars 1982 sauf si l'on considère que la société, par son installation sur le territoire de la collectivité locale, favorise le développement économique de cette dernière. Le Conseil régional a compétence pour promouvoir le développement culturel sans que l'on puisse affirmer avec certitude que cette disposition constitue une base suffisante pour accorder des subventions à une société exploitant une télévision locale.

Afin de donner une base légale incontestable, il serait souhaitable qu'une disposition législative spécifique, comme en matière de cinéma, prévoie expressément la possibilité pour une collectivité territoriale, de subventionner une télévision locale, même lorsqu'elle est exploitée par une société commerciale.

Certes, le soutien apporté par une collectivité locale à un service de proximité soulève plusieurs difficultés. La participation d'une collectivité territoriale peut porter atteinte au pluralisme et ces aides ne doivent pas inciter les collectivités à

transformer les télévisions locales en instrument de propagande. Mais le risque est mince et d'ailleurs l'article L.52-1 du Code électoral limite déjà nettement les risques de ce type : " A compter du premier jour du sixième mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin ".

Ces aides nous semblent légitimes pour un intérêt local qui doit répondre aux attentes des populations concernées ; information sur la vie locale, documentaire, émissions culturelles, civiques ou éducatives, et accomplit ainsi une véritable mission de service public local.

Ces subventions doivent être naturellement limitées. L'idéal serait sans doute de pouvoir regrouper plusieurs collectivités territoriales (commune, groupement de communes, département, région), pour assurer l'effectivité du principe de pluralisme. ACQUITV, par exemple, est subventionnée d'une façon conséquente par le Conseil Général de la Dordogne. Ce département a changé plusieurs fois de majorité sans jamais remettre en cause le financement et l'indépendance de cette télévision.

En tout état de cause, pour pallier au risque d'arbitraire, il est possible de prévoir l'institution de commissions internes représentatives de la vie locale ou d'un médiateur, clairement identifiable par les téléspectateurs qui pourrait, le cas échéant, être agréé, sinon nommé, par le C.S.A., auquel il rendrait compte chaque année de sa mission.

LA DISPONIBILITE DES FRÉQUENCES HERTZIENNES

Le schéma proposé ici est celui de vingt-cinq télévisions locales hertziennes couvrant les vingt-cinq agglomérations principales de France, y compris Paris, avec une population globale d'un peu moins de 25 millions d'habitants. En l'état, les réseaux de fréquences disponibles ne paraissent pas en mesure d'atteindre la totalité de cette population. Selon des évaluations récentes de TDF, le réseau communément dénommé multiville ne permet de desservir, sur l'ensemble des vingt-cinq agglomérations déjà mentionnées, que 12 à 16,5 millions d'habitants, selon que, pour Paris, on prenne le chiffre de la population desservie, soit 3 200 000 habitants, ou le chiffre potentiel de 7 600 000 habitants. La réduction des bassins de populations effectivement desservis par une télévision hertzienne ne serait évidemment pas sans conséquence sur les ressources publicitaires potentielles.

Un autre problème, tout aussi préoccupant, vient de ce que, parmi les vingt-cinq agglomérations les plus importantes de France, un certain nombre ne disposent aujourd'hui d'aucune fréquence hertzienne disponible. Certaines des villes qui se trouvent dans cette situation, sont parmi les plus importantes de notre pays : Marseille, Strasbourg, Rouen, Rennes, Nancy, Saint-Etienne, Metz et Dijon. Il s'agit là d'un problème considérable qui ne peut être résolu que par une concertation étroite avec l'A.R.T., responsable des fréquences attribuées au secteur des télécommunications, et avec les armées, attributaires, depuis de très nombreuses années, de bandes, en particulier sur les canaux 66, 67 et 68. Le problème s'est déjà posé pour les fréquences radios, lorsque la libération des ondes, au début des années 1980, avait nécessité la mise à disposition de nouveaux opérateurs de très nombreuses fréquences. L'armée avait alors consenti à abandonner une partie des fréquences dont elle disposait. La question posée aujourd'hui est donc de savoir si, sur les canaux dont elle dispose, l'armée serait susceptible d'en abandonner

certaines au bénéfice de nouvelles télévisions locales. Cette question peut d'ailleurs n'avoir qu'une actualité transitoire, dans l'attente des modes de diffusion numériques. Mais il est aujourd'hui impératif que les fréquences hertziennes actuellement disponibles soient réservées aux télévisions locales.

