



PREMIER MINISTRE
MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION
Direction du développement des médias

QUELLES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT POUR LES TÉLÉVISIONS LOCALES ?

– Mai 2003 –

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
CHAPITRE 1 – ETAT DES LIEUX	8
1.1. Typologie.....	8
1.1.1. Les télévisions locales privées hertziennes.....	8
1.1.1.1. Les télévisions de ville	8
1.1.1.2. Les télévisions de « pays »	9
1.1.1.3 Les télévisions d'identité régionale	10
1.1.1.4. Les télévisions locales d'outre-mer	11
1.1.2. Les télévisions associatives	12
1.1.3. Les décrochages locaux ou régionaux des télévisions nationales.....	13
1.1.4. Les canaux locaux du câble	14
1.1.5. Les télévisions sur Internet.....	16
1.2. La nature des programmes des télévisions locales	17
1.2.1. Des programmes diversifiés mais essentiellement axés sur l'information locale.....	17
1.2.2. Des grilles de programmes basées sur la multi-diffusion.....	18
1.3. Comparaison internationale : le retard français	19
1.4. Des politiques publiques trop timides	22
1.5. Des chaînes qui rencontrent leur public sans trouver leur équilibre économique.....	23
1.5.1. L'audience des télévisions locales	23
1.5.2. Les difficultés financières des télévisions locales hertziennes.....	24
CHAPITRE 2 – LES FACTEURS EXPLICATIFS DU SOUS-DEVELOPPEMENT	26
2.1. Des coût élevés et un manque de ressources publicitaires.....	26
2.1.1. Des coûts de diffusion hertzienne élevés.....	26
2.1.2. Le secteur de la distribution interdit de publicité télévisée	26
2.1.3. Le trop faible nombre de chaînes est un obstacle à la syndication publicitaire	28
2.2. De fortes contraintes techniques	31
2.2.1. La pénurie de fréquences	31
2.2.2. Une planification en numérique qui devra faire ses preuves.....	31
2.3. Les hésitations des acteurs privés	32
2.3.1. Une implication encore modeste de la presse régionale et locale	32
2.3.2. Un dispositif « anti-concentrations » contraignant.....	33
2.4. Une implication des collectivités locales fortement contrainte	35
2.4.1. L'édition d'un service de télévision locale par une collectivité locale	35
2.4.2. Les aides des collectivités territoriales aux chaînes locales privées.....	36

2.4.2.1. Les aides aux entreprises	36
2.4.2.2. Les aides aux associations	37

CHAPITRE 3 – LES VOIES D’UNE REVITALISATION 39

3.1. Conforter la vocation régionale de <i>France 3</i>	39
3.1.1. Développer l’offre de programmes locaux de <i>France 3</i>	39
3.1.2. Développer les partenariats de <i>France 3</i> avec la presse locale, les associations et les collectivités territoriales.....	39
3.2. Exploiter pleinement la diffusion analogique.....	40
3.2.1. Le « marchepied » analogique	40
3.2.2. Favoriser le développement de la syndication publicitaire	41
3.3. Créer les conditions de la réussite des télévisions locales numériques.....	42
3.3.1. Un régime d’obligations allégé par rapport aux chaînes nationales.....	42
3.3.2. Des dispositions techniques et financières favorables.....	43
3.4. Donner leur chance aux télévisions associatives	44
3.5. Clarifier et assouplir les règles d’intervention des collectivités territoriales	45
3.6. Adapter les règles « anti-concentrations ».....	46
3.7. Améliorer le régime fiscal.....	47
3.7.1. La révision de la taxe sur les messages publicitaires	47
3.7.2. L’adaptation de la taxe sur la publicité diffusée par voie de radiodiffusion sonore et de télévision	47
3.8. Ouvrir aux chaînes locales la publicité pour le secteur de la distribution.....	48
CONCLUSION	51
RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS	52
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES	53

INTRODUCTION

Les télévisions locales représentent un enjeu important pour l'évolution de notre paysage audiovisuel. A la différence de bon nombre de pays, notamment européens, la France n'est pas parvenue à développer un maillage de son territoire par des chaînes de proximité. Les chaînes locales demeurent peu nombreuses et surtout dans une situation économique et financière fragile.

Alors que notre pays aborde une nouvelle étape en matière de décentralisation ¹, le dossier de la télévision locale devient plus que jamais d'actualité. Aujourd'hui, le poids des chaînes de proximité demeure marginal et de très nombreux Français ignorent l'existence même de télévisions locales de plein exercice ; ils ne connaissent que les décrochages de *France 3* et éventuellement ceux de *M6*. Cette absence de notoriété s'explique par l'histoire de notre paysage télévisuel, qui s'est construit sur un schéma excessivement centralisé. Si cette situation devait perdurer, elle nuirait à l'essor d'une véritable démocratie de proximité car, outre ses missions d'information, la télévision locale a vocation à constituer un forum de la citoyenneté et un espace d'interactivité.

La situation française est singulière et pour le moins paradoxale quand on sait que la population réclame davantage d'informations de proximité et que les chaînes existantes rencontrent souvent un réel succès d'audience ². Mais, en dépit de la multiplicité d'initiatives de toutes origines, le développement des télévisions locales continue de se heurter à un certain nombre d'obstacles juridiques et économiques qui peuvent cependant être surmontés si une démarche volontariste est adoptée. C'est pourquoi, pour accompagner la politique de décentralisation, il est indispensable d'agir sur les différents leviers susceptibles de permettre aux télévisions locales d'être financièrement viables et de pouvoir jouer le rôle qui leur revient dans la vie de nos concitoyens et dans le fonctionnement de la démocratie.

La tentation peut être grande de subordonner l'essor de la télévision locale au lancement prochain de la télévision numérique de terre (TNT). Certes, la TNT constituera une chance historique pour la télévision locale hertzienne puisqu'elle mettra fin à la pénurie chronique de fréquences disponibles : grâce à la suppression de ce « verrou » technique, ce sont plus de trois cents chaînes de proximité qui auront la possibilité de voir le jour. Cependant, cette perspective optimiste doit être tempérée : dans le rapport qu'il a récemment remis au Premier ministre ³, M. Michel Boyon estime qu'il faudra attendre l'horizon 2008 pour que des télévisions locales adaptées aux bassins de vie puissent réellement se développer sur la TNT. Par conséquent, il convient de ne pas attendre cette échéance et d'agir dès à présent pour aider au développement de nombreuses chaînes de proximité, qu'elles soient diffusées en mode hertzien analogique, sur le câble ou par tout autre moyen.

* *

*

Les télévisions locales peuvent être définies comme des médias généralistes et/ou thématiques destinés à un public géographiquement bien ciblé, à l'échelle d'une région, d'un département, d'un bassin de vie, d'une agglomération, voire d'un quartier. Ces chaînes se positionnent comme des médias de complément des télévisions nationales, à l'instar des radios et de la

¹ La révision constitutionnelle du 17 mars 2003 a, entre autres, modifié l'article 1^{er} de la Constitution pour y faire entrer la notion de décentralisation. Ainsi, l'article 1^{er} indique désormais que « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. *Son organisation est décentralisée.* »

² Voir « 1.5.1. L'audience des télévisions locales », p. 23

³ Michel Boyon, *La télévision numérique terrestre, rapport complémentaire*, février 2003

presse écrite locales. Elles se consacrent avant tout à l'information de proximité, y compris sur le plan culturel mais peuvent se faire le relais d'informations de dimension nationale.

Au cours des dernières années, plusieurs études sociologiques et enquêtes d'opinion ont montré que les téléspectateurs souhaitent davantage bénéficier d'informations de proximité. Plus s'approfondit la mondialisation, plus les nouvelles technologies de l'information et de la communication permettent à chacun d'être informé en temps réel de ce qui se déroule partout sur la planète, et plus les hommes éprouvent le besoin de se sentir davantage insérés dans la vie de leur quartier ou de leur région, de retrouver leurs racines et leur identité culturelle. Ce phénomène d'affirmation simultanée du global et du local a même conduit certains analystes à forger le néologisme de « glocalisation » (en anglais : « globalization »)⁴.

Certes, la presse quotidienne régionale est confrontée à un relatif vieillissement de son lectorat et à une stagnation, voire une baisse, de son tirage global, surtout dans les grandes agglomérations. Mais, cela ne veut pas dire que le besoin d'informations locales se tarit, bien au contraire : il tend à se reporter sur Internet et sur les supports audiovisuels que les jeunes générations privilégient.

Les télévisions de proximité s'adressent à tous, mais en raison de leur faible volume de production et de leur ciblage sur les enjeux locaux, elles ne prétendent pas répondre à l'ensemble de la demande d'images des téléspectateurs. Ce sont des chaînes de complément qui ont vocation à être regardées pendant une période de temps relativement courte (moins d'une heure chaque jour) mais par un grand nombre de personnes. C'est pourquoi, elles adoptent en général une logique de multi-diffusion, les programmes étant diffusés en boucle.

La recherche de « proximité » et la prise en compte des facteurs socio-culturels peuvent conduire de la part des chaînes locales à des positionnements stratégiques très divers. L'une des approches consiste à viser tous les publics mais en segmentant les cibles et en construisant une grille qui intéresse successivement les différentes catégories de population. A l'opposé, se situe une logique communautariste basée sur la spécialisation. Très présente dans le monde anglo-saxon, elle a commencé à émerger en France dans le secteur de la radio, où se sont multipliées des stations s'adressant à une communauté ethnique, linguistique, religieuse ou sexuelle. Cette hyper-spécialisation est parfois présentée comme se situant à l'opposé d'une démarche citoyenne, dans la mesure où elle peut encourager le repli sur soi, le manque d'ouverture, voire une forme de sectarisme.

De manière générale, les télévisions locales répondent à une attente clairement exprimée par les téléspectateurs et constituent un vecteur adapté à de nombreuses missions sociales et éducatives relevant de l'intérêt général.

Les télévisions de proximité peuvent répondre aux demandes des téléspectateurs, qui souhaitent que la télévision traite plus en profondeur des dossiers qui les concernent. De par la souplesse de leur programmation et de leur infrastructure, elles sont dotées d'une grande réactivité, ce qui leur permet d'adapter leur programmation en fonction des événements locaux. Ainsi, par exemple, dans les semaines qui ont suivi la catastrophe de l'usine AZF en septembre 2001, *Télé Toulouse* a joué pleinement son rôle en multipliant les émissions spéciales et les débats et en servant d'interface entre les citoyens et les pouvoirs publics. Autre exemple, pendant les périodes électorales, les candidats locaux peuvent avoir sur ces chaînes, à condition que l'équité de traitement soit préservée, la faculté de débattre et de présenter leur programme en détail. Les télévisions locales peuvent également consacrer une partie de leurs programmes à la couverture d'événements culturels, politiques, économiques ou sportifs, à la mise en avant de certaines initiatives locales, à des débats sur des enjeux locaux ou

⁴ R. Robertson, "Glocalization : Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity", in : M. Featherstone, S. Lash et R. Robertson éd., *Global Modernities*, Londres, Sage, 1995, pp. 1-24

régionaux ⁵. Ces chaînes permettent également que s'expriment les habitants de ces régions et localités et contribuent à l'affirmation et à la reconnaissance des identités locales.

Les langues régionales sont aujourd'hui relativement peu présentes à la télévision. Certes, *France 3*, dont le cahier des missions et des charges dispose qu'elle doit « *contribuer à l'expression des principales langues régionales parlées sur le territoire métropolitain* », a diffusé en 2001 un total de 340 heures en breton, alsacien, corse, provençal, basque, catalan et occitan ⁶. Mais, alors même que ces langues bénéficient d'une reconnaissance accrue dans les régions d'origine et sont davantage enseignées dans les écoles, collèges et lycées, l'effort du service public ne permet pas de répondre à toutes les demandes.

L'accès aux émissions en langue minoritaire ou étrangère n'est possible aujourd'hui que via le câble ou le satellite. Une diffusion de tels programmes sur des canaux hertziens terrestres rendrait cet accès plus facile et moins coûteux et ne pourrait que contribuer à une plus grande reconnaissance des cultures et à une meilleure compréhension entre les peuples.

De manière générale, les chaînes locales peuvent donner plus facilement la parole à des groupes de population souffrant d'une certaine forme de marginalisation sociale et économique (immigrés, handicapés, chômeurs...) et ayant un accès réduit aux médias nationaux. Elles peuvent ainsi favoriser l'intégration et la diversité culturelle.

Par ailleurs, alors que les enfants regardent la télévision près de 3 heures et demie par jour en moyenne ⁷ et que, sur l'ensemble de l'année, la majorité d'entre eux passe plus de temps devant le poste de télévision que sur les bancs de l'école, développer les missions sociales et éducatives de la télévision apparaît comme un impératif. Notamment parce qu'elles font souvent appel à la participation des téléspectateurs et des habitants, les chaînes locales peuvent constituer un bon vecteur pour l'éducation aux médias. Bien comprendre le fonctionnement des médias et savoir décrypter une information, une image ou un reportage sont devenus indispensables dans la société moderne. Être capable de s'appropriier les outils audiovisuels constitue a fortiori un atout supplémentaire. Dans plusieurs régions françaises, des associations comme *la Maison de l'Image* ⁸ à Strasbourg et *Videon* ⁹ en Ile-de-France mènent des actions de formation en ce sens. Ce travail aurait un impact beaucoup plus grand s'il pouvait être relayé sur tout le territoire par un plus grand nombre de télévisions locales.

Vis-à-vis des jeunes en difficulté, la télévision locale peut également s'avérer un outil intéressant d'intégration dans la société et d'enracinement dans le territoire. En effet, les quartiers défavorisés souffrent d'une image négative, parfois alimentée par les grands médias à l'occasion d'incidents ou de faits divers. Souvent, les habitants ne se reconnaissent pas du tout dans la présentation qui est faite de leur vie quotidienne. L'un des facteurs du malaise des banlieues provient ainsi de la façon dont est perçue le traitement par les grands médias de l'actualité de ces quartiers. Les habitants, en tout premier lieu les jeunes, ont souvent l'impression, à tort ou à raison, que l'on ne parle de leur cité que de façon négative, sans jamais mettre en avant leurs réussites individuelles ou collectives. Cette situation est parfois vécue comme un manque de considération, favorisant la naissance d'un sentiment d'injustice et de frustration, voire de colère.

Or, le travail de terrain mené par certaines télévisions locales tend à prouver qu'il est possible de rendre leur fierté à ces habitants en leur permettant, après un travail de formation, de tourner des reportages sur la vie quotidienne dans leur cité, voire de concevoir et réaliser des petites fictions. Dans certaines cités dites « sensibles », des jeunes avec l'aide d'animateurs culturels

⁵ En matière de démocratie locale, on peut noter l'expérience intéressante de T2i, canal local d'Issy-les-Moulineaux, dont l'objet principal est la retransmission intégrale des séances du conseil municipal.

⁶ Le volume de diffusion régionale de *France 3* ayant atteint 11 540 heures en 2001, les émissions en langue régionale ont représenté globalement 3% du temps d'antenne, ce taux dépassant 20% en Corse.

⁷ Médiamétrie, 2002

⁸ structure gérée par le service Jeunesse-Education populaire de la ville de Strasbourg

⁹ Cette association qui bénéficie de l'agrément Jeunesse et Sports a en outre créé un centre de ressources pour les télévisions de proximité et les producteurs associatifs.

et de structures associatives, ont conçu et réalisé des reportages ou des fictions, afin de montrer *leur* vérité et de prouver qu'ils étaient capables d'être créatifs. Les chaînes locales peuvent ainsi constituer le débouché naturel de ces productions.

Les télévisions locales ont pleinement vocation à être un outil majeur pour accompagner la politique ambitieuse de décentralisation engagée par le gouvernement. Le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, a souligné lors des Assises des libertés locales combien les Français étaient attachés à la proximité : « *les Français ont besoin de lien, ils ont besoin d'humanité pour être plus forts devant les évolutions parfois rapides de nos sociétés* »¹⁰. Les collectivités locales, munies de compétences élargies et clarifiées, auront un besoin accru de communiquer avec les citoyens, qui doivent se sentir concernés par ce mouvement de décentralisation et en comprendre les enjeux. Pour impliquer dans la vie politique et sociale de la cité l'ensemble de la population, et en particulier les jeunes, qui lisent peu la presse locale et régionale, le rôle de la télévision apparaît incontournable.

Il n'est bien entendu pas question que les chaînes locales deviennent des télévisions « Madame la Maire », ou « Monsieur le Président du Conseil général ». Bien au contraire, elles doivent être ouvertes à toutes les sensibilités, constituer un lieu de débat permanent, favoriser la transparence des processus de décision, impliquer davantage les citoyens et, par là, participer à l'exercice d'une démocratie participative de proximité au sein de collectivités territoriales en charge du « *lien citoyen et des services de proximité* »¹¹. Les chaînes locales ont ainsi vocation à accompagner l'affirmation d'une République décentralisée, tout comme le développement de la presse écrite a favorisé l'essor du parlementarisme, et celui des « mass médias » que sont la radio et la télévision la généralisation du suffrage universel et l'entrée dans l'ère de la démocratie de masse.

Cette étude, après avoir établi un bilan des chaînes existantes et analysé les causes de leur sous-développement, s'attache à proposer des orientations réalistes pour permettre leur inscription durable dans le paysage audiovisuel français.

¹⁰ discours prononcé le 28 février 2003 lors de la synthèse des Assises des libertés locales à Rouen

¹¹ *ibid.*

CHAPITRE 1 – ETAT DES LIEUX

1.1. TYPOLOGIE

Par nature, la télévision locale est diverse et ne saurait obéir à un format unique. Elle peut revêtir différentes formes juridiques (association, société anonyme, société d'économie mixte...), utiliser différents modes de diffusion (hertzien, câble, Internet...) et être élaborée par des acteurs d'origine variée (presse régionale, télévision nationale, collectivités territoriales...).

La combinaison de l'ensemble de ces facteurs pourrait conduire à définir une multitude de catégories de chaînes. Dans l'optique de bâtir une typologie plus « lisible », il est toutefois possible de répartir les télévisions locales en cinq catégories relativement cohérentes, même si les frontières entre elles ne sont pas totalement étanches. On distinguera ainsi les télévisions locales commerciales, les télévisions associatives, les décrochages locaux ou régionaux des télévisions nationales, les canaux locaux du câble et les télévisions sur Internet.

1.1.1. Les télévisions locales privées hertziennes

Les premières télévisions locales privées sont apparues à la fin des années 80 mais elles demeurent aujourd'hui relativement peu nombreuses, essentiellement pour des raisons techniques (le manque de fréquences disponibles) et financières (l'absence d'un modèle économique viable).

Elles ne cherchent pas à concurrencer les médias nationaux et, faute de moyens, ne peuvent offrir une palette très large de programmes. Après que certaines d'entre elles aient tenté en vain d'adopter un format trop généraliste, elles se sont repositionnées vers le 100 % local et jouent de plus en plus la carte de la différenciation, recherchant quasi-systématiquement des programmes de proximité et donnant la parole à des personnes habituellement peu ou pas présentes dans les médias audiovisuels ¹².

Trois catégories de télévisions locales privées peuvent être distinguées : les télévisions de ville, les télévisions de pays, et les télévisions d'identité régionale. Il faut examiner séparément, en raison de leur spécificité, les télévisions locales ultramarines.

1.1.1.1. Les télévisions de ville

A ce jour, elles sont au nombre de cinq : deux chaînes « historiques » créées à la fin des années 80 : *Télé Toulouse (TLT)* et *Télé Lyon Métropole (TLM)* et trois lancées plus récemment : *TV 7 Bordeaux*, *Clermont 1^{ère}* (Clermont-Ferrand) et *Canal 32* (Troyes) ¹³, elles

¹² Par exemple, au cours des neuf premiers mois d'activité de *Clermont 1^{ère}*, près de 700 personnes, dont beaucoup ne s'étaient jamais exprimées à la télévision, ont été invitées en plateau.

¹³ L'appel à candidatures concernant l'agglomération de Tours a été déclaré infructueux le 18 juin 2002, suite à la mise en liquidation judiciaire de la société présélectionnée. Au printemps 2002, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a lancé deux appels concernant les agglomérations de Nantes et Grenoble. En outre, l'appel lancé à l'origine pour la zone de la plaine du Forez a finalement été élargi à l'agglomération de Saint-Etienne.

sont présentes dans de grandes agglomérations en diffusion hertzienne et sont reprises sur le réseau câblé lorsqu'il existe. Elles accordent une place prépondérante à l'information locale et à la vie de la cité.

Trois d'entre elles (*TV7 Bordeaux*, *Clermont 1^{ère}* et *Télé Lyon Métropole*) sont liées à la presse quotidienne régionale (respectivement *Sud-Ouest*, *La Montagne* et la *Socpresse*). Celle-ci a vu dans cette forme de diversification un moyen de renforcer son image, de maîtriser l'évolution du paysage concurrentiel, mais aussi de lutter contre l'érosion de ses ventes tout en profitant d'éventuelles synergies entre l'écrit et l'image. Ce mouvement s'est récemment étendu d'une part à *Télé Toulouse*, dont *La Dépêche du Midi* est devenue le deuxième actionnaire avec 22 %, derrière la municipalité (qui ne détient plus – indirectement – que 35 % du capital)¹⁴, d'autre part à *Canal 32*, dont *France Régions Participations*¹⁵ est le principal actionnaire.

Les télévisions de ville disposent de budgets et de moyens techniques significatifs et sont animées par des équipes de trente à cinquante salariés dont une dizaine de journalistes, à l'exception de *Canal 32*, qui ne compte qu'une douzaine de salariés. Leur budget s'échelonne de 1 M€ pour *Canal 32* (qui dessert une agglomération de 220 000 habitants) à 2 M€ pour *Clermont 1^{ère}* (260 000 habitants) et *TV7 Bordeaux* (910 000 habitants) et 4 M€ pour *TLT* (610 000 habitants) et *TLM* (1 350 000 habitants). Mais à ce jour, aucune télévision de ville n'est parvenue à équilibrer ses comptes.

1.1.1.2. Les télévisions de « pays »

Les télévisions dites « de pays » ont vocation à couvrir un territoire à dominante rurale, plus étendu que celui des télévisions de ville. Depuis la disparition de la chaîne gardoise *Télé Bleue* et de la chaîne périgourdine *Aqui TV*¹⁶, elles ne sont plus qu'au nombre de trois : *TV8 Mont-Blanc* (Savoie, Haute-Savoie, pays de Gex, soit un bassin de 680 000 personnes)¹⁷, *Télé 102* (région des Sables-d'Olonne : 68 000 habitants) et *Télé Sud-Vendée* (région de Luçon et Fontenay-le-Comte : 40 000 habitants)¹⁸. Leur but premier est la diffusion de l'information locale mais elles cherchent également à mettre en valeur le patrimoine local¹⁹ et à développer des thématiques ayant un lien avec les caractéristiques géographiques et économiques de la région²⁰. Leur programmation est basée sur des programmes touchant une population large mais homogène, conséquence de l'importance de leur bassin de diffusion. Cependant, la faiblesse de leurs moyens les oblige à faire preuve de créativité. Elles laissent en général un espace d'expression important à la vie associative et, généralement, aux diverses composantes de la société civile.

Les télévisions de pays sont de plus petites structures que les télévisions de ville mais constituent une catégorie très hétérogène. Le budget d'*Aqui TV* était proche de celui de *TV8 Mont Blanc*, qui s'élève à 1,1 M€. Mais celui de *Télé Sud Vendée* n'est que de 250 000 € et celui de *Télé 102*, qui est une entreprise quasi-familiale, ne dépasse pas 110 000 €.

La large couverture de certaines chaînes induit des charges de diffusion d'autant plus élevées que le relief est accidenté. Ainsi, le bassin de population touché par *TV8 Mont Blanc* atteint

¹⁴ Cette restructuration du capital fait suite à la nécessité pour la société d'apurer son passif et au souhait de la ville de Toulouse et de Vivendi, auparavant actionnaires à hauteur respectivement de 49% et 47%, de se désengager partiellement. Vivendi ne détient plus que 10% du capital et le groupe Lagardère a fait son entrée avec 14 %.

¹⁵ Groupe France-Antilles

¹⁶ Faute de plans de reprise sérieux, le Tribunal de Commerce de Sarlat a prononcé le 31 janvier 2003, la mise en liquidation judiciaire d'*Aqui TV*, qui perdait 150 000 € par an.

¹⁷ *TV8 Mont-Blanc* dessert également l'agglomération de Genève, en accord avec les autorités suisses.

¹⁸ L'autorisation délivrée en 2001 à *Télé Hautes-Alpes* (région de Gap et Briançon), qui n'a finalement pas signé sa convention avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel, est devenue caduque.

¹⁹ Ainsi, les conventions de *Télé 102* et *TV Sud Vendée* stipulent qu'au moins 10% de la durée du programme doit être consacrée aux arts et spectacles vivants de la région.

²⁰ par exemple la montagne et les sports de neige pour *TV8 Mont-Blanc*

850 000 personnes, celui d'*Aqui TV* était de 350 000 personnes²¹. Dans certains cas, les coûts de diffusion sont partiellement ou totalement pris en charge par les collectivités locales, en échange d'achats d'espaces et de prestations diverses. Mais cela n'empêche pas les télévisions de pays d'être déficitaires (à l'exception de *TV Sud Vendée* et *Télé 102*, qui fonctionnent sur un format modeste et ont des coûts très faibles) : à l'instar des télévisions de ville, elles souffrent d'un manque chronique de recettes publicitaires.

Certaines télévisions de pays cherchent à développer leur bassin d'audience et réclament au Conseil supérieur de l'audiovisuel des extensions de zone afin de pouvoir desservir des agglomérations bénéficiant d'un potentiel publicitaire significatif²².

Une nouvelle catégorie de télévisions de pays, fortement liées aux collectivités locales, cherche à émerger, à la suite de l'expérience menée depuis 1998 par *TV Luberon*²³. Cette chaîne hertzienne, créée par la municipalité de Céreste (Alpes de Haute-Provence), a été autorisée à titre temporaire à plusieurs reprises par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, avec en moyenne une heure quotidienne de production fraîche multidiffusée. Cette expérience jugée concluante a conduit M. Gérard Baumel, maire de Céreste, à créer une association baptisée Union des télévisions locales de pays (UTLP). Son principal objectif est la création de nombreuses chaînes initiées par les collectivités locales, ce qui conduirait à l'émergence d'un réseau audiovisuel participant à la dynamique des territoires ruraux. L'UTLP souhaite aider ses adhérents à mettre en place, dans un cadre intercommunal, un outil au service des citoyens et de l'ensemble des acteurs concourant au développement local²⁴.

La notion de « pays »²⁵ se veut indépendante des découpages administratifs en régions et départements, qui ne s'avèrent pas toujours les mieux adaptés pour répondre à la demande de proximité. Elle se fonde avant tout sur un sentiment d'appartenance commune liée à la géographie physique et/ou à des facteurs économiques et culturels. Dans cette logique, la France pourrait compter à terme entre 400 et 500 pays, comptant entre 15 000 et 450 000 habitants, et dont certains seraient à cheval sur deux départements, voire deux régions. Une quarantaine de pays pourraient à terme intégrer le réseau UTLP²⁶.

1.1.1.3 Les télévisions d'identité régionale

TV Breizh, lancée en 2000, est à ce jour la seule représentante de cette catégorie. Présente uniquement sur le câble et le satellite, elle est la première télévision à jouer ouvertement la carte du régionalisme, s'appuyant sur la forte identité de la Bretagne, tout en créant des passerelles avec l'ensemble des terres de culture celtique (Irlande, Écosse, Pays de Galles)²⁷.

²¹ A ce jour, *TV8 Mont-Blanc* compte 17 émetteurs, ce qui lui permet de desservir potentiellement 850 000 téléspectateurs. Mais pour toucher 100 000 personnes supplémentaires, il lui faudra disposer d'un total de 35 émetteurs. Quant à *Aqui TV*, ses coûts de diffusion représentaient près de 40 % de ses charges d'exploitation.

²² Ainsi, *TV Sud Vendée* souhaiterait couvrir l'agglomération de La Rochelle et *Aqui TV* avait l'ambition de s'étendre sur Brive-la-Gaillarde.

²³ L'investissement de départ a été de 46 000 €, financés à 80% sur fonds européens Leader, sachant que la Mairie met le local à disposition de l'association et que TDF ne fait pas payer sa prestation. Le fonctionnement est assuré par 2 emplois jeunes. Le budget 2001 est de 45 000 €, dont 32 000 € de subventions de l'Etat et de la Région PACA pour les emplois jeunes et 6 000 € de participation des communes, le solde des recettes étant constitué de partenariats et de prestations pour les tiers. *TV Luberon* couvre actuellement 8 communes mais souhaite s'étendre sur une zone beaucoup plus vaste, à savoir 35 communes, ce qui porterait le budget annuel à plus de 110 000 €.

²⁴ *TV Luberon* souhaite maintenant obtenir une autorisation permanente et étendre sa zone de diffusion au sein d'une grande partie du parc naturel régional du Luberon. Dans l'attente de la création officielle du « pays » de Haute-Provence, un syndicat intercommunal a été créé spécifiquement pour la gestion de la chaîne.

²⁵ Le concept de pays a été introduit par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 et précisé par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999.

²⁶ La charte des télévisions de pays élaborée par l'UTLP prévoit notamment que les chaînes adhérentes s'engagent à donner la parole à tous (élus, monde associatif, socio-professionnels, entreprises et citoyens) mais qu'elles ne doivent pas être ouvertes aux campagnes électorales, nationales et locales. La circulation des programmes entre les chaînes sera facilitée par la mise en place d'une bourse d'échange.

²⁷ D'où sa signature : « TV Breizh, la Bretagne au sens large ».

La chaîne a été créée à l'initiative de M. Patrick Le Lay, président-directeur général de TF1, mais son actionnariat est très composite ²⁸. Elle dispose d'une équipe de quarante salariés. Sa programmation est orientée vers les séries, les fictions, la musique et les émissions pour la jeunesse. Depuis septembre 2002, elle diffuse un journal quotidien de 15 minutes en concurrence avec celui de *France 3 Ouest*. En 2002, son budget s'élève à 12 M€. Encore fortement déficitaire, elle vise à atteindre l'équilibre en 2005. Elle est financée par la publicité et le parrainage, ainsi que par les redevances versées par les opérateurs de bouquets. Ses investissements dans l'achat de programmes frais bénéficient essentiellement à des sociétés bretonnes.

Aujourd'hui, le statut de *TV Breizh* est davantage celui d'une chaîne thématique plus que régionale dans la mesure où elle n'est reçue que par une faible partie des téléspectateurs bretons. C'est pourquoi, elle revendique l'accès à des fréquences hertziennes dans l'ensemble de la Bretagne et vient, dans un premier temps, de se porter candidate pour l'obtention d'une autorisation de diffusion hertzienne en mode analogique à Nantes, en partenariat avec Ouest-France.

1.1.1.4. Les télévisions locales d'outre-mer

Du fait de leur spécificité géographique et de leur format plus généraliste que leurs consœurs de métropole (leur programmation locale n'est généralement pas majoritaire), il convient de traiter séparément les télévisions locales des départements d'outre-mer. Du fait du décalage horaire, les chaînes de télévision métropolitaines ne sont pas diffusées et, aux côtés des chaînes publiques de *RFO* ²⁹, coexistent des télévisions cryptées reprenant les programmes de *Canal Plus* ³⁰, des télévisions locales privées en clair, reprenant ou non les programmes de *TF1* et de *M6*, et des télévisions associatives qui bénéficient au coup par coup d'autorisations temporaires.

En Martinique, *Antilles Télévision* (ATV) est le seul service de télévision privée en clair. La situation est identique en Guyane avec *Antenne Créole Guyane* (ACG). En Guadeloupe, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a délivré des autorisations à trois opérateurs : *La Une*, *Canal 10* et *Eclair TV*. A la Réunion, des trois télévisions locales qui émettaient en 1998 ne subsiste plus qu'*Antenne Réunion*. Dès la mise en place du pôle privé des télévisions locales d'outre-mer, les pouvoirs publics ont souhaité favoriser son émergence en aménageant les conditions de la concurrence entre les opérateurs audiovisuels privés et le secteur public.

Contrairement aux chaînes de la métropole, les télévisions des départements d'outre-mer sont autorisées, depuis 1992, à diffuser de la publicité pour le secteur de la distribution. Cependant, du fait de l'étroitesse des marchés publicitaires locaux et de l'absence d'implication des collectivités locales, elles ne disposent que de faibles ressources ; leur situation financière est d'autant plus périlleuse que les coûts de liaison par satellite et de diffusion hertzienne sont en général élevés.

²⁸ Outre TF1 (15 %), le tour de table comprend notamment Artemis (groupe Pinault) : 27 % ; le Crédit Agricole : 13 % ; Mediaset (groupe Berlusconi) : 13 % ; News (groupe Murdoch) : 13 %.

²⁹ RFO dispose de deux canaux : l'un baptisé *Tempo RFO*, l'autre Télés- suivi du nom de la collectivité.

³⁰ *Canal Antilles*, *Canal Réunion*, *Canal Guyane*

1.1.2. Les télévisions associatives

La structure associative est adoptée par les acteurs de la télévision locale qui désirent jouer un rôle de communication sociale de proximité et qui souhaitent se situer en marge du paysage audiovisuel « traditionnel », dominé par la coexistence d'un secteur public et d'un secteur commercial. C'est ainsi que la Coordination Permanente des Médias Libres (CPML) et la Fédération Nationale des Vidéos des Pays et des Quartiers (FNVPQ) plaident pour la reconnaissance d'un « tiers secteur audiovisuel », non marchand, non commercial, à but non lucratif et d'accès public ³¹.

Il s'agit d'une catégorie très hétérogène, au sein de laquelle on peut cependant distinguer les structures qui désirent avant tout être des éditeurs « classiques » et diffuser leurs programmes par voie hertzienne et/ou sur le câble, et celles qui privilégient la production de contenus audiovisuels, qu'elles peuvent céder à des éditeurs de chaînes ou diffuser elles-mêmes pour un coût réduit sur l'Internet (web TV comme l'association *Vidéon* ou *IT Média* à Castres).

Depuis la loi du 1^{er} août 2000, les associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, ainsi que les associations régies par la loi locale dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, peuvent répondre aux appels à candidatures lancés par le Conseil supérieur de l'audiovisuel pour la délivrance d'une autorisation d'exploitation d'un service de télévision par voie hertzienne, possibilité qui était auparavant réservée aux seules sociétés.

Les associations éprouvent beaucoup de difficultés à présenter des plans de financement crédibles et, jusqu'en avril 2003, aucune d'entre elles n'avait reçu d'autorisation « permanente » ³². La première à obtenir satisfaction a été AB 7, canal local du câble d'Andrézieux-Bouthéon (Loire), qui a été retenu par le Conseil supérieur de l'audiovisuel dans le cadre de l'appel à candidatures pour une fréquence analogique dans la plaine du Forez et l'agglomération de Saint-Etienne ³³.

En règle générale, les associations n'ont guère d'autre solution que d'obtenir une autorisation temporaire, hors appel à candidatures, soit pour une chaîne de plein exercice, soit dans le cadre d'un partage de fréquences. Mais les autorisations temporaires ne peuvent excéder neuf mois ³⁴ et, par définition, ne peuvent pas faire l'objet d'une prolongation ³⁵; dès lors, elles ne peuvent s'avérer pleinement satisfaisantes que lorsque l'objectif poursuivi par le demandeur est la couverture d'un événement ou d'une manifestation locale d'une durée limitée.

Ainsi, à Paris, six télévisions associatives, qui ne pouvaient être diffusées sur le câble, faute d'un accord avec le câblo-opérateur local, se sont partagées à titre expérimental le canal hertzien n°36 durant la plus grande partie de l'année 2001. Mais elles n'ont pu toucher qu'un public très restreint, pour diverses raisons techniques : inadéquation des sites de diffusion utilisables, faible puissance d'émission autorisée ³⁶, absence d'antenne râteau sur de nombreux immeubles câblés... Après une interruption due à la période de campagne électorale, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a de nouveau autorisé onze structures, dont huit associatives ³⁷, pour

³¹ Par exemple, les télévisions étudiantes rassemblées au sein de l'ORTE (Organisation des Télévisions étudiantes) permettent à des élèves d'écoles ou d'universités de se former aux techniques audiovisuelles et journalistiques : elles constituent donc une pépinière de futurs animateurs et techniciens.

³² Rappelons toutefois que les autorisations « permanentes » sont accordées pour une période de 5 ans et sont renouvelables sans appel à candidatures une seule fois (article 28-1-I de la loi du 30 septembre 1986 modifiée).

³³ Cependant, AB7 a annoncé son souhait de ne couvrir que la plaine du Forez.

³⁴ article 28-3 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée

³⁵ Dans le cas d'une nouvelle demande présentée par l'opérateur, un « délai raisonnable » doit être respecté entre les deux autorisations temporaires.

³⁶ Ainsi *Zaléa TV*, depuis le site de Cognacq-Jay, avait été initialement autorisée avec une puissance d'émission 8000 fois plus faible que les grandes chaînes hertziennes présentes sur la Tour Eiffel.

³⁷ *Ondes Sans frontière*, *Zaléa TV*, *ILM La Locale*, *Télé Plaisance*, *Télé Bocal*, *Scopapresse*, *Actor Market*, *Lemers*, *Githec*, *Ciné Plume* et *VO*TV*.

la période de septembre 2002 à février 2003 sur le canal n°35³⁸. Cette fréquence offre de bien meilleures possibilités, dont celle d'utiliser le site de diffusion privilégié de la Tour Eiffel, solution qui n'a cependant été retenue que par trois des onze chaînes.

Les télévisions associatives disposent de budgets faibles allant de quelques milliers d'euros pour les plus petites jusqu'à 61 000 € pour *Zaléa TV* et 180 000 € pour *Télé Bocal*. Leurs revenus sont pour moitié d'origine publique (subventions des collectivités locales). Les autres recettes proviennent de prestations techniques ou audiovisuelles à des tiers, de location de matériels, de dons et des cotisations des membres. Leurs personnels (gestionnaires, animateurs et techniciens) sont principalement des bénévoles, des personnes bénéficiant d'emplois aidés (emplois-jeunes, contrats emploi solidarité) et des stagiaires. Certaines chaînes associatives ont opté pour un fonctionnement basé sur le bénévolat et une diffusion en vidéo dans les lieux publics (« TV brouettes », « TV bistrots ») afin de restaurer le lien social et de favoriser l'intégration dans des zones rurales ou des quartiers difficiles.

Le Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche peut accorder aux télévisions associatives diverses aides comme l'agrément « jeunesse et éducation populaire »³⁹, le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) pour le cofinancement de postes de coordination ou le fonds national de développement de la vie associative (FNDVA) pour la formation des bénévoles.

1.1.3. Les décrochages locaux ou régionaux des télévisions nationales

Conformément au rôle assignée par la loi du 30 septembre 1986 à la société nationale de programmes *France 3*⁴⁰, le cahier des missions et des charges de cette société dispose qu'elle « affirme sa vocation particulière de chaîne régionale et locale » et qu'elle doit jouer un rôle moteur en matière d'aménagement du territoire.

France 3 est implantée sur quelques quatre-vingt dix sites répartis sur le territoire national. Les trois quarts des salariés de la chaîne exercent leur activité en régions, dans les treize directions régionales, les vingt-quatre rédactions régionales et le réseau de rédactions locales et de bureaux décentralisés. Outre sa mission d'information régionale et locale, la chaîne est dotée de moyens de production implantés et utilisés en régions : six unités régionales de production sont réparties sur huit grandes métropoles régionales et emploient quatre cent cinquante collaborateurs.

France 3 diffuse environ 12 000 heures de programmes régionaux ou locaux par an. Ces heures de programmes correspondent essentiellement aux tranches d'information du « 12-14h » et du « 19-20h », auxquelles s'ajoutent quelques magazines régionaux programmés en fin de semaine, des documentaires et des décrochages exceptionnels. Ses stations régionales produisent chaque jour deux journaux complets, à la mi-journée et en début de soirée. Au total, en incluant les magazines, l'offre régionale représente en moyenne près de 10 heures de programmes hebdomadaires. Le développement des « éditions locales »⁴¹ et les émissions

³⁸ Certaines chaînes ont demandé à bénéficier d'une prolongation de leur autorisation. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel s'y étant déclaré favorable a informé les opérateurs concernés que ces autorisations prendront définitivement fin au plus tard le 22 juin 2003.

³⁹ Cet agrément confère une bonne visibilité aux associations, notamment à l'égard des pouvoirs publics (en particulier, les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat).

⁴⁰ L'article 44 I 2° de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication indique à propos de *France 3* qu'elle est « chargée de concevoir et de programmer des émissions à caractère national, régional et local, destinées à être diffusées sur tout ou partie du territoire métropolitain. Cette société propose une programmation généraliste et diversifiée. Elle assure en particulier une information de proximité et rend compte des événements régionaux et locaux. »

⁴¹ Dans plus de 40 agglomérations, *France 3* diffuse une édition locale sous la forme d'un journal de 7 minutes. En 2003, la chaîne doit lancer trois nouvelles éditions locales (à Pau, Périgueux et Toulouse), complétant ainsi son maillage du territoire.

spéciales en régions ont permis d'affiner l'offre de programmes régionaux de *France 3* en accentuant la proximité.

En ce qui concerne les chaînes privées, le cadre légal des décrochages est défini à l'article 28 12° de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ⁴². A l'heure actuelle, seule *M6* utilise cette possibilité ⁴³, formalisée dans une convention-cadre signée avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel en juin 1995. Après avoir créé son premier journal local en 1989 à Bordeaux, la chaîne est aujourd'hui implantée dans onze grandes agglomérations ⁴⁴ et diffuse quotidiennement des journaux de proximité conçus selon le modèle du « six minutes » national, en partenariat, dans la majorité des cas, avec des titres de la presse quotidienne. Ces décrochages s'adressent en priorité aux jeunes adultes rompus aux formats courts et au rythme rapide. Mais, leur brièveté ⁴⁵ ne permet pas d'intégrer des enquêtes approfondies, des magazines ou des débats de fond sur les enjeux de la vie locale.

Le coût des décrochages proposés par les réseaux nationaux est élevé (760 000 à 910 000 € par ville pour *M6*, de 610 000 à 1 070 000 € par édition locale pour *France 3*) mais leur audience est désormais supérieure à l'audience réalisée sur l'antenne nationale. Ainsi, sur la tranche 19 h-20 h, il est fréquent que les actualités régionales de *France 3* recueillent plus de 35 % de part de marché, et peuvent atteindre 58 %. La part d'audience des décrochages de *M6*, sur l'ensemble des villes concernées, est en constante progression (44,6 % en 1999 contre 38,8 % en 1998). Dans les régions où sont présentes les éditions locales des deux diffuseurs, les études d'audience montrent qu'il n'y a pas de concurrence frontale mais plutôt une addition des publics et une complémentarité des informations.