En ce qui concerne la diffusion elle-même, on sait que TDF ne dispose d'aucun monopole en dehors des sociétés du service public. La liberté ainsi reconnue aux opérateurs privés doit pouvoir s'exercer pleinement, dans une totale transparence. Ayant disposé pendant des décennies d'un monopole de droit puis de fait, TDF a, comme il était normal, et comme l'exigeaient d'elle les pouvoirs publics, installé son réseau d'émetteurs sur les meilleurs sites de notre pays afin de diffuser au mieux, sur le plan technique comme sur le plan financier, les émissions de radio ou de télévision. Les sites favorables d'émissions n'étant pas légion, surtout à l'échelle d'une agglomération déterminée, il convient d'aménager la liberté d'accès à ces sites des opérateurs des télévisions locales. Ceux-ci pourraient bien sûr choisir de se faire diffuser par la société nationale, mais ils doivent pouvoir également faire le choix d'assurer eux-mêmes leur diffusion, à partir des sites de TDF, à condition naturellement que, sur la base de cahiers des charges publics, la société TDF puisse s'assurer de la qualité et de l'innocuité des matériels installés sur ses sites par des tiers, et des capacités professionnelles des opérateurs admis sur ces sites. Déjà, TDF a conclu avec la Société CANAL + des accords permettant à cette société de disposer de ses propres émetteurs.

CONTENU ET FORMAT DES TELEVISIONS LOCALES

L'espoir d'un équilibre financier suppose que les télévisions locales à venir ne tentent pas de jouer, sur un mode mineur, dans la même cour que les grandes télévisions généralistes. Dans un premier temps, les télévisions locales se limiteraient à la production de documentaires ou de magazines d'intérêt général, dépassant l'intérêt local de l'agglomération dans laquelle elles sont implantées. Puis, par le biais de syndication de programmes, se constituerait un véritable réseau, incluant, comme nous l'avons admis, les régies publicitaires, mais aussi les programmes. C'est par des évolutions, non maîtrisées, de ce genre, que de nombreuses radios associatives nées dans les années 1980 se sont peu à peu fondues dans des réseaux radiophoniques nationaux. Une telle évolution serait néfaste car les attentes du public seraient déçues. Suffisamment alimenté en séries télévisées, en films ou en émissions de variété par les télévisions nationales ou par les chaînes thématiques, le public attend d'abord des télévisions locales qu'elles lui apportent des programmes locaux et de l'information locale. Il y a d'ailleurs fort à parier que si ces télévisions locales s'aventuraient vers des programmes plus ambitieux, leurs moyens financiers ne leur permettraient d'acquérir que les films ou les fictions négligés par les réseaux nationaux, dont le coût modeste ne serait que le reflet d'une qualité médiocre. Cette évolution serait également dangereuse sur le plan financier, car elle entraînerait inéluctablement une explosion des budgets des télévisions locales. En outre, si ces dernières se prenaient à ressembler à des télévisions de type généraliste, l'exclusivité de la publicité locale, et de la publicité des secteurs actuellement interdits, ne pourrait plus, juridiquement et politiquement, leur être réservée.

Notre préférence va donc vers des programmes à dominante d'informations locales, cette notion incluant naturellement tables rondes, débats, et retransmissions

sportives. Ces programmes seraient diffusés en boucle tout au cours de la journée, selon des modules compris entre une et trois heures selon les agglomérations. Ce système est le seul qui permette d'atteindre des taux d'audience cumulée importants, seuls susceptibles d'attirer les annonceurs ... et de servir les attentes des populations desservies. La notion d'information locale doit évidemment être entendue dans un sens large : la retransmission sportive du match disputé à Strasbourg par une équipe bordelaise constitue évidemment, pour la télévision de Bordeaux, une information locale. Des informations sur la vie économique, sociale et culturelle de la région, des émissions consacrées aux villes étrangères avec lesquelles l'agglomération hôte est jumelée, constituent évidemment de l'information locale.