Les décrochages locaux des chaînes nationales contribuent indiscutablement à répondre à la demande d'information de proximité. Cependant, leur développement ne doit pas s'opérer au détriment des chaînes locales de plein exercice.

1.1.4. Les canaux locaux du câble

Les premiers canaux locaux du câble ont été créés au début des années 90 et leur nombre a suivi une progression relativement régulière depuis 1994. Au 31 décembre 2002, le Conseil supérieur de l'audiovisuel avait conventionné cent deux services locaux, dont la grande majorité était effectivement en fonctionnement ⁴⁶. Le câble est ainsi devenu quantitativement le premier vecteur de diffusion de chaînes locales : environ 2 millions de téléspectateurs, qu'ils bénéficient du service antenne ou qu'ils soient abonnés à une offre élargie, reçoivent un canal local.

Contrairement à une idée reçue, il ne s'agit pas d'un phénomène exclusivement urbain : 62 % des canaux locaux sont situés dans des communes de moins de 30 000 habitants (dont 22 % dans des communes de moins de 5 000 habitants), seulement 20 % dans des agglomérations de plus de 100 000 habitants. Il est à noter que l'Alsace et la Lorraine concentrent à elles

⁴² Lors de leur conventionnement, les chaînes se voient précisées « les conditions dans lesquelles les services de télévision bénéficiant d'une autorisation nationale en clair sont autorisés à effectuer des décrochages locaux sous leur responsabilité éditoriale, dans la limite cumulée de trois heures par jour, sauf dérogation du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Les décrochages locaux visés au présent alinéa ne sont pas considérés comme des services distincts bénéficiant d'autorisations locales et ne peuvent comporter de messages publicitaires ni d'émissions parrainées. »

⁴³ On peut rappeler qu'en 1986, dans son projet initial, la chaîne souhaitait « développer la télévision de proximité en permettant à des télévisions locales indépendantes de s'appuyer sur le programme de *M6* par la mise à disposition de plages horaires souples et adaptées aux exigences locales. Ces télévisions locales auraient la possibilité d'une montée en charge progressive de programmes propres. »

⁴⁴ Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Rennes, Toulouse. Début 2003, la chaîne a annoncé l'arrêt de son décrochage à Tours, jugé non rentable.

⁴⁵ Le Conseil supérieur de l'audiovisuel a adopté une interprétation assez restrictive de la loi, encadrant strictement les possibilités de décrochage (durée réduite, population desservie limitée, absence de publicité locale et de parrainage des émissions d'information).

⁴⁶ Source : Cécilia Joxe (dir.), *Les services locaux du câble*, Les brochures du Conseil supérieur de l'audiovisuel, septembre 2002.

seules 46 % des services, la très forte pénétration du câble dans ses deux régions ⁴⁷ ayant été un facteur incitatif à la création de canaux locaux ⁴⁸.

Le statut juridique des titulaires d'autorisations est très varié : association (34 % des cas) ⁴⁹, commune (34 %), régie municipale ou intercommunale (13 %), société d'économie mixte (8 %) ⁵⁰, société anonyme (7 %), syndicat intercommunal (4 %). Dans la majorité des cas, les collectivités locales sont donc directement associées à la gestion des chaînes ⁵¹.

Une enquête menée en 1999 par l'Union des Télévisions Locales du Câble (UTLC) ⁵² a permis de quantifier le poids économique des canaux locaux du câble : 18 M€ de budgets cumulés ⁵³, 3 500 heures de production propre, 420 salariés permanents (dont 20 % de journalistes) ⁵⁴.

Même si ces services se caractérisent tous par la multi-diffusion de programmes locaux, de nombreuses différences existent tant en terme de programmation que de moyens humains, techniques et financiers. C'est ainsi qu'une dizaine de canaux locaux n'ont aucun salarié ⁵⁵ tandis que les quinze plus importants en comptent plus de dix. Quant au volume de production fraîche hebdomadaire, il varie de cinq minutes à six heures.

Selon la typologie mise en place par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, on distingue trois catégories de canaux locaux :

- les « services à petit format », dont les budgets s'échelonnent de 500 € à 150 000 € par an, fonctionnent avec des non-professionnels (en général des agents municipaux) et des bénévoles. Ils sont gérés le plus souvent par des municipalités (directement ou par le biais d'une régie), parfois par des associations bénéficiant de subventions municipales. Ils concentrent leurs efforts sur l'information de proximité et produisent moins d'une heure de programmes par semaine. Ils représentent plus de la moitié des canaux locaux existant à ce jour et utilisent avant tout l'infographie.
- les « canaux de proximité », dotés de budgets situés entre 150 000 € et 600 000 €, offrent une grille plus diversifiée, en produisant 1 à 2 heures de programmes par semaine et en achetant des programmes à des tiers. Ils emploient un ou plusieurs journalistes salariés et sont en mesure de diffuser de véritables émissions d'information générale.
- les « télévisions de ville » disposent de budgets compris entre 760 000 € et 1 500 000 €, bâtissent de véritables grilles de programmes et interviennent dans la production de documentaires. Elles sont souvent solidement implantées dans la cité : ainsi, les canaux locaux de Nice, d'Angers, de Rennes, de Villeurbanne et d'Épinal sont devenus des acteurs majeurs en matière d'information locale. Les partenariats financiers avec les municipalités,

⁴⁷ dont il est intéressant de noter qu'elles sont frontalières de pays fortement câblés

⁴⁸ On peut penser qu'en l'occurrence, la cause est aussi une conséquence, l'existence d'un canal local contribuant à stimuler le raccordement des foyers au câble.

⁴⁹ Depuis le 1^{er} août 2000, la loi sur la liberté de communication prévoit expressément la participation du secteur associatif à l'offre de programmes distribuée par câble. En effet, l'article 34 stipule que l'autorisation d'un réseau câblé « peut prévoir l'affectation d'un canal à temps complet ou partagé à une association (...) dont le rôle est de programmer des émissions concernant la vie locale » et que « le Conseil supérieur de l'audiovisuel désigne l'association affectataire en fonction, notamment, des garanties qu'elle présente en matière de respect du pluralisme des courants de pensée et d'opinion. ».

⁵⁰ La participation des municipalités au sein des sociétés d'économie mixte gérant des canaux locaux varie de 50 à 80 %.

⁵¹ Bien que dotées d'une autonomie financière et juridique, les régies sont créées à l'initiative des municipalités et présidées en général par un élu. Quant aux associations, une bonne partie peuvent être qualifiées de para-municipales.

⁵² Fin 2001, l'UTLC a pris une nouvelle dénomination : TLSP (Union des télévisions locales de service public).

⁵³ Selon le Conseil supérieur de l'audiovisuel, le montant total des budgets des canaux locaux aurait atteint 20 M€ en 2001.

⁵⁴ A noter que les canaux locaux ont eu largement recours au dispositif emplois-jeunes (environ une centaine d'emplois ont été créés).

⁵⁵ Ils ont recours au bénévolat ou à la sous-traitance.

mais aussi les ressources publicitaires ou issues de prestations pour des tiers et les subventions des câblo-opérateurs, assurent leur équilibre financier.

Le poids financier des collectivités territoriales⁵⁶ demeure prépondérant : en moyenne, elles fournissent 50 % des ressources des chaînes locales du câble. En contrepartie, le canal local est tenu, en général, d'assurer une mission de service public. La conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens permet alors de formaliser les engagements réciproques de la chaîne et de la collectivité. Le respect du pluralisme est garanti par la convention signée avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel⁵⁷.

La deuxième source de revenus des canaux locaux est constituée par les redevances versées par les câblo-opérateurs, qui représentent en moyenne 25 % de leur budget. L'évolution du régime juridique applicable aux réseaux câblés, dans le cadre de la transposition de la directive n° 2002/20/CE du Parlement et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (dite directive « autorisation »), pose toutefois la question de l'évolution de ces redevances.

Très peu de canaux locaux se situent dans une économie de marché. En effet, leurs recettes propres sont faibles, voire inexistantes, sauf dans quelques cas très particuliers⁵⁸. Ainsi, leur autonomie et leurs perspectives de développement sont forcément limitées.

De plus en plus de collectivités territoriales souhaitent apporter leur soutien aux canaux locaux du câble, car ils contribuent à valoriser le territoire et rendent de précieux services à la population. Ainsi, début 2003, le Conseil général de l'Essonne a voté à l'unanimité le principe d'une prise de participation dans le capital de *Télessonne*⁵⁹, chaîne locale qui touche 35 000 foyers avec une audience cumulée de 120 000 téléspectateurs répartis sur onze communes, et dont les deux actionnaires étaient jusqu'à présent le syndicat de communes (65 %) et le câblo-opérateur local (35 %). Cependant, afin de préserver l'indépendance de la chaîne, le département demeurera minoritaire. Cette opération préfigure une demande d'autorisation hertzienne qui permettrait d'étendre la zone de couverture de la chaîne à l'ensemble du département.

Une dizaine de canaux locaux du câble rediffusent à un horaire décalé les décrochages d'information régionale ou locale de *France 3*, démontrant ainsi la complémentarité entre le service public et les télévisions locales⁶⁰.

1.1.5. Les télévisions sur Internet

Sur Internet, plusieurs catégories d'acteurs diffusent des informations ou contenus d'intérêt local.

Il existe d'abord des web-TV nationales ayant passé des accords avec des titres de la presse quotidienne régionale. A titre d'exemple, *CanalWeb* diffusait des reportages locaux en partenariat avec six quotidiens⁶¹ regroupés au sein de « TV web régions ». Mais, ces télévisions ont subi de plein fouet la crise de la « nouvelle économie » et connu de sérieux

⁵⁶ communes, syndicats intercommunaux, communautés de communes mais également de plus en plus régions et départements

⁵⁷ En outre, la convention prévoit la création d'émissions d'expression directe réservés aux associations, aux syndicats, aux partis politiques ainsi qu'aux différentes familles de croyance et de pensée. Une commission d'arbitrage veille au respect du principe d'égalité dans la mise en œuvre de ces émissions.

⁵⁸ par exemple *Canal Cholet*, qui se finance à 50% par la publicité

⁵⁹ *Télessonne* dispose d'un budget de fonctionnement de 850 000 €. Le Conseil général entend entrer dans le capital de *Télessonne* à hauteur de 230 000 €.

⁶⁰ à noter que dans certaines villes câblées mais ne disposant pas de canal local, les décrochages de *France 3* sont rediffusés sur le canal mosaïque du réseau câblé

⁶¹ La Nouvelle République du Centre, La Dépêche du Midi, Sud-Ouest, Le Télégramme, Le Parisien et Ouest France

revers financiers. Ainsi, les premières web-TV françaises, *Nouvo.com* et *Clicvision*, dans un climat boursier difficile, n'ont pu lever les fonds nécessaires à leur survie. L'absence de mise en place de modèle économique payant pour l'accès à ses programmes a également été fatal à *CanalWeb* qui a déposé son bilan en septembre 2001.

Certaines chaînes locales comme *TV7 Bordeaux* retransmettent en temps réel l'intégralité de leurs programmes sur leur site Internet. Quel que soit leur mode de diffusion principal, les télévisions de proximité ont intérêt à utiliser l'Internet pour accroître l'interactivité avec leurs téléspectateurs, promouvoir leurs programmes et éventuellement rechercher des recettes publicitaires.

Au sein du secteur associatif, de nombreux acteurs⁶², face à la difficulté d'accès au mode de diffusion hertzien ou par câble, ont opté pour la mise en ligne des contenus locaux sur différents sites ou banques de données. La rediffusion de ces contenus est le plus souvent gratuite.

La création d'une chaîne locale sur l'Internet n'est pas subordonnée à la disponibilité d'une fréquence hertzienne ou à l'existence d'un réseau câblé. Dès lors, ce support peut paraître extrêmement favorable à l'éclosion de très nombreuses télévisions de proximité. Cependant, le modèle économique reste largement à inventer et l'audience potentielle demeure limitée par le taux d'équipement des foyers en Internet haut débit tout comme par les contraintes techniques.

1.2. LA NATURE DES PROGRAMMES DES TELEVISIONS LOCALES

1.2.1. Des programmes diversifiés mais essentiellement axés sur l'information locale

Il existe une grande variété de programmes au sein des télévisions de proximité. Toutefois, leurs grilles sont essentiellement centrées sur l'information locale et la vie des habitants. Selon la formule d'un dirigeant de chaîne, la télévision locale doit avoir comme ambition de « *se mêler de ceux qui la regardent* ».

L'infographie, peu coûteuse à produire et à actualiser, est très largement utilisée, notamment pour les renseignements relatifs aux services publics et municipaux, aux manifestations culturelles, aux petites annonces, aux offres d'emploi et à la météo⁶³. Au sein des chaînes disposant de moyens plus développés (télévisions de villes ou de pays), les émissions d'information prennent la forme d'un journal télévisé quotidien. Leur contenu comporte le plus souvent les rubriques traditionnelles (actualité politique, sociale, culturelle et sportive, faits divers, informations sur les quartiers ou communes). Ces journaux quotidiens d'information régionale ou locale constituent le point fort des télévisions locales puisqu'ils permettent de faire progresser leur audience. C'est le cas, par exemple, de *TLM*, dont les journaux du soir drainent 544 000 téléspectateurs⁶⁴.

En ce qui concerne les chaînes hertziennes, le Conseil supérieur de l'audiovisuel exige désormais dans les conventions que les opérateurs s'engagent à diffuser, selon les cas, un minimum de quatorze à vingt heures hebdomadaires de programmes frais produits localement (avec un minimum d'une à deux heures quotidiennes), une part significative devant être consacrée à l'information locale.

⁶² *RisTivi* à Ris-Orangis ou *IT-Média* à Castres par exemple

⁶³ L'infographie élémentaire (affichage d'un texte) peut être enrichie d'images fixes et d'animations graphiques.

⁶⁴ Médiamétrie, février 2003.

L'information locale est également traitée par des magazines thématiques plus ou moins élaborés. Certains prennent la forme d'émissions de plateau et d'interviews d'invités (représentants de la vie associative, universitaires, politiques...), d'autres, plus riches, intègrent de véritables reportages et enquêtes. En période électorale, les chaînes locales sont le support idéal pour organiser des débats de fond entre les candidats aux élections municipales, cantonales ou législatives. Elles assurent ainsi une large diffusion des idées et contribuent à l'exercice de la citoyenneté et de la démocratie locale.

Conformément à la loi ⁶⁵, le Conseil supérieur de l'audiovisuel veille au respect du pluralisme de l'expression des courants de pensée et d'opinion et à l'honnêteté de l'information. A ce titre, de nombreuses dispositions spécifiques figurent dans les conventions ⁶⁶.

Parmi les thématiques les plus répandues se trouvent le sport, professionnel ou amateur, la vie culturelle sous forme d'agenda, de reportages voire de captations de spectacles et les questions de société. D'autres domaines tels que la gastronomie, le jardinage, l'histoire et le patrimoine local, sont régulièrement abordés.

Les télévisions de proximité qui disposent des budgets les plus élevés produisent ou co-produisent des œuvres audiovisuelles, principalement des documentaires ⁶⁷. En 2002, trente-trois télévisions locales ont participé, principalement sous la forme d'apports en industrie, au financement d'œuvres audiovisuelles aidées par le compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels (COSIP) ⁶⁸. Le volume de programmes destinés à être diffusés par une chaîne locale et aidés par le COSIP s'est élevé à 548 heures (en hausse de 24,3 % par rapport à 2001), pour un investissement total de 16,8 M€ (+ 32,1 %). L'aide apportée aux producteurs s'est élevée à 14,9 M€, soit 28,4 % des devis.

1.2.2. Des grilles de programmes basées sur la multi-diffusion

En matière de production propre, les disparités dans les moyens financiers et humains des diverses télévisions de proximité se traduisent par une grande hétérogénéité en terme de volume de production.

Les chaînes associatives sont celles qui disposent du volume de production fraîche le plus faible : les plus développées d'entre elles produisent environ deux heures de production fraîche par semaine, les structures les plus modestes réalisent une heure par trimestre.

Les télévisions de ville (services locaux du câble ou hertziennes analogiques) et de pays, qui bénéficient souvent de professionnels à plein-temps, sont en mesure d'assurer un volume de production fraîche plus conséquent. Les conventions avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel leur imposent un minimum de 1 à 2 heures de production propre par jour.

De manière générale, les chaînes locales ont toutes recours à la multi-diffusion des programmes (en particulier des bulletins d'informations). Cette méthode permet de remplir la

⁶⁵ articles 1, 13, 28 et 29 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée

⁶⁶ Pour les chaînes hertziennes, le Conseil supérieur de l'audiovisuel exige en outre que soit constitué auprès de l'opérateur un comité pluraliste composé de personnalités indépendantes, chargé de veiller au respect du principe du pluralisme et d'établir un bilan semestriel ; ses membres doivent être issus de la société civile et des organismes socio-culturels locaux.

⁶⁷ La production d'œuvres de fiction et d'animation, même de format court, demeure marginale. En effet, en 2002, les chaînes locales ont initié 8 heures de programmes de fiction, contre 2 en 2001, pour un apport global de 0,4 M€.

⁶⁸ Le COSIP, régi par le décret n° 95-110 du 2 février 1995, est géré par le Centre national de la cinématographie. Il sert à financer deux types d'aide au profit des producteurs établis en France pour la production d'œuvres audiovisuelles destinées à être diffusées sur une chaîne de télévision française : l'un à caractère automatique (mécanisme de réinvestissement) et l'autre de nature sélective (mécanisme d'investissement direct). Il est alimenté principalement par une taxe prélevée sur les abonnements et les recettes publicitaires des chaînes privées et par un prélèvement sur le produit de la redevance et des recettes publicitaires des chaînes publiques, et secondairement par une taxe sur les éditions vidéo (cassettes et DVD).

grille de diffusion 24h/24 en assurant une exposition maximum aux programmes produits. Afin de garantir le caractère local des grilles de programmes, le Conseil supérieur de l'audiovisuel exige que les émissions d'expression locale représentent plus de 50 % du temps total de diffusion.

La diffusion de programmes de complément (issus du marché des programmes ou d'une chaîne existante) est une solution plutôt coûteuse qui, le plus souvent, ne répond pas au cadrage local des chaînes. Néanmoins, les chaînes disposant des budgets les plus conséquents y ont parfois recours. Notons également que *Télé Toulouse* et *Télé Lyon Métropole*, qui avaient repris une part substantielle des programmes de *MCM-Euromusique*, ont rapidement abandonné cette formule onéreuse et inadaptée à leur politique éditoriale.

Les télévisions associatives, quant à elles, peuvent bénéficier dans certaines limites d'un accès à des banques de programmes ⁶⁹.

De manière générale, les partenariats et les échanges entre les télévisions de proximité mais aussi les échanges avec d'autres chaînes (en particulier *France 3*) sont fréquents. Ils peuvent prendre diverses formes comme la création de « pool d'images » lors d'événements ou le prêt de matériels.

1.3. COMPARAISON INTERNATIONALE : LE RETARD FRANÇAIS

Dans le cadre de l'élaboration de ce rapport, il a été demandé aux représentations diplomatiques françaises à l'étranger, par l'intermédiaire de la direction de l'audiovisuel extérieur et des techniques de communication du ministère des affaires étrangères, de fournir des informations sur la situation des télévisions locales de dix pays comparables à la France en terme de niveau de développement ⁷⁰. Les résultats montrent un retard certain de notre pays.

Les « canaux ouverts », dont le principe est d'offrir un temps d'antenne à tous ceux qui le souhaitent, sont nés en Amérique de Nord dès les années 60 et se sont également rapidement développés en Allemagne à partir de la deuxième moitié des années 90. L'absence de contrôle sur le contenu a parfois engendré des dérives, ce qui a conduit les autorités à prévoir des garde-fous. Cependant, les canaux ouverts ont contribué à institutionnaliser l'existence de chaînes non commerciales et le principe d'un droit d'accès citoyen à l'antenne.

Puis, à partir des années 80 sont apparues un peu partout des chaînes commerciales, exclusivement financées par la publicité. Leur ancrage local est très variable et elles sont parfois affiliées à des réseaux fournissant en syndication des programmes nationaux, voire étrangers.

Contrairement à la situation française, le régime d'autorisation est en général indépendant du support ⁷¹. En revanche, des régimes différents s'appliquent en fonction du statut de l'opérateur local (indépendant ou affilié à un réseau) et de son mode de financement (commercial ou public).

Dans de nombreux pays, ces télévisions ont bénéficié de la forte pénétration du câble ⁷² alors qu'en France, seuls 15 % des foyers sont abonnés ⁷³.

⁶⁹ Ainsi, l'association *Vidéon* a créé dès 1990 un centre de ressources pour les télévisions de proximité et les producteurs associatifs qui contient une banque de programmes multimédias courts pour les télévisions associatives.

⁷⁰ Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Espagne, Etats-Unis, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse

⁷¹ Le plus souvent, les programmes locaux sont diffusés sur le câble dans les zones urbaines, par voie hertzienne dans les zones rurales.

⁷² Par exemple 96% en Belgique, 69% aux Etats-Unis, 67% en Allemagne. La France compte ainsi moins de foyers abonnés au câble que la Belgique, alors que sa population est 6 fois supérieure.

Aux Etats-Unis, le paysage télévisuel s'est constitué à partir du local, les *networks* nationaux étant des assemblages de chaînes de proximité. Les télévisions locales privées, qui sont au nombre de 2 130 (1 280 affiliées à des réseaux et 850 indépendantes), vivent entièrement grâce à la publicité⁷⁴. Depuis 2001, la législation américaine autorise un groupe à posséder deux chaînes locales sur un même territoire. En outre, grâce aux dispositions inscrites dans le *Telecommunication Act* de 1976, on compte sur le câble plus de 5 000 télévisions locales associatives. Dans ce pays pourtant traditionnellement libéral sur le plan économique, mais farouchement attaché au Premier amendement de la Constitution qui garantit la liberté d'expression, la loi permet aux collectivités locales d'obliger les câblo-opérateurs (souvent en situation locale monopolistique) à offrir du temps d'antenne et du matériel aux télévisions locales associatives⁷⁵. Les législateurs ont ainsi créé les conditions d'un accès gratuit à l'expression télévisuelle. Même si la plupart de ces canaux sont exploités par des institutions éducatives ou des collectivités locales, la grande majorité des réseaux câblés possède une chaîne de libre accès (*public access channel*), destinée à offrir une tribune aux citoyens.

En Allemagne, les chaînes locales sont nombreuses et bien ancrées dans le paysage audiovisuel. Inspirées par les modèles canadien et américain, les premières initiatives ont vu le jour au milieu des années 80. Pays à structure fédérale où la notion de démocratie locale est très importante, l'Allemagne dispose de près de quatre-vingt « canaux ouverts », gérés le plus souvent par des associations, parfois directement par les *Landesmedienanstalten* (Conseil supérieur de l'audiovisuel locaux). La plupart des Länder ont inscrit dans leur loi la nécessité de donner aux citoyens un champ d'expression médiatique et ils confient aux *Landesmedienanstalten* (qui bénéficient de 2 % de la redevance) le soin de subventionner les canaux ouverts. Au total, la somme allouée annuellement aux chaînes citoyennes atteint environ 17,9 M€. Cette enveloppe permet aux chaînes locales de fonctionner dans des conditions techniques satisfaisantes et en général de salarier quelques permanents. En outre, pour renforcer la pluralité des programmes et le rôle des télévisions locales, toute chaîne nationale disposant d'une audience supérieure à 10 % au niveau d'un Land, est tenue de céder une fenêtre locale à un opérateur indépendant choisi par l'instance de régulation du Land.

En Belgique, les premières chaînes de télévision locales ont été créées à la fin des années 70, le Gouvernement et la Communauté française ayant toujours souhaité le développement de télévisions locales pluralistes. Les chaînes locales sont très nombreuses sur le câble, aussi bien en Flandre qu'en Wallonie où l'on compte douze chaînes « locales et communautaires » diffusant entre 2 et 3 heures de programmes par jour. Constituées en associations sans but lucratif, elles sont financées à hauteur de 70 à 80 % par la Communauté française, sous forme de subventions de fonctionnement et d'investissement. La publicité non commerciale est autorisée mais ne constitue qu'une source marginale de revenu. Leurs programmes sont orientés vers l'information locale mais elles jouent également un rôle important en matière d'éducation permanente.

En Suisse, les dispositions volontaristes introduites dans les législations fédérale et cantonale ont permis la création de quatre-vingt quatre stations locales ou régionales⁷⁶, dont la viabilité financière est assurée en partie par des mécanismes d'aides publiques.

Au Pays-Bas, on compte plus de cent chaînes locales à but non lucratif, dont près de quatre-vingt dix à l'échelon communal et dix au niveau régional. Il n'existe pas de subventions nationales. Cependant, au niveau municipal, les chaînes ont la possibilité d'avoir accès au fonds de compensation, instauré par le gouvernement et géré par l'association des communes dans leur « fonds de communes ». Ce fonds de compensation s'élevait à 6,3 M€ en 2000. Les

⁷³ Cependant, ce facteur doit être relativisé dans la mesure où la faible pénétration du câble en Espagne (4%) et surtout en Italie (1%) n'a pas freiné le développement des chaînes locales.

⁷⁴ Aux Etats-Unis, la durée de la publicité à la télévision est entièrement libre.

⁷⁵ On peut toutefois soutenir que ces dispositions législatives ne pallient que très partiellement la faiblesse du secteur public audiovisuel aux Etats-Unis.

⁷⁶ dont 40 exclusivement infographiques

communes peuvent allouer une partie de ce montant aux télévisions locales mais sans y être contraintes : en fait, seulement un tiers des chaînes touchent cette subvention. La publicité fait bien entendu partie des ressources principales des chaînes télévisées. En outre, une part du financement découle des cotisations des membres dans le cas des chaînes associatives.

En Grande-Bretagne, la télévision privée s'est d'abord développée sur une base régionale, chacune des quinze régions étant dévolue à un grand opérateur. On compte à ce jour près de six cents chaînes régionales ou locales, en hertzien et sur le câble.

En Australie coexistent des télévisions privées régionales et locales et des télévisions communautaires dont le financement repose essentiellement sur le parrainage, les contributeurs étant autorisés, dans des conditions assez restrictives, à faire état de leur soutien dans les émissions.

En Italie, où la libéralisation des ondes a commencé au niveau local, le paysage télévisuel local est très dynamique mais la situation s'avère parfois confuse et l'ancrage local discutable⁷⁷. On dénombre quatre cent cinquante concessions à des télévisions locales dont la majorité sont commerciales mais dont cent vingt ont reçu la qualification juridique de télévisions locales citoyennes⁷⁸.

En Espagne, le développement des télévisions locales a coïncidé avec la transformation du marché audiovisuel au début des années 90. Le cadre juridique assez souple a permis un développement du paysage audiovisuel jugé parfois anarchique⁷⁹ ; il existe près de mille chaînes locales⁸⁰, dont un quart appartiennent à des réseaux. La plupart d'entre elles sont nées d'une initiative privée (groupes de construction immobilière par exemple) mais il existe également de nombreuses télévisions associatives. Pour la plupart, les télévisions locales sont financées par des aides publiques et par la publicité. Dans ce pays fortement décentralisé, les télévisions locales ont d'ores et déjà acquis une place importante et sont devenues beaucoup plus qu'une simple alternative aux programmes nationaux. La retransmission de sports locaux, de fêtes populaires ou de journaux télévisés de proximité leur permettent d'être régulièrement leaders en terme d'audience⁸¹.

Ainsi, l'architecture du secteur audiovisuel diffère considérablement d'un pays à l'autre car elle est fonction d'une histoire, d'un découpage administratif et géographique, mais aussi d'une volonté politique et culturelle.

Dans la plupart des pays étudiés, les télévisions locales ont trouvé leur place dans le paysage audiovisuel et leur existence paraît faire l'objet d'un large consensus, même s'il existe ici ou là des débats sur l'ancrage local de certaines chaînes privées affiliées à des réseaux ou sur le montant des fonds publics nationaux ou locaux alloués aux chaînes non exclusivement commerciales.

Le retard français s'explique en partie par le manque de reconnaissance institutionnelle de la part des autorités politiques. Souhaitées et attendues par le public français, les chaînes locales n'ont véritablement pas réussi à s'insérer dans le paysage audiovisuel. En effet, dès son origine, le paysage audiovisuel français a pris un strict caractère national, restreignant la télévision locale aux simples décrochages des chaînes nationales, de sorte qu'aujourd'hui, la centralisation⁸² autour des chaînes hertziennes nationales reste excessive. Empreinte de jacobinisme, la télévision française a été construite « *comme notre réseau ferroviaire au 19^{ème}* »

⁷⁷ Cependant, certaines chaînes jouent sur l'attachement de nombreux habitants à leur dialecte local.

⁷⁸ Certaines des 120 chaînes ayant obtenu le label citoyen ne respectent pas les obligations qui sont pourtant la contrepartie d'un régime dérogatoire avantageux sur le plan financier.

⁷⁹ Les autorisations d'émissions étant délivrées par les communautés autonomes mais les fréquences étant du ressort de l'Etat, de nombreuses chaînes émettent dans l'illégalité.

⁸⁰ dont rien moins que 69 à Barcelone, 55 à Alicante et 53 à Séville

⁸¹ Ainsi, des programmes comme « Tombola » sur *canal 7* sont suivis par 4 800 000 téléspectateurs.

⁸² Ainsi, plus de 80 % de la production télévisuelle française provient d'Ile-de-France.

*siècle : tout part de Paris »*⁸³. Au contraire, les pays où la décentralisation est une pratique ancienne, ont donné naissance à un paysage audiovisuel intégrant dès l'origine la dimension locale ou régionale.

Ainsi, les télévisions locales françaises semblent pâtir de cette absence d'intérêt alors que les exemples étrangers mettent en exergue la nécessité d'une reconnaissance politique forte. La loi doit créer un cadre adapté aux télévisions locales afin qu'elles puissent se développer et faire partie intégrante du paysage audiovisuel français. Les initiatives de télévisions locales ne pourront que renforcer la démocratie locale et conforter la décentralisation.

1.4. DES POLITIQUES PUBLIQUES TROP TIMIDES

La loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication consacre une faible place aux télévisions locales et ne les prend en compte que comme une offre de complément. Ceci est symptomatique du fait que, jusqu'à présent, le pouvoir politique n'a pas exprimé fermement sa volonté de voir les télévisions locales se déployer massivement dans les régions françaises.

Le lancement du « Plan Câble » en 1982 avait pour objectif de permettre l'essor rapide des réseaux câblés français qui offriraient des perspectives nouvelles quant à l'émergence de télévisions de proximité. Mais, les difficultés rencontrées par le Plan Câble ont empêché sa généralisation et donc le développement massif des télévisions locales.

La loi du 29 juillet 1982 qui correspond aux prémices de la libéralisation de l'audiovisuel a ouvert la voie à de nombreuses initiatives privées dans le secteur audiovisuel et envisageait le développement de télévisions de proximité. Le rapport Bredin⁸⁴ de 1985 prévoyait la création de quatre-vingt quatre télévisions locales. La loi du 13 décembre 1985 esquisse alors un cadre juridique spécifique aux télévisions locales.

La loi du 30 septembre 1986, qui l'a remplacée, consacre trois articles aux télévisions locales, parmi ceux relatifs à la procédure d'appel à candidatures des chaînes hertziennes locales.

La loi du 1^{er} août 2000 modifiant la loi du 30 septembre 1986 introduit un certain nombre de dispositions visant à favoriser le développement, aussi bien en mode hertzien analogique que sur le câble, des différentes formes de télévisions locales, notamment associatives. Elle ouvre la possibilité aux associations, qui ne pouvaient jusqu'alors prétendre qu'à des autorisations temporaires, de répondre aux appels à candidatures lancés par le Conseil supérieur de l'audiovisuel pour la diffusion de services de télévision analogique hertzienne. En outre, la loi demande au Conseil supérieur de l'audiovisuel de veiller *« sur l'ensemble du territoire, à ce qu'une part suffisante des ressources en fréquences soit attribuée aux services édités par une association et accomplissant une mission sociale de proximité, entendue comme le fait de favoriser les échanges entre les groupes sociaux et culturels, l'expression des différents courants socioculturels, le soutien au développement local, la protection de l'environnement ou la lutte contre l'exclusion »*.

Mais, la mise en pratique de ces principes se heurte à la réalité économique. Les efforts politiques et juridiques se sont révélés insuffisants pour permettre un déploiement effectif des télévisions locales. Ainsi, même si les télévisions associatives peuvent désormais accéder aux fréquences hertziennes, elles ne disposent pas de moyens financiers suffisants. Quant aux télévisions locales commerciales, certaines barrières juridiques subsistent encore, empêchant les grands groupes audiovisuels et les entreprises de presse de s'engager davantage. Enfin, l'implication des collectivités territoriales reste freinée par de nombreuses entraves.

⁸³ Propos tenus par M. Dominique Baudis, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, lors d'une interview réalisée par Télédiffusion de France, février 2003.

⁸⁴ Jean-Denis Bredin, *Les nouvelles télévisions hertziennes*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1985

Le régime d'exploitation des chaînes locales demeure aligné sur celui des chaînes nationales, alors même que leurs moyens et leur rôle sont fondamentalement différents, même s'il convient de noter que les chaînes locales sont exemptées de facto des obligations qui pèsent sur les chaînes nationales en matière de contribution à la production audiovisuelle et cinématographique⁸⁵.

Un autre problème provient de la différence de régime juridique entre les supports câble et hertzien. A l'origine, cette différence de traitement s'appuyait sur deux motifs :

- la rareté des ressources hertziennes disponibles, qui a pour corollaire l'impossibilité de satisfaire à toutes les demandes de fréquences et nécessite de recourir à des appels à candidatures, alors que cette contrainte n'existe pas pour le câble ;
- la différence de nature entre les fréquences (qui relèvent de l'Etat) et les réseaux câblés, dont le statut juridique est variable.

Mais ces deux arguments tendent à s'estomper pour des raisons à la fois techniques et juridiques.

Tout d'abord, comme indiqué précédemment, la télévision numérique terrestre va permettre un usage plus économe des fréquences et le Conseil supérieur de l'audiovisuel a décidé de réserver à la télévision locale trois canaux sur chaque site de diffusion. La plupart des demandes d'autorisation devraient ainsi pouvoir être satisfaites, sinon peut-être dans quelques grandes agglomérations.

Ensuite, le principe de neutralité technologique qui sous-tend les textes communautaires sur les réseaux rend délicat le maintien d'une législation différente selon les supports. En matière d'exploitation des réseaux câblés, la transposition de la directive « autorisation » du « paquet télécom »⁸⁶ conduit à la suppression des autorisations préalables délivrées par les communes pour l'établissement des réseaux câblés, au profit d'un simple régime déclaratif.

1.5. DES CHAINES QUI RENCONTRENT LEUR PUBLIC SANS TROUVER LEUR EQUILIBRE ECONOMIQUE

1.5.1. L'audience des télévisions locales

Le premier sondage d'envergure sur l'audience des télévisions locales hertziennes, prévu pour avril 2002, n'a finalement pas eu lieu. Les télévisions locales n'ayant pas forcément les moyens de financer l'élaboration d'un dispositif spécifique de mesure d'audience, elles doivent se contenter de réaliser des sondages ponctuels sur des échantillons restreints.

En ce qui concerne les télévisions du câble, une enquête par téléphone a été réalisée en novembre 2001 par Médiamétrie dans sept agglomérations câblées auprès d'un total de 1 300 personnes recevant un canal local⁸⁷. L'étude montre que ces chaînes bénéficient d'une bonne audience puisqu'elles comptent 48 % de téléspectateurs réguliers (dont 18 % regardant tous les jours ou presque) et 32 % de téléspectateurs occasionnels, seulement 20 % des personnes interrogées déclarant ne jamais regarder leur chaîne locale. Le degré de satisfaction des téléspectateurs semble élevé : ainsi, 88 % des sondés estiment que la chaîne locale est proche

⁸⁵ En effet, ces obligations ne s'imposent pas aux chaînes desservant moins de dix millions d'habitants.

⁸⁶ Voir « 1.1.4. Les canaux locaux du câble », p. 14

⁸⁷ Les chaînes concernées par l'enquête sont ASTV (Grande-Synthe), C9TV (Nord-Pas-de-Calais), Canal 8 (Le Mans), Canal 15 (La Roche-sur-Yon), Images Plus (Epinal), TV Fil 78 (Saint-Quentin-en-Yvelines) et TV Rennes. Les foyers raccordés à ces chaînes représentent environ 1/3 des foyers français recevant un canal local du câble.

des habitants de l'agglomération, 80 % qu'elle diffuse des informations fiables et crédibles et 78 % qu'elle influe sur leurs loisirs et leurs pratiques (sorties culturelles et sportives, découverte de la nature...). Il est à noter qu'une précédente enquête réalisée en 1999 selon une méthodologie comparable avait donné des résultats similaires.

Dans les quelques villes et régions où une télévision locale de proximité existe depuis plusieurs années, celle-ci a en général su acquérir une place de premier plan dans le paysage audiovisuel local. C'est le cas de *TLM* à Lyon, qui bénéficie un bon indice de notoriété (neuf lyonnais sur dix connaissent la chaîne et 86 % des téléspectateurs qui suivent ses programmes en sont satisfaits)⁸⁸, de *TLT* à Toulouse ou de certaines chaînes du câble comme *TV 10 Angers*⁸⁹ ou *TV Rennes*. En outre, la notoriété d'une chaîne locale peut se développer très rapidement : une enquête Médiamétrie réalisée à la demande de *Clermont 1^{ère}* en novembre 2001, soit seulement un an après son lancement, a montré que huit personnes sur dix pouvant recevoir la chaîne la regardaient de façon régulière ou occasionnelle et que 75 % du public était satisfait des programmes liés à l'actualité de proximité. De même pour *TV7 Bordeaux*, une enquête de mars 2002, soit neuf mois seulement après la création de la chaîne, a montré que 80 % des Bordelais connaissent la chaîne et que son audience hebdomadaire cumulée est de 270 000 téléspectateurs soit 56 % des initialisés.

Pour montrer l'attachement des téléspectateurs à leur télévision locale, on peut également citer l'exemple de *TV8 Mont-Blanc*. Lancée en 1989 sous forme de société anonyme, elle a conquis un public fidèle mais a toujours souffert d'un manque chronique de ressources ; en 1994, elle a été reprise par un nouveau propriétaire mais a été contrainte de déposer son bilan en 1997.

Une association des anciens téléspectateurs, baptisée « La 8 », comptant jusqu'à 4 000 adhérents, a alors mené le combat pour la renaissance de la chaîne. En s'appuyant sur les fonds collectés par cette association et sur l'apport de quelques investisseurs, elle a présenté en 1999 un projet de relance basé sur un nouveau concept et un budget plus restreint. « La 8 », qui détient 34 % du capital de la nouvelle société, en est l'actionnaire de référence. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel a accepté ce projet, et, après plus de trois ans d'interruption, la diffusion a repris en octobre 2000.

Cependant, même si les télévisions locales parviennent à rencontrer un public ciblé tout en répondant à un vrai besoin de la population, elles souffrent de difficultés financières qui bloquent leur développement, voire mettent en péril leur survie.

1.5.2. Les difficultés financières des télévisions locales hertziennes

La majorité des structures mises en place par les télévisions locales dispose de moyens techniques, humains et financiers limités, ce qui pourrait apparaître comme un choix délibéré, voire « stratégique ». En réalité, elles n'ont en général pas d'autre solution, la faiblesse de leurs ressources leur interdisant toute stratégie de croissance.

Cette modestie des moyens de production et de diffusion n'empêche pas les chaînes hertziennes de connaître des déséquilibres financiers persistants : elles souffrent d'un manque chronique de ressources, alors que de leur côté, les dépenses nécessaires au fonctionnement sont difficilement compressibles⁹⁰. Certes, les chaînes nouvellement créées, entièrement numérisées, supportent des coûts de production moins élevés que celles qui, comme *TLT*,

⁸⁸ Enquête Médiamétrie, février 2002

⁸⁹ TV10 Angers fait régulièrement mesurer son audience par une filiale de Médiamétrie. Les résultats de septembre 2001 indiquent que 65% des téléspectateurs regardent la chaîne au moins une fois par semaine.

⁹⁰ Ainsi, en ce qui concerne la diffusion hertzienne, poste majeur de dépense, TDF dispose d'un monopole de fait et se situe en position de force dans les négociations tarifaires face à des télévisions de petite taille (voir « 2.1.1. Des coûts de diffusion hertzienne élevés », p. 26).

utilisent encore une configuration analogique, mais ces économies ne sont pas à la mesure de l'ampleur des déficits.

Les télévisions locales hertziennes privées autorisées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel ont réalisé en 2001 un chiffre d'affaires global de 10 M€ environ, pour un résultat négatif de 7 M€⁹¹. Faute du renouvellement de son contrat avec le département de Dordogne, qui a préféré financer l'ouverture d'un bureau de *France 3* à Périgueux, et en l'absence de plans de reprise sérieux, *Aqui TV*, qui, après plus de dix ans d'existence perdait 150 000 € par an, a été mise en liquidation judiciaire en janvier 2003. De même, *TLT*, *TLM* et *TV7 Bordeaux* enregistrent des pertes annuelles de 1,5 à 2 M€ en moyenne. Quant à *TV8 Mont-Blanc*, en dépit de ses efforts de réduction des coûts et de recherche de nouvelles ressources, elle ne parvient toujours pas à atteindre l'équilibre⁹². Seules les deux télévisions vendéennes, qui fonctionnent sur une économie « artisanale », ont réussi à équilibrer leurs comptes en 2001.

La faiblesse des ressources publicitaires constitue le mal chronique des chaînes locales. Elles ne parviennent pas à trouver suffisamment d'annonceurs et doivent compter sur un volume publicitaire très réduit par rapport au maximum prévu dans leur convention (quinze minutes pour une heure donnée et douze minutes en moyenne) et par rapport aux chaînes nationales : elles ne diffusent en moyenne que cinq minutes de publicité par heure, les extrêmes étant représentées d'une part par *Télé Toulouse* (dix minutes), d'autre part par *Télé Sud Vendée* et *Canal 32* (deux à trois minutes).

La quasi-totalité des télévisions locales hertziennes ont dû procéder à une ou plusieurs augmentations de capital afin d'éviter la cessation de paiement et le dépôt de bilan. Compréhensibles en phase de démarrage, ces opérations de recapitalisation ne sont pas reproductibles à l'infini. La généralisation de ces déficits prouve que nous ne sommes pas en présence d'« accidents industriels » isolés mais bien d'un problème structurel : à législation inchangée, le modèle économique de la télévision locale est introuvable. Dès lors que, dans le contexte juridico-économique actuel, il n'existe aucune perspective de rentabilité à moyen terme, on peut sérieusement s'interroger sur la pérennité de l'engagement des actionnaires. Les télévisions locales hertziennes sont bel et bien menacées de disparition.