Les documentaires posent un problème particulier. Il y a incontestablement dans ce domaine, une multitude de sujets locaux possibles pour une télévision d'agglomération. Certains sujets d'intérêt local se prêtent mieux à un documentaire qu'à une émission d'information ou à une table ronde. D'autre part, il existe d'ores et déjà une production locale, accueillie sur les canaux locaux du câble, ou sur le réseau de FR3, et même par certaines des stations locales hertziennes existantes. Cette production locale doit être favorisée car elle permet à de jeunes professionnels de faire leurs premières armes sans être obligés de venir travailler à Paris, et permet ainsi l'éclosion de talents locaux. Le C.O.S.I.P., très favorable à cette évolution, a accordé en 1997 un total d'un peu plus de 23 millions à la production audiovisuelle destinée aux canaux locaux du câble et aux télévisions locales hertziennes. L'essentiel de la production locale actuelle est consacré aux documentaires (134 heures de production) alors que la fiction, à laquelle s'intéressent quelques canaux locaux du câble, n'intervient que pour 11 heures. Il serait sans doute regrettable de ne pas soutenir de telles productions locales, mais il faudrait veiller à ce que, par le biais de la syndication, un certain nombre de chaînes locales hertziennes regroupées, ne développent leur production et ne donnent ainsi naissance à un réseau. Un certain pourcentage de programmes consacrés à des documentaires pourrait donc, à la rigueur, être toléré. Peut-être même, un certain pourcentage de ces documentaires pourrait être admis à participer à des échanges entre télévisions locales. Si une telle ouverture, assortie de limites et de contrôles, existait, les télévisions locales pourraient être également autorisées à compléter leurs programmes d'informations et de documentaires locaux par des productions d'un grand intérêt éducatif ou culturel qui, à l'heure présente, ne trouvent pas de débouché significatif sur les télévisions existantes. Nous pensons en particulier à des magazines tels que " côté science ", module de vingt-six minutes produit par la Cité des Sciences de la Villette, aujourd'hui diffusé par certaines télévisions locales hertziennes.

LES PARTENAIRES DES TELEVISIONS LOCALES

Avec quels opérateurs pourraient être créées les télévisions locales ? Avant de procéder à un tour d'horizon, on peut avancer deux principes. Le souci d'une programmation de proximité doit conduire à privilégier des acteurs locaux, mais sans que soient menacés l'indépendance et le pluralisme des télévisions de proximité. Une large diversification des apporteurs de capital et de concours financiers de toute nature est donc souhaitable. Rappelons que dans sa décision du 18 septembre 1986, le Conseil Constitutionnel disposait que " dans l'hypothèse où il n'existe qu'une seule fréquence dans une zone donnée, il appartiendra à la C.N.C.L. (prédécesseur du C.S.A.) d'imposer au bénéficiaire de l'autorisation des obligations destinées à

assurer une expression libre et pluraliste des idées et des courants d'opinion ". Ce principe, qui s'appliquait alors aux radios, devrait évidemment s'appliquer aux télévisions locales qui se trouveront dans pratiquement tous les cas dans une situation de monopole.

Parmi les intervenants possibles dans les télévisions locales, figurent naturellement les grands groupes télévisuels existants. Ils seront cependant freinés par le dispositif législatif des articles 41 à 41-4 de la loi du 30 septembre 1986, édictant des règles anticoncentrations. Nous ne proposons aucune modification à ces articles car il nous paraîtrait peu raisonnable de permettre à TF1, M 6 ou CANAL +, de se disputer les télévisions hertziennes locales. Ces grands opérateurs, auxquels la loi permet déjà de réaliser des décrochages locaux, sauront trouver ailleurs que dans des télévisions locales dont l'autonomie doit être garantie, des perspectives de développement.