Les canaux locaux du câble se trouvent dans une situation généralement moins délicate ; étant financés principalement par les collectivités locales, ils sont peu, voire pas du tout dépendants de la publicité commerciale. En outre, non seulement ils n'ont pas à supporter de frais de diffusion substantiels comme les chaînes hertziennes mais en général le câblo-opérateur leur verse une redevance qui peut représenter une part importante de leurs ressources⁹³. Leur budget, voté chaque année par la collectivité locale ou la société d'économie mixte gestionnaire du canal, est « calibré » en fonction des ressources attendues, lesquelles sont peu sensibles à la conjoncture. Cette situation permet d'éviter les déficits mais n'est pas forcément propice à des stratégies ambitieuses de développement.

⁹¹ Chiffres communiqués par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Pour 2001, huit chaînes ont été prises en compte, Canal 32 n'ayant pas réalisé une année de plein exercice.

⁹² En 2002, le déficit s'est élevé à 95 000 €.

⁹³ par exemple 30% dans le cas de *Telessonne*

CHAPITRE 2 – LES FACTEURS EXPLICATIFS DU SOUS-DEVELOPPEMENT

Depuis leur apparition à la fin des années 80, les télévisions de proximité ne parviennent pas à trouver un modèle économique viable. Cette situation s'explique par une accumulation de facteurs qu'il est nécessaire d'étudier, avant d'examiner les solutions pour favoriser un déploiement réel et durable.

2.1. DES COUT ELEVES ET UN MANQUE DE RESSOURCES PUBLICITAIRES

2.1.1. Des coûts de diffusion hertzienne élevés

La société Télédiffusion de France (TDF) assure la gestion d'une grande majorité des réseaux d'émetteurs de France. Du fait de sa situation de quasi monopole de fait ⁹⁴, la concurrence ne joue pas pleinement et les tarifs de TDF, jugés très élevés par de nombreux analystes, représentent une part considérable du budget des chaînes locales, pesant lourdement sur leur équilibre financier.

Ainsi, les chaînes ayant un large bassin de diffusion comme par exemple *TV8 Mont Blanc*, au surplus située en zone montagneuse, doivent supporter des coûts si élevés qu'ils constituent un frein considérable à leur expansion. Les coûts de diffusion d'*Aqui TV*, qui desservait l'ensemble du département de la Dordogne, représentaient près de 40 % des charges d'exploitation.

Dans certains cas, les coûts de diffusion sont partiellement ou totalement pris en charge par les collectivités locales, non pas directement (ce qui serait illégal) mais sous forme de publicité institutionnelle ou de commande de programmes. Cependant, ce financement indirect s'apparente à une forme de subventionnement déguisé lorsque les prestations sont surfacturées, ce qui ne peut toujours être exclu.

2.1.2. Le secteur de la distribution interdit de publicité télévisée

Le maintien de secteurs interdits à la publicité télévisée constitue une spécificité française en Europe et une question d'actualité depuis une bonne quinzaine d'années. Lors de l'introduction de la publicité à la télévision en 1968, on ne comptait pas moins de vingt-neuf secteurs interdits. Peu à peu, la réglementation s'est assouplie, sans qu'aucun dommage économique majeur n'ait été observé à la suite de la levée de chaque interdiction.

En plus de l'interdiction législative de la publicité télévisée pour les armes à feu, l'alcool, le tabac et les médicaments remboursables et soumis à prescription médicale, quatre secteurs demeurent interdits de publicité télévisée en vertu de l'article 8 du décret n° 92-280 du 27 mars 1992 : il s'agit de la distribution, de la presse écrite, de l'édition littéraire et du cinéma. Cette interdiction réglementaire s'applique à l'ensemble des chaînes, qu'elles soient nationales ou

⁹⁴ Depuis la loi du 1^{er} août 2000, le seul monopole de droit conservé par TDF (et qui devrait disparaître dans le cadre de la transposition des directives européennes sur les communications électroniques) porte sur la diffusion en analogique des chaînes de service public). Cependant, les nouveaux entrants sur le marché de la diffusion n'occupent encore qu'une position marginale.

locales⁹⁵. Toutefois, elle ne porte que sur les messages publicitaires stricto sensu, les messages de parrainage demeurant autorisés. En outre, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a assoupli l'interdiction de principe en tolérant la publicité de marque des distributeurs « producteurs »⁹⁶, sans référence aux circuits de distribution.

Les motivations de ces restrictions restent valables encore aujourd'hui. En ce qui concerne la distribution, l'interdiction de la publicité télévisée est dictée par le souci de sauvegarder le pluralisme des médias en réservant cette ressource à des supports à moins fort potentiel de collecte publicitaire, en particulier la presse écrite régionale et locale. Cette disposition vise également à préserver les recettes des radios locales et généralistes et à limiter le risque de concentration des ressources publicitaires par le média de loin le plus puissant - la télévision. En outre, la conjoncture économique ne se prête guère à une ouverture : le cycle publicitaire, après avoir induit une croissance exceptionnellement forte des recettes des télévisions nationales de 1998 à 2000, connaît actuellement un ralentissement conjoncturel sensible qui affecte tout particulièrement les médias les plus vulnérables, notamment la presse d'information et la radio.

L'interdiction de la publicité télévisée pour les trois autres secteurs obéit à de tout autres objectifs que ceux concernant la distribution. Il s'agit d'éviter une aggravation des tendances à la concentration interne à ces secteurs eux-mêmes, tendances qu'aggraverait la forte inégalité de pouvoir d'achat des différentes entreprises face au coût très élevé de l'accès aux écrans publicitaires des grandes chaînes nationales. Cet objectif d'intérêt général vise donc à préserver la liberté d'expression à travers le pluralisme des titres, s'agissant de la presse écrite, et la diversité culturelle pour ce qui concerne le cinéma et l'édition.

Sur le plan communautaire, la directive dite « Télévision sans frontières » dispose que les seuls secteurs nécessairement interdits de publicité télévisée sont le tabac et les médicaments sur prescription médicale. L'article 3 de cette directive autorise les États à prévoir des règles plus strictes à l'égard des organismes de radiodiffusion qui relèvent de leur compétence.

La jurisprudence communautaire⁹⁷ permet le maintien d'une réglementation nationale pour des motifs d'intérêt général, à condition que soit respecté le principe de proportionnalité : selon la Cour de justice des communautés européennes, l'interdiction d'un secteur n'est pas nécessairement incompatible avec les règles relatives à la concurrence et à la libre circulation des marchandises. Néanmoins, par une lettre datée du 7 mai 2002, la Commission européenne a adressé au Gouvernement français une mise en demeure concernant le décret du 27 mars 1992, considérant que ce texte constitue une restriction aux libertés fondamentales garanties par le traité de Rome et que ces mesures d'interdiction ne sont pas proportionnées aux objectifs affichés de sauvegarde du pluralisme et de la diversité culturelle.

Les transformations en cours du secteur des médias incitent à envisager certaines évolutions. C'est pourquoi, en octobre 2002, le Gouvernement a engagé une large consultation de l'ensemble des acteurs concernés par les quatre secteurs interdits de publicité télévisée mentionnés par le décret de 1992. Cette consultation s'est achevée le 14 mars 2003. Des discussions sont en cours avec la Commission européenne en vue d'une ouverture progressive et maîtrisée de la publicité télévisée au secteur de la distribution, le Gouvernement ayant par ailleurs proposé d'ouvrir rapidement et complètement le secteur de la presse⁹⁸.

⁹⁵ A noter toutefois que l'interdiction du secteur de la distribution ne concerne pas les départements et territoires d'Outre-mer ainsi que les collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.

⁹⁶ Pour être considérés comme tels, les distributeurs doivent être à l'origine de la conception initiale des produits commercialisés sous leur propre marque, maîtriser tout le processus de fabrication (même s'il est sous-traité dans les faits) et réaliser la majorité de leur chiffre d'affaires grâce à la vente de ces produits. C'est le cas par exemple de Décathlon, Ikéa, Picard et de la Cafétéria Casino.

⁹⁷ V. notamment : CJCE, 9 février 1995, Société d'importation Edouard Leclerc-Siplec c. TF1 Publicité SA et M6 Publicité SA, C-412/93, Rec. 1995 p. I-179 (en ce qui concerne les secteurs interdits) ; CJCE, 25 juillet 1991, Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda et autres c. Commissariaat voor de Media, C-288/89, Rec. 1991 p. I-4007 (arrêt dit « Mediawet »).

⁹⁸ Voir « 3.8. Ouvrir aux chaînes locales la publicité pour le secteur de la distribution », p. 48

Les chaînes locales sont lourdement pénalisées par l'interdiction légale de diffuser de la publicité pour le secteur de la distribution ; en effet, sur le plan local, les enseignes de distribution (hypermarchés, concessionnaires automobiles) sont souvent les annonceurs disposant des budgets les plus élevés. Leurs investissements publicitaires profitent à la presse écrite et à la radio mais aussi à l'affichage et au hors-média⁹⁹, dont les parts de marché sont beaucoup plus importantes en France que dans les pays voisins. Ainsi, selon une étude réalisée fin 2002 par Ipsos Médias, *TL7* ne capte que 2 % du marché publicitaire toulousain¹⁰⁰ (contre notamment 26 % à la presse¹⁰¹, 13 % à l'affichage, 12 % aux dépliant, 12 % au sponsoring, 8 % à la radio et 8 % à la publicité sur le lieu de vente), alors qu'il lui faudrait en obtenir 3,5 % pour être à l'équilibre.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel associe le retard de la France dans le domaine des télévisions locales hertziennes à l'interdiction qui frappe la publicité télévisée pour les secteurs interdits, en particulier la distribution. Le 2 mars 2001, son président, M. Dominique Baudis, regrettait que « *les télévisions de proximité se voient interdire l'accès à un secteur qui représente 70 % des ressources publicitaires locales : la distribution.* »¹⁰². Dans un avis daté du 23 octobre 2001, le Conseil supérieur de l'audiovisuel s'est prononcé clairement en faveur de l'ouverture de la publicité pour la presse, l'édition et le cinéma à l'ensemble des télévisions, à l'exclusion des chaînes analogiques nationales, et a suggéré que « *les chaînes hertziennes et les canaux locaux du câble puissent diffuser des messages publicitaires en faveur du secteur de la distribution, condition majeure de leur développement et, dans certains cas, de leur existence, comme c'est le cas actuellement pour les services radiophoniques, avec lesquels un équilibre devra être trouvé.* ».

De son côté, M. Michel Boyon souligne, dans son rapport complémentaire sur la télévision numérique terrestre, que « *personne ne conteste que les ressources publicitaires des télévisions locales privées proviendront en grande partie de la publicité locale* ». Or, pour les chaînes de proximité, un développement significatif des ressources de publicité locale passe nécessairement par l'accès au secteur de la distribution.

2.1.3. Le trop faible nombre de chaînes est un obstacle à la syndication publicitaire

Devant leurs difficultés à attirer les investissements publicitaires, les chaînes locales souhaitent être en mesure de séduire les annonceurs nationaux. Pour ce faire, elles doivent être en mesure de revendiquer dès aujourd'hui des bassins d'audience conséquents. Aussi souhaitent-elles le lancement rapide par le Conseil supérieur de l'audiovisuel de nombreux appels à candidatures pour des fréquences analogiques afin d'être en mesure de pouvoir syndiquer la publicité télévisée sur douze à quinze grandes villes de France, représentant un potentiel d'au moins dix millions de téléspectateurs. Ainsi, la vente de l'espace publicitaire serait facilitée, notamment auprès des grands annonceurs, habitués aux campagnes publicitaires à l'échelle nationale.

Cette demande se fonde sur le constat que les budgets de campagnes publicitaires, même d'agences décentralisées, « remontent » souvent à Paris dès qu'ils dépassent les 12 000 €, ce qui est le cas de la grande majorité des budgets télévision. De plus, comme l'affirme le Président du syndicat de la presse quotidienne régionale, « *pour être rentables, ces télévisions ont besoin d'avoir accès à la publicité nationale* ».

⁹⁹ notamment prospectus et publicités adressées

¹⁰⁰ estimé à 100 M€

¹⁰¹ dont presse quotidienne régionale : 10% ; autre presse payante : 9% ; gratuits : 7%

¹⁰² interview au *Nouvel Hebdo*

Rappelons que la presse quotidienne régionale a déjà l'expérience de la syndication publicitaire à travers son service PQR 66, qui offre aux annonceurs nationaux la possibilité d'une publication simultanée de leurs messages dans tous les titres de presse quotidienne régionale. Le GIE Télévision Presse Régions¹⁰³, mis en place par le Syndicat de la presse quotidienne régionale en association avec Lagardère Active, essaie de reproduire le succès de PQR 66 mais il n'a pas encore donné de résultats satisfaisants, la population desservie par les télévisions de ville étant jugée très insuffisante par les annonceurs nationaux.

Le tableau suivant rappelle, pour les cinquante et une aires urbaines comptant plus de 150 000 habitants, quelles sont les télévisions locales en activité dans la ville-centre, tant sur le câble qu'en hertzien analogique. Il montre que de nombreuses grandes agglomérations ne disposent pas de télévision hertzienne locale, ce qui freine le développement de la syndication.

¹⁰³ Ce GIE regroupe 17 titres ou groupes de PQR et leur apporte un conseil et une assistance technique, juridique et économique dans le domaine de la télévision locale.

Aires urbaines	Population (source INSEE 1999)	Télévisions locales : - <i>câble</i> - hertzien analogique
Paris	11 174 700	Canal 35 partagé entre onze structures (autorisations temporaires en 2002-2003).
Lyon	1 648 200	<i>Cap Canal</i> Télé Lyon Métropole
Marseille-Aix-en-Provence	1 516 300	
Lille	1 143 100	<i>C9 Télévision</i>
Toulouse	964 800	Télé Toulouse
Nice	933 100	<i>Canal 40</i>
Bordeaux	925 300	TV 7
Nantes	711 100	<i>Câble 8</i> Appel à candidatures en cours
Strasbourg	612 100	<i>Canal Info Strasbourg</i>
Toulon	564 800	
Douai-Lens	552 700	
Rennes	521 200	<i>TV Rennes</i>
Rouen	518 300	
Grenoble	514 600	<i>Cap Grenoble</i> Appel à candidatures en cours
Montpellier	459 900	
Metz	429 600	
Nancy	410 500	
Clermont-Ferrand	409 600	<i>TV8</i> Clermont 1^{ère}
Valenciennes	399 700	
Tours	376 400	
Caen	370 900	
Orléans	355 800	
Angers	332 600	<i>TV10 Angers</i>
Dijon	326 600	
Saint-Etienne	321 700	Appel à candidatures en cours
Brest	303 500	<i>Canal Brestel</i>
Le Havre	296 800	
Le Mans	293 200	<i>Canal 8 Le Mans</i>
Reims	291 700	
Avignon	290 500	
Mulhouse	271 000	
Amiens	270 900	
Béthune	268 400	<i>La Station</i>
Dunkerque	266 000	
Perpignan	249 000	<i>Perpignan Infos</i>
Limoges	248 000	<i>7 à Limoges</i>
Besançon	222 400	
Nîmes	221 500	<i>Télé Miroir</i>
Pau	216 800	
Bayonne	213 200	
Genève-Annemasse	212 200	TV 8 Mont-Blanc
Poitiers	209 200	
Annecy	189 700	TV 8 Mont-Blanc
Lorient	186 100	
Montbéliard	180 100	
Troyes	172 500	Canal 32
Saint-Nazaire	172 400	
La Rochelle	171 200	
Valence	167 200	
Thionville	156 400	
Angoulême	153 800	

2.2. DE FORTES CONTRAINTES TECHNIQUES

2.2.1. La pénurie de fréquences

Les premières télévisions locales hertziennes ont été autorisées à la fin des années 80. Ensuite, pendant de nombreuses années, le Conseil supérieur de l'audiovisuel n'a pas lancé de nouveaux appels à candidatures pour des chaînes locales, d'une part en raison de la rareté des fréquences hertziennes disponibles et d'autre part en raison des difficultés économiques structurelles auxquelles se heurtaient les télévisions existantes.

Par un arrêt du 29 juillet 1998 « SARL JL Electronique », le Conseil d'Etat a jugé que le refus de lancer un appel à candidatures ne peut être motivé que sur la base des critères définis à l'article 1^{er} de la loi du 30 septembre 1986 modifiée, à savoir les contraintes techniques inhérentes aux moyens de communication ou le respect du caractère pluraliste des courants de pensée et d'opinion.

Tirant les conséquences de cet arrêt, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a ensuite lancé des appels à candidatures dans toutes les zones pour lesquelles une demande d'autorisation avait été déposée par une personne morale et où, selon les études techniques qu'il avait commanditées, il existait une fréquence analogique disponible, sachant que les ressources attribuables sont limitées par la nécessité, reconnue par la loi, de réserver des ressources en fréquences pour la télévision numérique de terre. Au cours des années 1999 à 2001, le nombre d'appels à candidatures est cependant resté très limité ; en outre, certains opérateurs qui avaient été autorisés se sont finalement désistés, faute d'être en mesure de tenir les engagements pris. Puis le mouvement s'est accéléré et, début 2003, des appels à candidatures sont en cours pour les agglomérations de Nantes, de Grenoble et de Saint-Etienne ainsi qu'en Guadeloupe et en Martinique. De nombreux autres appels pourraient être lancés prochainement ¹⁰⁴.

En ce qui concerne les télévisions du « tiers secteur audiovisuel », nombre d'entre elles ont développé des moyens de diffusion propres (télévision-brouette, webTV...). Certaines télévisions associatives ont commencé à émettre dans l'illégalité avant d'obtenir du Conseil supérieur de l'audiovisuel une autorisation temporaire. Les chaînes associatives bénéficiant d'une autorisation temporaire rencontrent souvent des problèmes d'émission du fait de la faiblesse de leurs émetteurs et de la position géographique inadaptée de ces derniers, conséquences des difficultés à dégager les fréquences nécessaires.

2.2.2. Une planification en numérique qui devra faire ses preuves

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel a décidé de réserver partout en France trois canaux numériques aux télévisions locales ¹⁰⁵, en plus des chaînes régionales du service public. Puisque le déploiement de la télévision numérique terrestre s'appuiera sur cent dix sites de diffusion, il sera donc possible en théorie de créer jusqu'à trois cent trente chaînes de proximité.

La planification des sites a toutefois été conçue dans une optique d'optimisation de la couverture nationale et pourrait ne pas être la mieux adaptée aux spécificités locales. Dans son rapport remis au Premier ministre en février 2003, M. Michel Boyon observe que : « *les zones de couverture des premiers émetteurs numériques ne sont pas conçues en fonction des impératifs de la diffusion de télévisions locales. C'est seulement à proximité des émetteurs principaux, et singulièrement à Paris, qu'il y aura une réelle adéquation entre leur zone de*

¹⁰⁴ Voir « 3.2.1. Le « marchepied » analogique », p. 40

¹⁰⁵ L'Ile-de-France pourrait bénéficier en outre d'un multiplexe supplémentaire.

couverture et une zone de diffusion adaptée aux caractéristiques d'une chaîne locale. Les 29 premiers sites [...] permettront avant tout des télévisions sur de larges zones calquées sur les décrochages de France 3. A la fin du déploiement des 110 sites, à l'horizon 2008, il sera plus aisé de favoriser des télévisions de bassin, et même des télévisions réellement locales si les émetteurs conviennent. »

Mettant en avant d'autres interrogations (portant sur l'incidence des réaménagements de fréquences sur les télévisions locales analogiques, l'impact du surcoût dû au simulcast pour ces télévisions ainsi que le délai nécessaire à une couverture suffisamment fine du territoire et à l'équipement des foyers en numérique), M. Michel Boyon en conclut que *« le paysage de la TNT sera donc certainement favorable aux télévisions locales, mais uniquement lorsqu'elle sera largement déployée sur le territoire. Le meilleur moment pour le lancement de nombreux projets sera celui des phases finales du déploiement de la TNT, où les émetteurs en service permettront une desserte adaptée aux usages locaux, et où beaucoup de téléspectateurs seront équipés de décodeurs »*.

Il est dès lors souhaitable que la télévision locale connaisse d'abord un réel essor en analogique afin de préparer au mieux son arrivée sur la télévision numérique de terre. Ceci correspond d'ailleurs aux demandes exprimées spontanément par les candidats potentiels : au 31 décembre 2002, le nombre total de demandes d'appels à candidatures déposées au Conseil supérieur de l'audiovisuel s'élevait à quatre-vingt trois en mode analogique contre seulement vingt en numérique.

2.3. LES HESITATIONS DES ACTEURS PRIVES

2.3.1. Une implication encore modeste de la presse régionale et locale

Longtemps, la presse régionale et locale est restée à l'écart de la télévision locale, préférant se concentrer sur son cœur de métier et n'envisageant pas de se diversifier dans l'audiovisuel. Elle limitait donc sa participation à l'information télévisuelle à des partenariats avec les stations régionales de *France 3* ou avec les bureaux locaux de *M6* dans le cadre des décrochages de ces chaînes nationales.

Mais depuis quelques années, la presse régionale et locale étant confrontée à l'érosion de ses chiffres de vente ainsi qu'à l'augmentation régulière de l'âge moyen de son lectorat ¹⁰⁶, elle se doit d'investir de manière croissante dans ce mode de communication à l'égard duquel elle se place davantage dans une position de complémentarité que de concurrence frontale. La presse écrite cherche désormais à s'adapter aux nouvelles attentes de certains publics qui ne consomment plus l'information que par l'image ¹⁰⁷.

Les journaux de la presse régionale, départementale ou locale sont des médias de proximité par excellence. Ils connaissent parfaitement le tissu politique, économique, socio-culturel et associatif, ce qui peut faciliter une collaboration dans le cadre d'émissions d'information de proximité. Ils savent servir de relais d'opinion en donnant la parole à des inconnus qui peuvent s'exprimer sur des questions d'actualité. Finalement, les titres de presse ont un savoir faire en terme d'informations locales qui peut être aisément transposé au profit du média télévision.

Ensuite, les entreprises de presse écrite régionales ou locales, dans le cadre de leur diversification pluri-médias, peuvent trouver de véritables synergies entre le journal, la télévision

¹⁰⁶ La presse écrite régionale et locale subit une érosion de son lectorat surtout en milieu urbain et parmi les moins de 35 ans. Ainsi, par exemple, les plus de 60 ans représentent 35% du lectorat de la PQR 66 alors que moins d'un quart du lectorat est constitué par les moins de 35 ans.

¹⁰⁷ A cet égard, le président-directeur général de *La Montagne-Centre France* expliquait en janvier 2000 sa volonté de devenir opérateur de *Clermont 1ère* comme « la nécessaire diversification d'un groupe de presse ».

locale et Internet : une présence télévisuelle permet de renvoyer vers le site Internet qui lui-même renvoie vers le journal et lui apporte des recettes. En outre, la numérisation des informations permet leur exploitation sur tous les supports. L'économie d'échelle porte alors sur la dépense la plus importante à savoir la collecte et la mise en forme du fonds éditorial.

Enfin, le dernier facteur est purement économique : en vingt ans, le pourcentage du marché publicitaire national recueilli par la presse régionale et locale a été divisé par deux. Le marché local de publicité télévisée constituerait donc une possible diversification de ses ressources publicitaires, par l'offre à ses annonceurs (souvent les mêmes) d'un support de publicité complémentaire.

Ce développement pluri-médias des titres de presse écrite est donc de nature à renforcer leur contribution à l'information locale, composante essentielle du pluralisme des médias. Dans le même temps, on observe une réduction du nombre des titres indépendants de groupes nationaux et une tendance à la création de situations de monopole par zone de lectorat.

L'implication de la presse régionale et locale dans le développement des télévisions locales mérite donc d'être encouragée et soutenue, même si tous les titres ne sont pas égaux devant leur capacité à investir dans le média télé. En effet, si une partie de la presse quotidienne régionale peut assumer les coûts d'un canal 24h/24 à raison de 2 à 3 heures de production fraîche par jour, en revanche, la presse hebdomadaire régionale et la presse quotidienne départementale ne peuvent souvent envisager qu'une fenêtre de présence plus modeste et devraient fréquemment se contenter d'un partage de canal avec la diffusion d'un quart d'heure à une demi-heure de production fraîche par jour, les bulletins d'information étant multi-diffusés afin de toucher le plus large public.

2.3.2. Un dispositif « anti-concentrations » contraignant

Dans le cadre de ses dispositions visant à limiter la concentration des entreprises de communication audiovisuelle afin de préserver le pluralisme, la loi du 30 septembre 1986 sur la liberté de communication contient un ensemble de règles concernant les télévisions locales.

Tout d'abord, le III de l'article 39 dispose qu'une même personne physique ou morale ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de 50 % du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre desservant une zone dont la population est comprise entre 200 000 et 6 millions d'habitants¹⁰⁸. Dans son rapport, M. Michel Boyon juge cette disposition « *spécialement contraignante pour les télévisions locales* », au triple motif qu'elle :

« - oblige à l'association de plusieurs partenaires et donc à la recherche de tours de table difficiles à constituer en région, surtout pour de petites zones géographiques ;
 - méconnaît l'exigence, dans un secteur dont les ressources financières sont notoirement insuffisantes, d'adosser l'entreprise à un opérateur disposant d'une assise économique consistante ;
 - constitue une distorsion avec le régime juridique des autres médias locaux (presse et radio), qui ne sont soumis à aucune limite de même nature. »

Le 2^{ème} alinéa de l'article 41 interdit la détention simultanée d'une autorisation relative à une télévision nationale hertzienne terrestre tant analogique que numérique et d'une autorisation relative à une télévision locale hertzienne. Cette mesure est contestée par les opérateurs nationaux, notamment certains nouveaux entrants de la télévision numérique terrestre, qui ont des ambitions en matière de télévision locale et ne se satisfont pas de la possibilité d'opérer des décrochages locaux. Dans son rapport déjà cité, M. Michel Boyon se montre également

¹⁰⁸ Rappelons que pour les télévisions hertziennes analogiques nationales, le seuil de détention maximum par un même actionnaire est fixé à 49 %.

critique à propos de cet article : « *Destiné à empêcher que des opérateurs nationaux ne deviennent les « prédateurs » de télévisions locales indépendantes, il n'a pas facilité l'éclosion de celles-ci, empêchées de s'appuyer sur un groupe disposant de l'expérience professionnelle et des moyens économiques indispensables.* »

Les 5^{ème} et 6^{ème} alinéas de l'article 41 interdisent à toute personne titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives chacune à une chaîne locale hertzienne terrestre en mode analogique ou numérique de devenir titulaire d'une nouvelle autorisation relative à un service de même nature autre que national si cette autorisation devait avoir pour effet de porter à plus de six millions d'habitants la population des zones desservies par l'ensemble des services de même nature pour lesquels elle serait titulaire d'autorisations. Dans la perspective du développement rapide de réseaux de télévisions locales, ce seuil paraît assez bas. De plus, il est différent de celui qui apparaît en matière d'obligations de contribution au développement de la production cinématographique et audiovisuelle. Cette disposition est complétée par l'article 41-3 5°, qui assimile à un service national, pour l'application des règles anti-concentration, tout service desservant plus de six millions d'habitants.

Les 7^{ème} et 8^{ème} alinéas de l'article 41 interdisent au titulaire d'une autorisation pour l'exploitation d'un service de télévision par voie hertzienne terrestre en mode analogique ou numérique dans une zone déterminée de devenir titulaire d'une nouvelle autorisation relative à un service de même nature diffusé en tout ou partie dans la même zone. Cette disposition visant à prévenir le cumul d'autorisations dans un même bassin de population est essentielle pour maintenir le pluralisme sur le plan local.

A ces limitations intrinsèques du cumul d'autorisations pour des services de télévision locale s'ajoute le dispositif « pluri-médias » qui vise à prévenir les atteintes au pluralisme sur le plan régional et local, tous médias confondus ¹⁰⁹.

Il est à noter enfin qu'aujourd'hui, une télévision locale hertzienne qui desservirait l'ensemble de la région parisienne se verrait appliquer un régime juridique similaire à celui en vigueur pour les chaînes nationales. En effet, un service de télévision à vocation locale dont le bassin de diffusion compterait plus de 6 millions d'habitants est aujourd'hui considéré comme un service à caractère national au titre du dispositif anti-concentration ¹¹⁰. En outre, dans le cas où ce bassin dépasserait 10 millions d'habitants, le service serait soumis aux mêmes obligations qu'une chaîne nationale en matière de contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles ¹¹¹.

La préservation du pluralisme doit rester un axe essentiel de notre politique audiovisuelle. Cependant, force est de constater qu'en matière de télévision locale, les règles en vigueur contribuent sans doute à une situation caractérisée par une certaine prudence de l'initiative privée : la plupart des sociétés ou groupes qui disposent à la fois de la surface financière et des compétences techniques et éditoriales nécessaires pour éditer et diffuser des chaînes locales ne peuvent juridiquement le faire.

¹⁰⁹ articles 41-2 et 41-2-1 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée

¹¹⁰ article 41-3 5° de la loi du 30 septembre 1986 modifiée

¹¹¹ En fonction de sa programmation, il pourrait avoir à consacrer 16% de son chiffre d'affaires de l'année précédente à des dépenses contribuant au développement de la production d'œuvres audiovisuelles d'expression originale française et 3,2% de ce même chiffre d'affaires à des dépenses contribuant au développement de la production d'œuvres cinématographiques européennes. (voir les décrets n°2001-609 du 9 juillet 2001 et n° 2001-1333 du 28 décembre 2001).

2.4. UNE IMPLICATION DES COLLECTIVITES LOCALES FORTEMENT CONTRAINTE

De nombreuses collectivités locales souhaitent s'investir d'une manière ou d'une autre dans la création ou la consolidation de télévisions de proximité. Elles y voient la possibilité de disposer de créneaux d'informations pratiques, de services et de formation. En outre, le mouvement de décentralisation mis en œuvre par le gouvernement crée les conditions de cette implication croissante.

Cette volonté donne souvent naissance à des projets de télévisions locales dont l'équilibre économique dépend en majeure partie de l'intervention financière des collectivités locales. Cependant, ces dernières se montrent prudentes en raison de l'ampleur des budgets requis et des déficits enregistrés par les chaînes existantes ¹¹².

Sur le plan juridique, la situation actuelle, caractérisée par un certain flou, conduit certaines collectivités à intervenir à la limite de la légalité, d'autres au contraire, à s'abstenir de toute implication.

En outre, la législation applicable n'est pas la même selon que la chaîne locale est diffusée par le câble (dans ce cas, les collectivités locales peuvent jouer un rôle majeur ¹¹³ et sont souvent le premier financeur) ou par voie hertzienne (où leur intervention est en théorie extrêmement limitée). Cette différence de traitement s'appuyait sur des raisons techniques et juridiques toujours valables, même si elles ont perdu une partie de leur pertinence. Cependant, elle apparaît comme un handicap important à l'heure où la télévision numérique terrestre autorise techniquement la multiplication de chaînes locales hertziennes.

A l'heure actuelle, le rôle que les collectivités locales sont susceptibles de jouer en matière de télévisions locales diffusées par voie hertzienne terrestre s'articule essentiellement autour de trois possibilités : l'édition d'un service, la participation au capital de sociétés éditrices et l'octroi d'aides directes ou indirectes aux télévisions privées.

2.4.1. L'édition d'un service de télévision locale par une collectivité locale

La création par les collectivités locales de services publics locaux propres à satisfaire les besoins de la population peut être expressément prévue par la loi, comme c'est le cas à l'article 34 ¹¹⁴ de la loi du 30 septembre 1986 pour les canaux locaux du câble. En 2000, sur les soixante-dix huit services locaux du câble conventionnés auprès du Conseil supérieur de l'audiovisuel, vingt-trois villes et dix régions municipales étaient parties aux conventions.

La loi ne prévoyant expressément l'intervention des collectivités locales dans l'activité d'édition de chaînes que pour les canaux locaux du câble, il peut être soutenu, a contrario, que le législateur n'a pas entendu permettre une telle intervention pour la diffusion hertzienne terrestre, ce qui peut se justifier, au moins pour la diffusion analogique, au regard du double

¹¹² Ainsi, les télévisions hertziennes « de ville » (TLT, TLM, TV7 Bordeaux, Clermont 1^{ère}), qui disposent de budgets situés entre 2 et 4 M€, enregistrent des pertes équivalentes voire supérieures à leur chiffre d'affaires.

¹¹³ L'article 34 II de la loi du 30 septembre 1986, qui prévoit que l'autorisation d'un réseau câblé « peut prévoir l'affectation d'un canal à temps complet ou partagé à la commune ou groupement de communes intéressées, destiné aux informations sur la vie communale et, le cas échéant, intercommunale. L'exploitation du canal peut être confiée à une personne morale avec laquelle la commune ou le groupement de communes peuvent conclure un contrat d'objectifs et de moyens définissant des missions de service public et leurs conditions de mise en œuvre, pour une durée comprise entre trois et cinq années civiles. »

¹¹⁴ L'autorisation d'exploitation délivrée au câblo-opérateur peut prévoir : « l'affectation d'un canal à temps complet ou partagé à la commune ou au groupement de communes intéressés, destiné aux informations sur la vie communale et, le cas échéant, intercommunale. L'exploitation du canal peut être confiée à une personne morale avec laquelle la commune ou le groupement de communes peuvent conclure un contrat d'objectifs et de moyens définissant des missions de service public et leurs conditions de mise en œuvre, pour une durée comprise entre trois et cinq années civiles. Ce contrat est annexé à la convention prévue à l'article 33-1. »

objectif de pluralisme des courants d'expression et de maîtrise des dépenses publiques. En effet, les risques d'atteinte au pluralisme sont moindres sur les réseaux câblés (qui comportent plusieurs dizaines de chaînes, dont certaines d'information) qu'en mode analogique hertzien, où la chaîne locale vient aujourd'hui compléter une offre limitée à six canaux nationaux.

En mode numérique, le législateur n'a pas non plus prévu l'exploitation de chaînes par des collectivités locales ou pour leur compte. Toutefois, le dernier alinéa du III de l'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986 indique que le Conseil supérieur de l'audiovisuel, lors de l'attribution des autorisations en mode numérique, favorisera les services à vocation locale, notamment ceux consistant en la reprise des services locaux du câble. L'édition d'une chaîne hertzienne en mode numérique par une commune ou un groupement de communes semble donc possible s'il s'agit de la reprise d'un réseau câblé existant.

Lorsqu'elle n'est pas expressément autorisée par la loi, la faculté de créer des services publics industriels et commerciaux est très strictement encadrée, dans la mesure où les personnes publiques ne peuvent, en principe, concurrencer les activités professionnelles privées. La création d'un service public industriel ou commercial suppose soit que le service réponde à un besoin essentiel de la population, soit qu'il corresponde à une carence de l'initiative privée¹¹⁵. L'exploitation d'un service public peut être assurée directement par la collectivité locale ou être confiée à une association, à une société commerciale ou à une société d'économie mixte (SEM), dans le cadre d'une concession ou d'une délégation de service public.

Néanmoins, il n'existe pas dans la loi du 30 septembre 1986 d'habilitation expresse permettant aux SEM d'exploiter des chaînes locales diffusées par voie hertzienne terrestre en mode analogique¹¹⁶. Cependant, les articles 30 et 30-1 prévoient que les candidatures pour la diffusion de services de télévision par voie hertzienne terrestre en mode analogique et en mode numérique peuvent être présentées par une société. Les SEM locales seraient donc autorisées à présenter leurs candidatures dans la mesure où elles sont des sociétés commerciales¹¹⁷.

2.4.2. Les aides des collectivités territoriales aux chaînes locales privées

2.4.2.1. Les aides aux entreprises

L'article 102 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a profondément modifié le régime juridique des aides directes aux entreprises susceptibles d'être accordées par les collectivités locales.

Le nouvel article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales dispose que : *« les aides directes revêtent la forme de subventions, de bonifications d'intérêt ou de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Elles sont attribuées par la région et leur régime est déterminé par délibération du conseil régional. Les départements, communes ou leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention passée avec la région »*. Contrairement à la situation antérieure, les différentes catégories d'aides directes qui peuvent être mises en œuvre ne sont plus fixées de manière limitative¹¹⁸. En outre, afin que le

¹¹⁵ Ces conditions découlent de la jurisprudence du Conseil d'État, notamment de l'arrêt de principe *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers* du 30 mai 1930.

¹¹⁶ Lors des débats parlementaires en 2000, un amendement en ce sens, adopté par le Sénat, n'avait pas été repris dans le projet définitif. Il semble donc que le législateur ait entendu exclure cette possibilité, du moins pour la diffusion analogique.

¹¹⁷ conformément à l'article L.1522-1 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que la société d'économie mixte locale revêt la forme de société anonyme régie par le Code du commerce

¹¹⁸ Auparavant, seules trois catégories d'aides étaient possibles : prime régionale à l'emploi ; prime régionale à la création d'entreprise ; bonifications d'intérêts ou prêts et avances pouvant être accordés à des conditions plus favorables que le taux moyen des obligations.

département, la commune ou un groupement de communes puisse intervenir, il est désormais nécessaire que la région définisse préalablement par délibération les conditions de sa propre intervention.

En ce qui concerne la définition des régimes d'aides directes, l'article L. 1511-2 ne comporte plus de mesures réglementaires d'application. Par conséquent, le contenu de ces régimes est librement fixé par délibération du conseil régional. En outre, le nouveau dispositif juridique permet aussi bien à la région de décider l'attribution d'aides individuelles au cas par cas que d'instituer un régime d'aides plus général qui a vocation à bénéficier à plusieurs entreprises.

L'élargissement du champ de la compétence ouvert par la loi aux régions a une incidence directe sur l'application du droit communautaire. En effet, les collectivités locales doivent s'assurer de la compatibilité des régimes d'aides mis en œuvre avec les règles communautaires de la concurrence au moment de l'élaboration des délibérations qui instituent ces régimes. Ainsi, les aides instituées par les régions doivent : soit respecter les modalités d'un régime notifié et approuvé par la Commission européenne, soit être notifiées de manière spécifique à la Commission et approuvées par celle-ci préalablement à leur mise en œuvre, soit s'inscrire dans le cadre de l'application d'un règlement d'exemption de la Commission.

A ce jour, quatre règlements ont été publiés : ils concernent respectivement les aides d'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises, les aides à la formation, les aides à l'emploi et les aides *de minimis*. Ce dernier est applicable à tous les secteurs d'activité et prévoit que les aides d'un montant cumulé inférieur à 100 000 € versées à toute entreprise sur une période de trois ans n'ont pas besoin d'être notifiées, étant présumées compatibles avec le Traité, puisqu'elles ne sont pas susceptibles de fausser le jeu communautaire de la concurrence. Ce plafond de 100 000 € sur trois ans s'applique quels que soient la forme et l'objectif des aides.

Les collectivités territoriales disposent de plus de marge de manœuvre pour accorder des aides indirectes. En effet, l'article L.1511-3 du code général des collectivités territoriales, qui résulte de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 et n'a pas été modifié par la loi sur la démocratie de proximité, dispose que « *les aides indirectes peuvent être attribuées par les collectivités territoriales ou leurs groupements, seuls ou conjointement.* » Après avoir encadré certaines aides spécifiques, cet article prévoit que « *les autres aides indirectes sont libres* ». La notion d'aide indirecte n'étant pas définie, il peut s'agir de fourniture d'infrastructures à des tarifs avantageux, ou de communication institutionnelle, prévue dans la plupart des conventions des chaînes locales, quand les collectivités locales financent les émissions qui leur sont consacrées ¹¹⁹.

2.4.2.2. Les aides aux associations

Les collectivités locales peuvent accorder des aides aux associations présentant une utilité locale. Le Conseil d'État semble apprécier cette notion de manière assez souple. Dès lors, une subvention à une télévision locale associative pourrait sans doute être jugée légale. La nature même des associations, notamment leur but non lucratif, justifie qu'elles bénéficient d'un régime d'aides publiques plus souple que les entreprises, qui interviennent directement dans le secteur concurrentiel.

Ces aides peuvent prendre différentes formes : subvention de fonctionnement pour l'essentiel, mais aussi subvention d'installation, aide à l'investissement, aide à l'équipement. Aucun plafond n'existe et les montants versés peuvent représenter jusqu'à 100 % du budget de l'association ¹²⁰.

¹¹⁹ La publicité politique étant interdite, les seules signatures autorisées sont celles représentant la collectivité dans son ensemble (commune, département, région) et celles d'organismes techniques (offices du tourisme, chambres de commerce).

¹²⁰ Si l'on compare la situation des télévisions associatives à celle des services radiophoniques de catégorie A, on constate que la très grande majorité de ces dernières bénéficie d'une aide nationale sous la forme du FSER, qui couvre

* *
*

Ainsi, la France arrive actuellement à un tournant dans l'histoire du paysage audiovisuel local : le bilan de développement des chaînes de proximité est paradoxal car si tous les indices montrent une réelle attente des citoyens et une volonté des acteurs locaux, publics comme privés, d'investir dans ce secteur, de nombreux facteurs continuent de freiner leur déploiement et leur viabilité. Un nouveau cadre juridique reconnaissant pleinement les télévisions locales doit donc être défini afin qu'elles puissent jouer pleinement leur rôle dans la réponse au besoin de proximité, le renforcement de la décentralisation et la reconnaissance de l'existence de cultures locales.

en moyenne 36 % de leur budget. Cependant, les subventions des collectivités locales leur sont presque aussi essentielles : elles représentent 17% du budget, mais il convient d'y ajouter l'ensemble des aides indirectes (apports en nature, commandes d'émissions...).

CHAPITRE 3 – LES VOIES D’UNE REVITALISATION

Pour encourager le développement des télévisions locales, M. Michel Boyon suggère de créer en leur faveur, au moins pendant une période transitoire, un « *statut de média audiovisuel le plus favorisé* ». C’est dans cet esprit qu’ont été étudiées les mesures présentées dans ce chapitre, dont plusieurs rejoignent d’ailleurs des recommandations présentées par M. Boyon dans son rapport complémentaire sur la télévision numérique terrestre.

3.1. CONFORTER LA VOCATION REGIONALE DE FRANCE 3

3.1.1. Développer l’offre de programmes locaux de France 3

L’accroissement et l’amélioration des programmes régionaux ou locaux mis à la disposition de chaque téléspectateur constituent une orientation stratégique pour la réflexion de l’État et de France Télévision s’agissant de l’avenir de France 3. Cette orientation doit se traduire dans le contrat d’objectifs et de moyens qui lie le groupe public à son actionnaire unique, qui est en cours de révision.