De même, la présence au capital des télévisions hertziennes de groupes concessionnaires de services publics locaux et municipaux nous paraît devoir être examinée avec soin. L'enjeu et les dangers des réseaux d'influence entre les concessionnaires de services publics et le domaine de la communication ont souvent été soulignés. Il est particulièrement à redouter au niveau local. Nous ne révélons aucun secret en rappelant que le souhait de la Générale des Eaux d'obtenir la concession de services municipaux à Toulouse n'a pas été pour rien dans sa décision d'accéder au désir de la municipalité de créer une télévision locale en participant au capital de cette télévision, dont elle pouvait penser dès l'origine qu'elle ne serait pas rentable. Devenue VIVENDI, la Générale des Eaux pourrait souhaiter aujourd'hui se dégager de certaines de ses participations aux télévisions TLM et TLT, participations qui, dès lors que la Société CANAL + est désormais contrôlée également par VIVENDI, sont contraires à l'article 41-2 de la loi du 30 septembre 1986. La Société VIVENDI est également associée aux régies publicitaires des sociétés TLM, TLT et Télé-Monté-Carlo, régies assurées par la Société " thématique Régie ", filiale à 100 % de la Société CANAL +. Il y a là tout un réseau d'influences, de liaisons capitalistiques et d'interactions qui devrait faire l'objet d'un réexamen. Le contrôle de télévisions locales par des sociétés telles que BOUYGUES, La LYONNAISE DES EAUX ou VIVENDI est clairement contraire à la loi de 1986 et aux orientations du présent rapport. Cependant, le professionnalisme et les moyens financiers de ces sociétés ne devraient pas leur interdire d'autres modes de coopération avec les futures télévisions locales.

La presse devrait naturellement être un partenaire essentiel des télévisions locales. Déjà, l'article 29 de la loi du 30 septembre 1986 marque sa place dans le développement de la communication audiovisuelle en invitant le C.S.A., lorsqu'il accorde l'usage d'une fréquence, à tenir compte des possibilités de partage des ressources publicitaires entre les entreprises de presse écrite et les services de communication audiovisuelle, ainsi que des participations détenues par le candidat dans le capital d'entreprises de presse.

L'intervention de la presse dans les télévisions locales est parfaitement justifiée, d'abord en raison de ses compétences. Les grands organes de la presse quotidienne régionale ont une connaissance approfondie de leurs milieux et ont su développer, dans les grandes agglomérations comme sur l'ensemble des régions qu'ils déservent, des réseaux de journalistes et de correspondants locaux ; ils connaissent leur lectorat ainsi que les milieux politiques, économiques et culturels des zones dans lesquelles devraient demain s'épanouir des télévisions locales. Enfin, certains titres de la presse régionale ont d'ores et déjà acquis une expérience audiovisuelle,

soit en collaborant au canal local du câble, soit comme prestataires de services de TF1 ou de M 6.

Les responsables de la presse quotidienne régionale sont préoccupés par l'avenir de leurs entreprises. Certains d'entre eux estiment que la survie de la presse quotidienne régionale est en jeu et que, devant l'affaiblissement régulier du lectorat, notamment dans les couches les plus jeunes de la population, l'ouverture vers de nouveaux types de communication est indispensable. Beaucoup en outre, ne se contentent pas du rôle de prestataire de services que leur laissent TF1 et M 6. S'ils sont parfois tentés de réclamer la maîtrise éditoriale des décrochages locaux de ces chaînes nationales, cette revendication n'est pas réaliste et serait difficile à concilier avec le droit général de la presse et avec le principe de la responsabilité éditoriale que les responsables des chaînes de télévision nationale doivent assumer tant à l'égard du C.S.A. que des tribunaux. Il faut donc convenir que la meilleure voie d'entrée de la presse quotidienne régionale dans l'audiovisuel est constituée par les télévisions locales.