Dans le cadre du renforcement de son ancrage local, France 3 souhaite renforcer l’autonomie de ses directions régionales et accroître le volume de décrochages au niveau local, régional et interrégional¹²¹. Parmi les différentes voies qui sont explorées dans cette perspective figurent notamment l’accroissement du volume de programmes régionaux diffusés quotidiennement, mais aussi le développement des prises d’antennes exceptionnelles des stations régionales.

3.1.2. Développer les partenariats de France 3 avec la presse locale, les associations et les collectivités territoriales

France 3 pourrait accueillir sur son antenne des programmes produits localement par des entités ne bénéficiant pas de structures de diffusion propres. Ainsi, elle aiderait les acteurs associatifs ou locaux de l’information de proximité en leur commandant des programmes relatifs à des thématiques bien précises. La chaîne n’est pas hostile à ce type de partenariats, à condition de prendre certaines précautions, notamment en terme de cohérence de la grille.

Du reste, France 3 a de nombreuses fois, par le passé, initié des collaborations avec des titres de la presse quotidienne régionale, comme *La Voix du Nord*, avec des magazines ou encore avec des écoles de journalisme. Certains titres de presse locale se sont déclarés prêts à initier dès aujourd’hui une collaboration avec les chaînes régionales du service public.

Cette orientation stratégique doit s’accompagner de partenariats renforcés avec les collectivités territoriales. Même si ces partenariats existent déjà¹²², il convient de les renforcer et de les systématiser, en cohérence avec une offre régionale de France 3 accrue et différenciée.

¹²¹ Sur le plan légal, France 3 (de même que RFO dans les DOM-TOM) dispose d’une grande latitude pour ouvrir ou modifier des décrochages locaux, sans qu’aucune modalité soit définie dans son cahier des charges. Le Conseil supérieur de l’audiovisuel ne dispose d’aucune compétence en la matière.

¹²² France 3 a passé, jusqu’à présent, une dizaine de conventions avec des régions concernant le financement d’investissements (équipement de rédactions locales par exemple) et le soutien à des productions régionales.

Le renforcement de l'offre régionale et locale de *France 3* n'est pas incompatible avec le développement du secteur privé. Au contraire, l'émulation entre public et privé, pourrait créer une dynamique favorable à la télévision locale. M. Marc Tessier, président-directeur général de France Télévision, rejoint ce point de vue lorsqu'il déclare qu' *« il est sidérant que les chaînes locales ne puissent pas se développer. Pour France 3, il est important d'évoluer dans un environnement de concurrence »*¹²³.

3.2. EXPLOITER PLEINEMENT LA DIFFUSION ANALOGIQUE

3.2.1. Le « marchepied » analogique

Qu'elles disposent d'autorisations temporaires ou non, toutes les télévisions locales souhaitent naturellement être en mesure de recueillir l'audience la plus large possible. Seule une diffusion en hertzien analogique ou sur le câble est en mesure de répondre à cette ambition à l'heure actuelle¹²⁴.

A terme, la généralisation du numérique terrestre apportera une réponse à la pénurie actuelle de fréquences mais dans un premier temps, durant les dix prochaines années, émissions analogiques et numériques cohabiteront, densifiant encore un peu plus le spectre utilisé.

Le développement des télévisions locales en analogique hertzien leur permettra avant tout de trouver leur place dans le paysage audiovisuel français par la fidélisation de certains bassins de population avant de conquérir la télévision numérique terrestre, qui mettra du temps avant d'obtenir un taux de pénétration élevé au sein des ménages français.

On ne peut faire reposer le développement à court terme des chaînes locales sur le développement de la télévision numérique terrestre. Comme le souligne M. Michel Boyon : *« les zones de couverture des premiers émetteurs numériques ne sont pas conçues en fonction des impératifs de la diffusion de télévisions locales. C'est seulement à proximité des émetteurs principaux, et singulièrement à Paris, qu'il y aura une réelle adéquation entre leur zone de couverture et une zone de diffusion adaptée aux caractéristiques d'une chaîne locale. Les 29 premiers sites, ouverts entre fin 2004 et fin 2005, permettront avant tout des télévisions sur de larges zones calquées sur les décrochages de France 3. A la fin du déploiement des 110 sites, à l'horizon 2008, il sera plus aisé de favoriser des télévisions de bassin, et même des télévisions réellement locales si les émetteurs conviennent, mais certainement pas d'envisager 330 projets audiovisuels, viables dans leur découpage territorial. »*

A cet argument technique vient s'ajouter un argument financier et commercial : pour une nouvelle chaîne, le lancement ex nihilo sur un nouveau support comme la télévision numérique terrestre apparaît comme un défi difficile à relever : au départ, le nombre de foyers initialisés sera faible et les recettes publicitaires réduites. Il est donc préférable pour un opérateur de se lancer d'abord en analogique afin d'acquérir une notoriété et de fidéliser les téléspectateurs. Ensuite, la période de « simulcast » lui permettra d'absorber le choc du lancement en numérique, jusqu'à l'abandon de l'analogique.

Cependant, à défaut de pouvoir utiliser ce « marchepied » analogique, les chaînes locales auraient donc tout intérêt à ne pas faire partie des pionniers de la télévision numérique terrestre, comme le signale M. Boyon *« Le paysage de la télévision numérique terrestre sera [...] certainement favorable aux télévisions locales, mais uniquement lorsqu'elle sera largement déployée sur le territoire. Le meilleur moment pour le lancement de nombreux projets sera celui des phases finales du déploiement de la télévision numérique terrestre, où les émetteurs en*

¹²³ interview au *Film français*, 21 mars 2003

¹²⁴ Cependant, une télévision locale hertzienne émettant depuis un site différent de celui diffusant les chaînes nationales, ne peut souvent être captée que par une partie de la population à laquelle elle s'adresse. Tel est le cas, par exemple, de *Clermont 1ère*, reçue par seulement 50% des foyers de l'agglomération de Clermont-Ferrand.

service permettront une desserte adaptée aux usages locaux, et où beaucoup de téléspectateurs seront équipés de décodeurs. »

Afin de donner une chance à un maximum de chaînes locales, il paraît donc souhaitable de dégager de nouvelles fréquences analogiques, éventuellement sur des points bas et avec des puissances d'émission peu élevées.

Le 18 mars 2003, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a indiqué qu'un nouvel examen de la disponibilité de la ressource en mode analogique terrestre avait permis de recenser huit nouvelles zones dans lesquelles des appels à candidatures pourraient éventuellement être lancés. Les agglomérations concernées sont Angers, Le Mans, Lille, Marseille, Montpellier, Nîmes, Orléans et Tours. Mais, préalablement au lancement effectif de ces appels, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a décidé de lancer une consultation visant, dans un but de transparence et d'optimisation de la gestion du spectre des fréquences, à recueillir les commentaires des candidats potentiels afin de mieux apprécier l'intérêt présenté par ces fréquences pour l'exploitation de services locaux, notamment en ce qui concerne l'étendue et la qualité de leur couverture. Un document annexé à la consultation décrit les conditions d'utilisation de chacune des fréquences et précise les éventuelles restrictions d'usage connues aujourd'hui.

Ces nouvelles fréquences pourraient être exploitées en canal partagé. En effet, de nombreux candidats potentiels à la télévision numérique terrestre sont intéressés par l'accès aux fréquences analogiques susceptibles d'être attribuées à partir d'aujourd'hui mais ils ont besoin de se « roder » et ne sont pas forcément en mesure de proposer plus d'une heure quotidienne de programmes frais. Afin d'optimiser la gestion du spectre, il serait par conséquent souhaitable d'encourager le partage des fréquences et les regroupements entre des acteurs qui pourraient être tentés de déposer des candidatures autonomes¹²⁵. In fine, le choix est bien entendu du ressort du Conseil supérieur de l'audiovisuel, et dépendra de la qualité des projets présentés par les candidats.

Les associations pourront naturellement, à l'occasion de manifestations spéciales et d'intérêt public, continuer à demander des autorisations temporaires en analogique. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel, qui répond favorablement à plus de 95 % des demandes qui lui sont adressées dans ce cadre, a délivré vingt et une autorisations en 2001 et vingt huit en 2002¹²⁶.

3.2.2. Favoriser le développement de la syndication publicitaire

Étant donné l'étroitesse des marchés publicitaires locaux et la centralisation du marché publicitaire hexagonal, les chaînes de proximité ont besoin de capter de la publicité extra-locale et donc d'intéresser les annonceurs nationaux. Pour pouvoir revendiquer des bassins d'audience conséquents, elles doivent se regrouper et mettre en place une syndication publicitaire. Actuellement, la syndication mise en place par *TLM*, *TLT*, *TV7 Bordeaux* et *Clermont 1^{ère}* fonctionne mal car la population totale de ces quatre agglomérations, de l'ordre de 2,5 millions d'habitants, est jugée insuffisante par les « médias-planneurs ».

C'est pourquoi, les chaînes existantes et les candidats à une autorisation réclament le lancement par le Conseil supérieur de l'audiovisuel de nombreux appels à candidatures pour des fréquences analogiques afin d'être en mesure de syndiquer la publicité télévisée sur douze à quinze grandes villes de France, avec un potentiel d'au moins dix millions de téléspectateurs.

¹²⁵ L'appel à candidatures pour une fréquence analogique dans l'agglomération de Nantes semble devoir se conclure sur un partage entre une chaîne commerciale et une chaîne associative mais on peut imaginer qu'avec la TNT, chacun des deux opérateurs pourra obtenir un canal plein. Cet exemple pourrait faire école.

¹²⁶ Les autorisations temporaires sont délivrées soit pour des expérimentations, soit à l'occasion d'événements ponctuels (par exemple une compétition sportive) ou de manifestations périodiques (ainsi chaque année, *Vision 24* retransmet les 24 Heures sur glace de Chamonix et *TV Dax* la fêria locale).

Le modèle à suivre est celui du service « PQR 66 »¹²⁷, qui offre aux annonceurs nationaux une publication simultanée dans tous les titres de presse quotidienne régionale et départementale. Les appels à candidatures en cours et la consultation lancée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel en mars 2003¹²⁸ peuvent ainsi laisser espérer que le seuil de quinze grandes agglomérations pourrait être atteint en 2004.

Une syndication à grande échelle permettrait de structurer la présence des chaînes locales dans le paysage audiovisuel, à condition que les grilles de programmes présentent des « blocs » similaires pour permettre un placement comparable des écrans publicitaires d'une ville à l'autre. Selon certaines études, la syndication publicitaire pourrait générer des revenus complémentaires de l'ordre de 50 M€ par an.

La syndication serait encore plus attractive si elle incluait le marché francilien. Jusqu'à aujourd'hui, en hertzien, seules des expériences temporaires ont été menées sur le canal 36 puis depuis l'automne 2002 sur le canal 35. L'ouverture d'une ou plusieurs télévisions locales de plein exercice à Paris permettrait de convaincre les professionnels de la publicité de la réalité de ce nouveau support, et pourrait les inciter à y investir en toute confiance. La syndication publicitaire envisageable entre toutes les télévisions de ville concernerait alors un bassin d'audience de plus de 20 millions de personnes. Ce réseau des télévisions locales privées pourrait alors rivaliser avec les chaînes nationales dans la prospection de grands annonceurs.

3.3. CREER LES CONDITIONS DE LA REUSSITE DES TELEVISIONS LOCALES NUMERIQUES

3.3.1. Un régime d'obligations allégé par rapport aux chaînes nationales

La loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 a modifié la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication notamment en ses articles 27 et 71 relatifs à la contribution des éditeurs de services au développement de la production cinématographique et audiovisuelle, ainsi que les conditions d'acquisition des droits par les chaînes de télévision. Le législateur a en effet souhaité améliorer le financement de la production, renforcer l'indépendance de celle-ci et favoriser une meilleure circulation des œuvres cinématographiques et audiovisuelles.

Les décrets d'application adoptés entre juillet 2001 et février 2002 ont modulé les obligations de contribution à la production en fonction des supports utilisés (hertzien analogique en clair, hertzien analogique crypté, câble et satellite)¹²⁹.

En ce qui concerne les chaînes locales, la spécificité de leurs missions et de leur format, ajoutée à leurs difficultés financières structurelles, justifie que les contraintes réglementaires revêtant un caractère purement économique soient allégées par rapport aux chaînes nationales.

Le ministère de la culture et de la communication a donc élaboré un projet de décret qui prévoit, pour les chaînes numériques dont le bassin d'audience est inférieur à 10 millions d'habitants, l'exonération de toute obligation de contribution à la production audiovisuelle et

¹²⁷ En 2001, la diffusion des titres affiliés à la régie PQR 66 s'est élevée à 6,3 millions d'exemplaires, touchant ainsi près de 18 millions de lecteurs par jour.

¹²⁸ Voir « 3.2.1. Le « marchepied » analogique », p. 40

¹²⁹ décret n° 2001-609 du 9 juillet 2001 (hertzien analogique en clair) ; décret n° 2001-1332 du 28 décembre 2001 (hertzien analogique crypté) ; décret n° 2001-1333 du 28 décembre 2001 (TNT) ; décret n° 2002-140 du 4 février 2002 (câble et satellite)

cinématographique ¹³⁰, ainsi qu'un régime plus souple que celui en vigueur pour les chaînes nationales en matière de durée des écrans publicitaires. Ce projet de décret a été examiné par le Conseil supérieur de l'audiovisuel le 6 mai 2003. Il est maintenant soumis à l'examen du Conseil d'Etat et sera prochainement publié.

3.3.2. Des dispositions techniques et financières favorables

Les bassins de diffusion des chaînes locales doivent être en adéquation avec l'objectif de proximité et avec les bassins culturels, c'est-à-dire le découpage du territoire en « pays » élaboré par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, en collaboration avec les collectivités locales ¹³¹. Il y en aurait entre 400 et 500 lorsque le découpage sera terminé (280 démarches sont engagées à ce jour) comptant entre 15 000 et 450 000 habitants, et dont certains seraient à cheval sur deux départements, voire deux régions. Ces « pays » correspondent aux affinités culturelles et économiques et sont rarement en cohérence avec les découpages administratifs. Cette notion se fonde avant tout sur un sentiment d'appartenance commune liée à la géographie physique et/ou à des facteurs économiques et culturels.

Or, le placement des émetteurs actuels propose un découpage de la diffusion qui n'est guère en adéquation avec ces « pays ». Ainsi, la planification de la télévision numérique repose sur cent dix émetteurs principaux. Les points hauts utilisés, alliés à de fortes puissances d'émission, définissent des zones très étendues et par conséquent parfois inadaptées aux émissions « locales » au sens où nous l'entendons. Par exemple, les frontières des « pays » coïncident souvent avec des frontières naturelles du relief. Du fait de communications rendues difficiles par ce relief, les habitants de part et d'autre appartiennent à des « pays » différents. Un émetteur situé sur ce point haut naturel ignore ces différences. L'aspect financier est également à considérer car il est coûteux pour une chaîne locale d'acheminer son signal vers un émetteur puissant situé sur un point haut distant et de payer sa diffusion sur cet émetteur.

Des investissements parfois importants devront être consentis pour mettre en adéquation les zones de couverture du multiplexe local et les « pays », au sens où l'entend la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Au fur et à mesure de l'ouverture d'émetteurs sur des points bas, proches des communes à couvrir, deux solutions seront alors envisageables : soit l'extension du multiplexe local sur ces émetteurs « ultra-locaux », soit l'ouverture de nouvelles fréquences sur un nouveau multiplexe.

Pour les chaînes hertziennes, le coût de diffusion représente toujours une lourde charge. Certes, à périmètre de diffusion égal, la télévision numérique terrestre permettra à terme une diminution des coûts supportés par chaque opérateur par rapport à l'analogique ¹³². Cependant, dans l'attente d'une initialisation de l'ensemble des foyers et de l'affinement de la couverture en numérique, les chaînes existantes devront continuer d'assurer une diffusion en mode analogique pendant plusieurs années.

En outre, les coûts liés aux réaménagements de fréquences induits par l'arrivée de la télévision numérique terrestre devront être supportés par les futures chaînes de la télévision numérique terrestre. En effet l'article 70 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002 a ajouté à l'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986 une disposition selon laquelle « *les éditeurs de services de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique [...] supportent l'intégralité du coût des réaménagements des fréquences nécessaires à la diffusion de ces services.* » Un décret en Conseil d'Etat doit préciser les conditions d'application de cette prise

¹³⁰ Les chaînes analogiques locales dont le bassin d'audience est inférieur à dix millions d'habitants sont déjà exonérées.

¹³¹ Voir « 1.1.1.2. Les télévisions de « pays » », p. 9

¹³² La technologie numérique permet le partage de faire cohabiter plusieurs canaux sur une même fréquence, ce qui permet de mutualiser les coûts de diffusion entre les opérateurs présents sur un même multiplexe.

en charge, notamment les modalités de répartition de la prise en charge du coût des réaménagements des fréquences.

A cet égard, M. Boyon a suggéré que la participation des télévisions locales au financement des travaux de réaménagement soit allégée. Le projet de décret, actuellement soumis à l'examen du Conseil supérieur de l'audiovisuel, qui doit préciser les modalités de répartition de la prise en charge du coût de réaménagement des fréquences, prendra en compte cette orientation afin de ne pas entraver le développement des futures télévisions locales numériques.

3.4. DONNER LEUR CHANCE AUX TELEVISIONS ASSOCIATIVES

Les montants financiers nécessaires en matière de télévision rendent fort improbables la généralisation de télévisions associatives de plein exercice, capables de diffuser des émissions de qualité et de produire au moins une heure par jour de programmes frais. Pour des raisons évidentes de coûts de diffusion et de fabrication des programmes, le modèle des radios associatives n'est pas transposable en télévision. La création d'un fonds de soutien aux chaînes associatives, réclamé par certains acteurs du « tiers secteur audiovisuel », n'apparaît pas comme une solution réaliste, comme l'a indiqué le Ministre de la culture et de la communication à l'Assemblée Nationale lors du débat sur le budget 2003 de la communication.

La problématique du développement de télévisions associatives se présente en effet de manière très différente de celle qui avait présidé à la création de radios associatives. Cette dernière s'était effectuée dans le cadre d'un mouvement de libéralisation des ondes, suite à l'ouverture du monopole de l'ORTF. La loi donnant un cadre juridique aux radios libres leur interdisait de recourir au financement publicitaire. Cette position fut confirmée par l'article 81 de la loi du 29 juillet 1982. En contrepartie, un soutien financier aux radios associatives fut mis en place par l'Etat et alimenté par un prélèvement sur les recettes publicitaires de la télévision. Aujourd'hui, la problématique ne saurait évidemment être celle d'une limitation de l'accès des télévisions locales au marché publicitaire.

Le regroupement de projets associatifs sur un même canal, afin de mutualiser les coûts de diffusion, peut constituer une solution dans certains cas et doit être encouragé, notamment lorsqu'il existe une carence de l'offre commerciale.

Mais de manière générale, compte tenu des moyens nécessaires à l'édition d'un service de télévision, il paraît plus opérant de privilégier l'ouverture de « fenêtres associatives » dans les grilles de programmes des télévisions locales commerciales.

Certes, le partage entre structures commerciales et associatives n'est pas sans poser problème, ne serait-ce que parce que les premières peuvent craindre un « brouillage » de leur image auprès des téléspectateurs. De nombreux opérateurs locaux ont par ailleurs souhaité rappeler qu'ils consacrent d'ores et déjà une part importante de leurs programmes à l'expression citoyenne et accueillent en plateau de nombreux représentants d'associations venant expliquer leur activité. Pour eux, l'initiative du Gouvernement pourrait se limiter à encourager les chaînes locales à augmenter le volume horaire qu'elles consacrent à l'accueil d'associations et aux émissions d'expression directe.

Certaines voix vont plus loin et réclament un « quota » de diffusion de programmes associatifs sur les chaînes locales commerciales, sous forme de créneaux quotidiens ou hebdomadaires¹³³. Pour les partisans d'une telle solution, son intérêt serait double, tant pour les diffuseurs que pour les associations qui produisent des contenus :

¹³³ Par exemple, sur ces chaînes, le samedi matin pourrait être consacré aux programmes issus du monde associatif.

- d'une part, pour les chaînes locales, les programmes associatifs pourraient contribuer à la réalisation de leurs obligations conventionnelles comme celle relative au volume horaire quotidien minimal d'émissions produites localement. A l'heure actuelle, la plupart des chaînes locales ont du mal à tenir leurs engagements en matière de programmes frais, notamment le week-end ;
- d'autre part, pour les associations, le fait de diffuser leurs productions sur les chaînes locales permettrait de rencontrer une audience large et de bénéficier des moyens de production de ces chaînes. Si le diffuseur local impose un cadre, il s'agit de la simple traduction de sa responsabilité sur les programmes en tant que diffuseur ; cette contrainte pourrait en outre contribuer à renforcer le professionnalisme des acteurs associatifs.

Ainsi, l'accueil de programmes associatifs sur les canaux locaux permettrait, dès à présent, une diffusion de ces programmes sans attendre la généralisation du numérique dans les foyers. Il reste que la télévision numérique terrestre, grâce à ses trois canaux réservés aux chaînes locales partout en France, pourra permettre d'offrir une plus large part aux télévisions associatives.

3.5. CLARIFIER ET ASSOULIR LES REGLES D'INTERVENTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Comme l'a montré l'exposé des contraintes limitant l'implication des collectivités locales dans le domaine de la télévision de proximité¹³⁴, il paraît indispensable de consolider et clarifier le cadre juridique de leurs interventions.