Nous avons évoqué plus haut la nécessité, pour assurer le financement des télévisions locales, d'ouvrir la publicité télévisuelle aux secteurs qui lui sont actuellement interdits, et, d'abord, à la distribution. Le risque pour la presse d'une telle décision est difficile à apprécier, mais il justifie pleinement que la presse quotidienne régionale soit de plein droit un partenaire des futures télévisions locales. Certaines entreprises de presse régionale auront peut-être la volonté et les moyens de devenir opérateurs de télévision locale dans leur agglomération. Cette ambition est parfaitement légitime mais, contrairement aux vœux de certains de nos interlocuteurs, la loi ne saurait leur confier d'emblée, et dans tous les cas le rôle d'opérateur. Une telle disposition constituerait une atteinte, probablement contraire à la Constitution, à la liberté d'entreprendre, et donnerait dans une région un véritable droit de veto à la presse, interdisant la naissance de télévisions locales souhaitées par le public et par des collectivités locales ou des financiers, dès lors que le quotidien régional intéressé refuserait de s'associer à l'entreprise.

La loi devrait sans doute marquer d'une manière forte que, lorsqu'on examinera les candidatures d'opérateurs à des télévisions locales, le C.S.A. devra examiner avec une attention toute particulière les projets associant la presse quotidienne régionale. Mais dans certains cas, le C.S.A. pourra légitimement estimer que la sauvegarde du pluralisme et la lutte contre les monopoles d'information imposeront de confier la responsabilité de la télévision locale à d'autres partenaires que la presse. La presse quotidienne régionale, dans son ensemble, a cessé depuis longtemps d'être ce qu'elle était au lendemain de la Libération et, au cours des dernières années, de nombreuses entreprises de caractère plus ou moins familial sont tombées sous le contrôle de grands groupes nationaux. De Paris-Normandie aux Dernières Nouvelles d'Alsace, le groupe Hersant contrôle une grande partie de la presse diffusée au nord d'une ligne Le Havre-Paris-Mulhouse, tandis que le groupe Hachette contrôle des quotidiens de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Il conviendra donc d'être attentif à la préservation du pluralisme, mais on peut noter d'ores et déjà que, dans le domaine des télévisions, ce pluralisme sera, en général, mieux assuré dans la télévision que dans la presse car, à terme, certaines agglomérations françaises disposeront des émissions de FR3, des décrochages de M 6, et d'une télévision locale. A elle seule, la création de télévisions locales dotées d'une équipe rédactionnelle propre, apportera d'emblée un surcroît de pluralisme. La participation de la presse aux télévisions locales devrait respecter certaines conditions. En premier lieu, rappelons qu'en application de l'article 39 III de la loi de

1986, une entreprise de presse ne pourra détenir plus de la moitié du capital des sociétés exploitant une télévision locale dans toute zone dont la population serait supérieure à 200 000 habitants. En second lieu, il va de soi qu'une entreprise de presse ne devrait pas pouvoir figurer dans le capital d'une télévision locale et être en même temps le partenaire de M 6 ou de TF1 pour assurer un décrochage. Enfin, si les compétences de la presse quotidienne régionale dans le domaine de l'information locale invitent à souhaiter qu'elle puisse participer au capital des futures télévisions, les entreprises de presse d'une part, de télévision d'autre part devraient être clairement distinguées. Le législateur devrait en particulier, comme l'avait fait la loi du 13 décembre 1985 dans son article 17, aujourd'hui abrogé, imposer la présence, au sein de la télévision locale, d'une équipe rédactionnelle distincte de celle affectée à l'entreprise de presse.

Nous pensons en conclusion que l'intervention de la presse quotidienne régionale dans les télévisions locales est souhaitable, qu'elle doit être, certes, encadrée, aussi bien par la loi que par la pratique future du CSA, mais qu'elle doit également être favorisée. On pourrait ainsi imaginer que les dépenses exposées par la presse pour entrer dans une télévision locale pourraient être éligibles au fonds de modernisation pour la presse créé en 1997, dit fonds LE GUEN. Lors de la discussion budgétaire de novembre 1997, devant le Sénat, Madame Danielle POURTAUD avait d'ailleurs envisagé que la taxation du hors média soit étendue au hors média local, chiffré par elle à 18 milliards de francs. La Sénateur en concluait que, si ce montant était frappé d'une taxe de 1 %, c'est une ressource de 180 millions de francs qui pourrait être dégagée au profit des télévisions locales.

Au terme de ce rapport, nous souhaiterions présenter deux ordres de considérations finales.

En premier lieu, en ce qui concerne le financement des télévisions locales, les mesures suggérées dans ce rapport ne garantissent nullement la viabilité de telles télévisions. Tout dépendra à la fois de la sagesse des opérateurs quant au choix et au maintien de formats raisonnables, mais aussi des équilibres qui s'instaureront dans les ressources publicitaires. Des aides financières et certaines adaptations fiscales pourront aussi apparaître nécessaires.

Nous ne suggérons pas la création d'un fonds d'aide aux télévisions locales comparable à celui qui existe en faveur des radios associatives. Nous pensons en effet que ce fonds, qui ne pourrait être alimenté que par un système de taxation des médias télévisés existants, compliquerait encore le régime fiscal et le système de prélèvement auxquels les télévisions sont soumises. Les critères de distributions des aides d'un tel fonds seraient difficiles à cerner et seraient sans doute moins facilement admis, dès lors qu'ils bénéficieraient à des sociétés commerciales. Par contre, sous réserve de la constitutionnalité de telles mesures, on pourrait envisager que les télévisions locales puissent bénéficier d'un taux de TVA allégé, aligné sur ceux appliqués à la presse. Le même régime que celui de la presse pourrait également être appliqué en ce qui concerne la taxe professionnelle et peut-être, le système d'amortissements prévu en faveur de la presse par l'article 39 bis du Code général des impôts. Il nous paraît également nécessaire que les télévisions locales ne soient pas soumises au régime de droit commun pour le paiement de la taxe instituée au profit du fonds de soutien à l'expression radiophonique. Si une exemption totale des télévisions locales paraissait impossible, il faudrait, à tout le moins, fixer un seuil de ressources publicitaires en dessous duquel la taxe ne serait pas due.

Nous avons peu parlé de la création de télévisions purement associatives car la prudence s'impose si nous voulons qu'elles soient viables. La structure de société commerciale, qui n'est d'ailleurs pas exclusive de partenariats divers représentatifs de dynamisme social, de pluralisme et de citoyenneté, paraît la mieux adaptée pour soutenir des projets ambitieux dans des agglomérations urbaines. Dans les villes de taille plus réduite, dans les zones rurales, dans les quartiers des agglomérations, des télévisions locales associatives devraient trouver leur place. Plus que d'autres, elles seraient créatrices de lien social et parties prenantes des projets sociaux et éducatifs mis en place localement. Elles pourraient s'appuyer sur des réseaux d'associations performants et donneraient dans les banlieues une image moins caricaturale que celle que nous imposent les chaînes nationales. Véritable instrument de citoyenneté, elles favoriseraient le dynamisme économique et local.

Cependant, si besoin en était, les radios FM ont montré que seule une volonté politique forte aurait pu contrecarrer la création de réseaux nationaux au détriment de radios de proximité. La situation risquerait d'être pire pour la télévision qui nécessite plus d'argent et des fréquences plus rares.

La mise en place de télévisions locales investira le CSA de responsabilités nouvelles. Il est nécessaire que ces responsabilités soient les mêmes pour toutes les télévisions locales, qu'elles soient diffusées par voie hertzienne ou sur le câble. Le législateur devrait donc faire un sort particulier, dans le régime du câble, aux opérateurs du canal local qui devraient avoir les mêmes droits et être soumis aux mêmes obligations que les télévisions locales hertziennes. Il est ainsi nécessaire que, pour le canal local du câble, le système du conventionnement soit maintenu.

Comme il le fait pour les télévisions nationales, le C.S.A. devra veiller à ce que les télévisions locales respectent le pluralisme et le principe d'honnêteté de l'information. Le contrôle de ce respect sera sans doute un peu plus lourd que pour les cinq chaînes nationales existantes, mais plus aisé que celui que le C.S.A. exerce déjà aujourd'hui sur les émissions diffusées par R.F.O. dans l'ensemble de ses stations de l'Outre-mer. Nous avons suggéré que des médiateurs soient chargés, dans chaque télévision locale, de veiller au respect du pluralisme. Ces médiateurs pourraient être sinon nommés, du moins agréés par le C.S.A.

La vigilance du C.S.A. devra être particulièrement stricte en ce qui concerne les programmes diffusés par les télévisions locales, l'instance de régulation devant s'assurer que ces télévisions respectent le format qui leur aura été assigné, et qu'elles ne créent pas ensemble un système de syndication de programmes. Le C.S.A. devra surtout veiller à ce que les futures télévisions locales, par le biais de syndication, ou par des prises de contrôle capitalistique, ne connaissent pas l'évolution qu'ont connue les télévisions locales italiennes, prises en main par le groupe Berlusconi, ou par de nombreuses radios indépendantes nées après 1981, dont les fréquences ont été progressivement rachetées, au mépris de la loi, par certains grands groupes. Le dispositif législatif actuel, notamment les articles 38 et 42-3 de la loi du 30 septembre 1986, et le système d'agrément préalable par le C.S.A. de toutes modifications substantielles des données au vu desquelles l'autorisation initiale a été délivrée, est satisfaisant ; encore faut-il qu'il soit strictement appliqué.

Nous avons très fortement ressenti, au cours des entretiens que nous avons eus avec les représentants des collectivités locales, les opérateurs, les publicitaires, les responsables de télévisions nationales ou des quelques télévisions locales existantes, la nécessité de donner aux télévisions locales les chances d'un nouveau départ. Si rien n'est fait, la pression sera forte d'un développement accru, à côté de la

politique régionale et locale de FR3, de décrochages des grandes chaînes nationales privées, M 6 et TF1. Ces décrochages, ainsi qu'en témoignent leurs audiences, sont utiles, mais ils ne sauraient combler toutes les attentes du public tourné vers un désir d'informations de proximité. Nous pensons donc que la télévision locale " n'est pas une fausse bonne idée ". Elle fait entrer dans le monde médiatique de nouveaux acteurs qui en sont souvent absents, animateurs associatifs, décideurs, élus. Accessibles au plus grand nombre, les télévisions de proximité touchent tous les publics et en particulier les jeunes. Elles doivent être le lien d'autres modes de créativité, de participation, " d'insolence de l'esprit " qui, tout en se dégageant du modèle télévisuel dominant, apporte un sentiment d'appartenance locale.

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

M. Michel BALLUTEAU, Sous-Directeur de la Presse écrite et de l'information, accompagné de M. Jacques LOUVIER, chef du département juridique pour la Presse écrite au Service Juridique et Technique de l'Information et de la Communication (S.J.T.I.)

M. Guy BARRIER, Directeur de Télé 102 Sable d'Olonne, accompagné de M. Jacques LEVEQUE, Gérant de J.L. électronique

M. Jean-Michel BAYLET, Président directeur général du Journal "La Dépêche du Midi"

MM. Olivier de BAYLLENX, Secrétaire général de l'A.F.C.O. et Philippe ESGAIN, Président du groupe de travail sur Canal local de l'A.N.C.O. (association nouvelle d'opérateurs de construction des réseaux câblés) représentant M. Cyrille du PELOUX, Président de Lyonnaise câble - Coprésident de l'A.F.C.O.

M. Claude BERDA, Président directeur général de AB Production et A.C.T.V.-Câble accompagné de M. Eric BRION, Secrétaire général de AB-SAT.

M. Philippe BESNIER, Président de France Télécom Câble

M. Michel CACOUAULT Président d'Europe Régies Président de Géraudix

M. Jean-Pierre CAILLARD, Président directeur général du Journal La Montagne et Co-Président de la Commission du Développement du S.P.Q.R.

M. Jacques de CHATEAUVIEUX Président directeur général d'Antenne Réunion

M. François CARRIER, Président de AQUI TV, accompagné de M. Germinal PEIRO, Député de la Dordogne

M. Jean-Marie CAVADA, Président de RFO accompagné de M. Maxime LEFEBVRE, Directeur général de RFO

M. Bruno CHETAILLE, Président de T.D.F.

M. Nicolas COLLARD, Directeur de publicité à Télématicques régie

M. Alain GASCON, Président du S.P.Q.D., accompagné de Mme Agnès RICO, Directrice du S.P.Q.D. et de M. Alain BOULOGNE, Directeur général de "Lyonne République"

Mme Haude d'HARCOURT, Conseiller technique du S.P.Q.R.

M. Edmond HERVE, Député maire de Rennes, accompagné de M. Martial GABILLARD, Président de l'Association des Ville câblées (AVICA) et de M. Jean-Michel Le GUENNEC, Directeur de Tévê-Rennes

M. Bruno HOCQUART de TURTOT, Directeur du S.P.Q.R. et Président de la Commission Sociale du S.P.Q.R.

M. Denis HUERTAS, Président directeur général du Dauphiné Libéré et Co-Président de la Commission du Développement du S.P.Q.R.

M. Pierre JANTET, Directeur général du Journal Sud-Ouest

M. Jean-Pierre KERAUL Président du S.P.H.R.

M. Philippe LABARDE membre du C.S.A. accompagné de M. Michel FANSTEN, Chef du Service Etudes au C.S.A.

M. Alain LARAMEE, Directeur général de l'"ACTV-câble" accompagné de M. Léonidas KALOGEROPOULOS, Consultant, Cabinet Médiation et arguments

M. Jacques LEHN, Directeur de LAGARDERE, secteur multimédia, accompagné de M. Christopher BALDELLI Directeur du groupe Lagardère, secteur multimédia et M. Jean-Pierre OZANNAT, Vice-Président d'Europe 1 Communication

M. Philippe LEVRIER, Directeur général de France 3

M. Etienne MALLET, Président de T.L.T. Télé-Toulouse, accompagné de M. Robert PIETRI, Directeur général de T.L.T. Télé-Toulouse et Président de l'Association Nationale des Télévisions de Ville et de M. Renault BAIXE, Directeur général de Télé-Liaison-Métropole (T.L.M.)

M. Etienne MOUGEOTTE, Vice-Président, Directeur général de l'antenne à TF 1 accompagné de M. Jean-Pierre PAOLI, Secrétaire général de TF 1 et de M. Pascal HOUZELOT, Conseiller de M. MOUGEOTTE.

M. Fabrice NORA, Directeur général adjoint du Groupe Amaury du Journal Le Parisien

M. Denis OLIVENNE, Directeur général de Numéricâble

M. Jean-Louis PREVOST, Président du Syndicat de la Presse Quotidienne Régional et Président directeur général du Journal La Voix du Nord

M. Louis-Bertrand RAFFOUR, Directeur général de Havas-image

M. Gérard de ROQUEMAUREL Président directeur général de Hachette Philipacchi accompagné de M. Philippe ZAGDOUN, directeur général de Quillet (Holding) Presse quotidienne régionale de H.F.M. et de M. Olivier CHAPUIS, Président d'interdéco.

M. Antoine de TARLE, Directeur général adjoint du Journal Ouest-France

M. Nicolas de TAVERNOST, Directeur général de M6, accompagné de M. Michel REY, Directeur général adjoint

M. Marc TESSIER, Directeur général du C.N.C., accompagné de M. Michel ROMAND-MONNIER, Directeur de l'audiovisuel et de Mme Anne COCHARD, Directrice adjointe de la réglementation

M. Patrick VUITTON, Président de l'U.T.L.C., accompagné de Mme Danièle BLANGILLE, Déléguée générale de l'A.V.I.C.A.

Les rapporteurs ont également bénéficié des informations et avis qui leur ont été donnés par le S.J.T.I.C., et notamment par M. Francis BRUN-BUISSON, Chef du service et Mme Sophie MOATI, sous-directrice de l'Audiovisuel.