Tout d'abord, une disposition législative habilitant les collectivités locales à créer ou exploiter un service de télévision par voie hertzienne, à l'instar de l'amendement proposé par le sénateur Belot¹³⁵ lors de la discussion de la loi du 1^{er} août 2000 ou du régime défini par le législateur pour les réseaux locaux câblés à l'article 34, mettrait fin aux incertitudes juridiques concernant la possibilité pour les sociétés d'économie mixte d'exploiter des chaînes locales hertziennes et permettrait d'unifier le régime applicable aux différents supports.

A cette fin, l'avant-projet de loi de transposition des directives dites « paquet télécom » soumis à la consultation du CSA propose :

- d'insérer dans le Code général des collectivités territoriales un article autorisant toutes les collectivités territoriales et leurs groupements à éditer un service de télévision par voie hertzienne ou un canal local du câble.
- de modifier la loi sur la liberté de communication afin de prévoir explicitement la possibilité pour les sociétés d'économie mixte locales de répondre aux appels à candidature lancés par le Conseil supérieur de l'audiovisuel pour des fréquences en mode analogique (article 30) et numérique (article 30-1).

Dès lors que les collectivités territoriales auront été habilités à créer et exploiter, sous la forme d'un service public local, des chaînes de télévisions locales, il leur sera ensuite loisible d'en confier l'exploitation à un autre opérateur public ou privé dans le cadre général de la délégation de service public.

¹³⁴ Voir « 2.4. Une implication des collectivités locales fortement contrainte », p. 35

¹³⁵ Il s'agissait d'introduire à l'article 30 de la loi du 30 septembre 1986 un alinéa ainsi rédigé : « Pour les services de télévision diffusés par voie hertzienne autres que nationaux, [la candidature] peut être présentée [...] *par une société d'économie mixte* dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'État, qui fixe notamment les conditions dans lesquelles est garanti le respect du pluralisme dans l'information et les programmes, ainsi que dans les modalités de nomination des organes dirigeants de la société. »

Il serait souhaitable que le financement public prenne la forme d'un contrat pluri-annuel, dans lequel les sommes allouées ne dépendraient ni du calendrier électoral, ni de la nature des programmes. Cela pourrait s'inscrire par exemple dans le cadre de la signature entre la chaîne et la collectivité locale d'un contrat d'objectifs et de moyens, à l'instar du dispositif retenu pour les canaux locaux du câble ¹³⁶, qui fonctionne de manière satisfaisante.

3.6. ADAPTER LES REGLES « ANTI-CONCENTRATIONS »

On a vu que certaines dispositions du dispositif anti-concentrations constituent un frein important à l'essor des chaînes locales privées ¹³⁷. En outre, la télévision numérique de terre, qui permettra de multiplier le nombre de chaînes, rend obsolètes certaines restrictions liées à la protection du pluralisme, qui étaient justifiées dans le cadre d'un paysage audiovisuel hertzien limité à six chaînes nationales et quelques chaînes locales.

Il importe d'apporter certains assouplissements à la législation en vigueur, sans démanteler le dispositif anti-concentration ou le vider de sa substance. Il faut chercher à concilier les objectifs de développement des télévisions locales privées et la sauvegarde du pluralisme. Ainsi, il n'apparaît pas souhaitable de permettre aux télévisions hertziennes disposant d'une part de marché significative sur le plan national de déployer des réseaux de chaînes commerciales à un niveau local en mode analogique, du fait de la rareté des fréquences.

En premier lieu, il paraît nécessaire de réformer le III de l'article 39 et de lever l'interdiction de posséder plus de 50 % du capital d'une chaîne locale. En effet, cet alinéa, qui visait principalement à assurer un pluralisme interne à chaque chaîne, n'empêche pas la présence d'un actionnaire dominant. En revanche, il rend parfois difficile la constitution d'un tour de table, les entreprises régionales ayant le souhait et les moyens d'investir dans la télévision n'étant pas forcément très nombreuses.

En second lieu, il faut que les chaînes hertziennes nationales ne représentant pas une part de marché importante puissent investir dans la télévision locale autrement que sous la forme de simples décrochages. En dirigeant ou en participant de manière significative au capital de chaînes locales de plein exercice, elles pourraient apporter leur savoir-faire technique et éditorial ainsi que l'expertise de leur régie publicitaire.

Un assouplissement du dispositif du 2^{ème} alinéa de l'article 41, qui interdit la détention simultanée d'une chaîne nationale hertzienne et d'une chaîne locale hertzienne, apparaît donc souhaitable. Afin d'inciter les opérateurs nationaux à investir dans la télévision numérique de terre, il peut être envisagé que les chaînes locales de la TNT ne soient pas concernées par les dispositifs anti-cumul. Enfin, il apparaît nécessaire, notamment afin de mettre en cohérence les différents seuils applicables aux télévisions locales, de modifier les 5^{ème} et 6^{ème} alinéas de l'article 41, qui limitent à six millions le nombre de téléspectateurs desservis par un même opérateur dans le cas d'un cumul d'autorisations locales.

En résumé, l'avant-projet de loi de transposition du « paquet telecom » sur les communications électroniques soumis à la consultation du CSA comporte les dispositions suivantes :

- la levée de l'interdiction de posséder plus de 50 % du capital d'une chaîne locale hertzienne ;
- l'assouplissement de la règle interdisant de cumuler une autorisation hertzienne nationale et une autorisation hertzienne analogique locale : l'interdiction ne concernerait plus que les services nationaux dont l'audience moyenne dépasse 2,5 %;

¹³⁶ article 34 de la loi du 30 septembre 1986

¹³⁷ Voir « 2.3.2. Un dispositif « anti-concentrations » contraignant », p. 33

- la levée totale de l'interdiction de cumuler une autorisation hertzienne nationale et une autorisation hertzienne numérique locale ;
- le relèvement de six à dix millions de téléspectateurs du plafond de cumul de plusieurs autorisations locales par un même opérateur.

3.7. AMELIORER LE REGIME FISCAL

3.7.1. La révision de la taxe sur les messages publicitaires

Définie à l'article 302 bis KA du Code général des impôts, cette taxe, qui a rapporté environ 12,7 M€ au budget général de l'Etat en 2001, est assise sur le prix de chaque passage d'un message publicitaire. Son montant s'échelonne de 1,5 € à 34,3 € selon le prix du passage. Ainsi, chaque spot est au minimum taxé à 1,5 €. Ceci place les télévisions locales devant des niveaux de taxation élevés puisque leur chiffre d'affaires publicitaire, ramené au spot, est souvent inférieur à 15 €. Ainsi, les tarifs pratiqués pour la diffusion de messages sur les chaînes locales sont largement inférieurs à ceux des chaînes nationales : par exemple, en 2001, le passage d'un message publicitaire coûtait 13 € sur *Aqui TV* et 75 € sur *Télé Toulouse*.

Ainsi, *Images Plus*, structure associative gérant une télévision locale à Épinal, s'est vue réclamer 18 300 € au titre de cette taxe pour les 12 000 passages de spots publicitaires sur son antenne au cours de l'année. Or, le chiffre d'affaires annuel généré par ces passages s'élève à 137 000 €. La taxe représente donc 13,3 % de son chiffre d'affaires publicitaire. Rien de comparable avec les grandes chaînes nationales, sur lesquelles le prix moyen d'un spot publicitaire s'établit à plusieurs dizaines de milliers d'euros (avec certes de grandes disparités entre les heures de grande écoute et le reste de la journée). Pour ces chaînes, la taxation des messages à 20,5 € ou 34,3 € par passage (selon leur prix) représente un pourcentage très faible du chiffre d'affaires publicitaire.

Cette taxe avait été instituée par l'article 39 de la loi de finances pour 1982 pour une durée de deux ans à compter du 1^{er} janvier 1982. Elle a été reconduite, d'abord à titre temporaire pour les années 1984 et 1985, puis à titre définitif à compter du 1^{er} janvier 1986 (article 16-III de la loi n° 85-1403 du 30 décembre 1985). La situation économique particulière des télévisions locales n'avait pas été à l'époque prise en considération, alors que leur contribution au produit total de la taxe est faible, voire négligeable. Le rapport de M. Michel Boyon souligne que : *« Proportionnellement, la taxe pèse ainsi beaucoup plus lourdement sur les télévisions locales, qui pratiquent des tarifs très faibles, que sur les grandes chaînes nationales. Une taxation proportionnelle ou une exonération en dessous de certains montants serait donc envisageable »*.

3.7.2. L'adaptation de la taxe sur la publicité diffusée par voie de radiodiffusion sonore et de télévision

Définie à l'article 302 bis KD du Code général des impôts, cette taxe fiscale¹³⁸ est assise sur le montant, hors TVA et hors commission d'agence, des recettes publicitaires des régies des radios et télévisions. Son produit alimente le Fonds de soutien à l'expression radiophonique (FSER)¹³⁹. Le tarif d'imposition s'applique, par palier, aux recettes trimestrielles perçues par les régies pour la diffusion de messages de publicité.

¹³⁸ Il s'agissait à l'origine d'une taxe parafiscale. Elle a été transformée à compter du 1^{er} janvier 2003 en une taxe fiscale affectée au compte spécial n° 902-32.

¹³⁹ Le FSER subventionne les radios associatives dont les recettes publicitaires représentent moins de 20% du chiffre d'affaires.

Pour la publicité télévisée, le montant de la taxe s'élève à 991 € pour une recette trimestrielle inférieure à 457 000 € et s'élève jusqu'à 1,42 M€ pour une recette supérieure à 137,2 M€. Ce sont par conséquent au minimum 3 964 € annuels (4 x 991 €) qui sont réclamés au titre de cette taxe à toute télévision locale dès que celle-ci réalise un chiffre d'affaires publicitaire, aussi faible soit-il.

Les régies des radios disposent, elles, d'un plancher en dessous duquel elles sont exonérées de taxe (- de 46 000 € de recettes publicitaires trimestrielles), plancher qui permet à la grande majorité des radios locales et associatives d'être exonérées.

Précisons enfin que cette taxe alimente un fonds de soutien dont les radios associatives sont les seules bénéficiaires aujourd'hui. En théorie, la perte fiscale induite, pour la centaine de télévisions locales actuelles, tous supports confondus, s'élèverait par conséquent à 396 000 € (100 x 3 960 €).

Les acteurs de la télévision locale dénoncent cette taxe et revendiquent la fixation d'un palier en dessous duquel elles en seraient exonérées, à l'image du premier palier pour les radios. Le rapport de M. Michel Boyon propose à cet égard que « *la contribution au fonds de soutien à l'expression radiophonique [ne soit pas] perçue sur les télévisions locales nouvellement créées, pendant une certaine période* ».

Naturellement, la perte de recettes qui résulterait, pour le Fonds de soutien à l'expression radiophonique, d'une adaptation de la progressivité de la taxe devrait être compensée par un ajustement sur d'autres tranches du barème.

3.8. OUVRIR AUX CHAINES LOCALES LA PUBLICITE POUR LE SECTEUR DE LA DISTRIBUTION

Dans leur rapport sur les télévisions locales publié en novembre 1998, MM. Michel Françaix et Jacques Vistel estimaient le besoin de nouvelles recettes, pour une vingtaine de chaînes locales, à 61 M€. Dans l'hypothèse du lancement rapide d'un nombre suffisant d'appels à candidatures pour de grandes agglomérations, la collecte par syndication de publicité extra-locale pourra apporter une partie de cette somme. Mais il est souhaitable que l'essentiel du financement des télévisions de proximité soit assis sur une base purement locale. C'est pourquoi, il peut être envisagé de leur ouvrir un accès à des ressources publicitaires aujourd'hui réservées à d'autres supports que la télévision.

En 2001, les médias ont perçu plus de 1,4 Mds € de recettes nettes des annonceurs des secteurs interdits avec la répartition suivante : presse : 50,2 % , affichage : 31,1 % , radio : 16,5 % , télévision : 1,6 % ; cinéma : 0,6 % . Alors que le secteur de l'édition privilégie massivement le support presse et que celui du cinéma préfère l'affichage, les investissements du secteur de la distribution, de loin les plus importants, se répartissent de manière moins inégale entre trois médias : la presse (42,5 %), l'affichage (30,3 %) et la radio (24,8 %).

Le secteur de la distribution, qui représente aujourd'hui 71 % des investissements publicitaires de l'ensemble des quatre secteurs interdits, fait partie des trois premiers annonceurs médias en France (il a totalisé 1,77 Mds€ de dépenses publicitaires médias en 2002) et consacre des montants considérables (estimés entre 5 et 6 M€ par an) à la publicité dite « hors-média », notamment le marketing direct (mailings, distribution de prospectus, éditions publicitaires). La distribution apparaît donc comme le seul secteur à même d'apporter l'afflux de ressources indispensables à la viabilité de la télévision locale.

L'accès à la télévision, c'est-à-dire au média le plus puissant, ne peut laisser les distributeurs indifférents, même si les auditions menées dans le cadre de la consultation sur les secteurs

interdits¹⁴⁰ ont montré une certaine prudence de leur part. Dans les pays d'Europe où la distribution est autorisée à diffuser de la publicité télévisée, la part consacrée à la télévision varie entre 15 % et 70 % (Allemagne 16 %, Espagne 28 %, Royaume-Uni 52 %). L'Union des annonceurs estime à 150 M€ les investissements médias à la télévision en cas d'ouverture totale. Aussi, peut-on raisonnablement imaginer qu'en cas d'ouverture limitée aux télévisions locales, ce sont quelques dizaines de millions d'euros qui pourraient les aider à atteindre l'équilibre économique.

Les professionnels auditionnés dans le cadre de ce rapport sont partagés sur la question. Certains, notamment des dirigeants de télévisions locales et de canaux locaux du câble, sont favorables à l'ouverture de la publicité pour la distribution en faveur des chaînes locales.

En effet, à l'heure actuelle, les télévisions locales proposant un maillage trop parcellaire de la population pour pouvoir attirer la publicité nationale, et leur ciblage en terme de catégories socio-professionnelles étant en retrait par rapport à la qualité du ciblage proposé par les chaînes thématiques, il ne leur reste par conséquent que le ciblage local. Elles constatent en effet l'existence d'un marché local potentiel de publicité télévisée émanant notamment de distributeurs locaux (petites enseignes, concessionnaires automobiles, etc.). Aussi, sans attendre la syndication, les chaînes locales souhaitent pouvoir utiliser l'argument commercial du ciblage local qui fait la force de leurs écrans. Il s'agirait pour eux, par exemple, de pouvoir ajouter un « référent » local à la fin des publicités nationales¹⁴¹. Cette pratique, courante à l'étranger, semble expérimentée semi-clandestinement sur certaines chaînes locales françaises.

Les représentants des radios généralistes ou locales et de la presse quotidienne régionale, se sont montrés hostiles à l'égard d'une ouverture, par crainte d'un transfert des investissements publicitaires. En effet, à elle seule, la distribution représente 28 % des ressources de la presse quotidienne régionale et 21 % de celles des radios locales et généralistes. L'autorisation de la publicité télévisée sur tous les types de chaînes, sans limitation d'aucune sorte, engendrerait un manque à gagner évalué à 110 M€ pour la presse et à 90 M€ pour la radio.

Nombre des professionnels concernés considèrent que l'ouverture des secteurs interdits doit se faire progressivement et de manière ciblée pour éviter les déséquilibres préjudiciables au pluralisme et à la concurrence, en aggravant la concentration des ressources ainsi que l'inégalité de répartition de potentiel économique au sein des secteurs culturels concernés. En effet, en cas d'ouverture totale de la publicité pour la distribution au média télévision, ces professionnels redoutent que s'opèrent des transferts massifs au détriment des autres médias. Afin de ne pas déstabiliser ces derniers, il paraît plus judicieux de procéder dans un premier temps à une ouverture partielle.

Un assouplissement de la réglementation profitant de manière préférentielle aux télévisions locales, notamment pour le secteur de la distribution, apparaît comme l'une des voies à privilégier. Il s'agirait de donner aux chaînes locales une chance de trouver un mode de financement viable tout en procédant à une ouverture raisonnée des secteurs interdits à la publicité télévisée. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel s'y est pour sa part déclaré favorable, notamment dans la perspective du développement des chaînes locales diffusées par voie numérique hertzienne.

Cette solution est d'ailleurs la seule réellement intéressante pour les télévisions de proximité. En effet, si l'ouverture était généralisée immédiatement à l'ensemble des supports, les chaînes nationales en capteraient très certainement la quasi-totalité, ce qui réduirait à néant les avantages escomptés pour les chaînes locales.

¹⁴⁰ Voir « 2.1.2. Le secteur de la distribution interdit de publicité télévisée », p. 26

¹⁴¹ Par exemple, le fait d'indiquer l'adresse d'un concessionnaire automobile local à la fin d'une publicité automobile nationale.

L'intérêt d'une ouverture profitant prioritairement télévisions locales, a été corroboré par une étude menée, fin 1998, par la société Ipsos Médias pour le compte du Syndicat de la Presse Quotidienne Régionale auprès de 507 annonceurs dont 125 appartenant au secteur de la distribution. 70 % de ces derniers se sont déclarés « très intéressés » ou « assez intéressés » à la question « Que représenterait pour vous le fait d'être autorisé par les pouvoirs publics à diffuser de la publicité sur des télévisions locales ? ». Si le secteur de la distribution était autorisé à diffuser de la publicité également sur les chaînes nationales, ils ne sont plus que 57 % à être intéressés par les chaînes locales.

Une étude NPA/TVMI réalisée en juin 2002 évalue le potentiel du marché publicitaire de la télévision locale en 2007 entre 137 et 225 M€ (selon les différentes hypothèses d'ouverture des secteurs interdits). Ces chiffres ayant été calculés sur la base d'une diffusion de chaînes locales sur l'ensemble des zones couvertes par la TNT, il convient selon les auteurs de l'étude d'appliquer une décote de 40% dans le cas où les télévisions de proximité ne seraient présentes que sur une douzaine de grandes agglomérations, desservant un potentiel de 10 millions d'individus. Même avec cette réserve, ces estimations n'en demeurent pas moins très supérieures au chiffre d'affaires actuel de la télévision locale. Avec de telles recettes, le besoin de financement des télévisions « de ville », où les annonceurs potentiels sont très nombreux, serait sans doute couvert. La situation des télévisions « de pays » demeurerait plus délicate.

A l'issue de la concertation menée avec les secteurs économiques concernés, M. Jean-Jacques Aillagon, ministre de la culture et de la communication, a envisagé avec le Commissaire européen chargé du marché intérieur, M. Frits Bolkenstein, diverses adaptations de la réglementation que les autorités françaises pourraient retenir :

- d'ouvrir le secteur de la presse au 1^{er} janvier 2004 ;
- d'ouvrir la distribution à la publicité institutionnelle pour les enseignes, à compter du 1^{er} janvier 2004 sur les chaînes locales, le câble et le satellite, du 1^{er} janvier 2005 sur la télévision numérique terrestre et à compter du 1^{er} janvier 2007 sur les chaînes hertziennes. Il s'agirait donc de libéraliser uniquement la publicité institutionnelle (qui permet à l'annonceur de promouvoir son nom, sa marque, son image, ses enseignes et ses activités), à l'exclusion de la publicité en faveur des produits et services, des campagnes de promotion et de la communication sur les prix. Cette ouverture progressive et maîtrisée permettrait d'éviter le brutal déséquilibre qui résulterait d'une ouverture totale et immédiate, d'autres formules étant d'ailleurs envisageables ;
- de maintenir l'exclusion des secteurs de l'édition et du cinéma, qui reste justifiée par l'exigence de la diversité culturelle.

Les discussions avec la Commission se poursuivent autour de ces premières orientations.

CONCLUSION

Le Gouvernement veut donner leur chance aux télévisions locales pour leur permettre d'occuper une position forte et pérenne au sein du paysage audiovisuel. La place restreinte qu'elles occupent aujourd'hui ne constitue pas une fatalité économique ou une « exception culturelle » française mais s'explique largement par l'inadéquation de la législation actuelle. Quelques mesures fortes peuvent suffire à revitaliser ces chaînes, qui répondent à la demande de proximité exprimée de plus en plus vivement par nos concitoyens.

La politique du Conseil supérieur de l'audiovisuel consistant à multiplier les appels à candidatures en analogique, afin d'accélérer la syndication publicitaire, ne pourra porter tous ses fruits que si elle est accompagnée par une modification de l'environnement juridique.

Pour les télévisions locales à vocation commerciale, les pistes à suivre pour assurer leur viabilité sont avant tout l'accès à la publicité pour le secteur de la distribution, l'assouplissement du dispositif anti-concentration et l'aménagement de leur régime fiscal.

De leur côté, les télévisions associatives, qui participent du pluralisme de l'expression audiovisuelle mais disposent de faibles moyens, pourront dans un premier temps bénéficier de l'essor général du secteur et augmenter leur visibilité et leur notoriété en bénéficiant de fenêtres d'expression dans les grilles des chaînes commerciales. Le lancement de la télévision numérique de terre, qui multipliera le nombre de fréquences disponibles et réduira les coûts de diffusion, leur permettra ensuite d'acquérir une place plus importante.

Le renforcement de l'offre régionale et locale de *France 3*, tel que prévu par France Télévision, loin de freiner le développement des initiatives privées, jouera au contraire un rôle stimulant pour l'ensemble du secteur de la télévision locale.

Afin d'encourager les collectivités territoriales à jouer le rôle moteur auquel beaucoup d'entre elles aspirent en matière de développement de chaînes de proximité, il conviendrait de les autoriser expressément à être actionnaire ou opérateur d'une chaîne hertzienne, à l'instar de ce qui est aujourd'hui possible pour les canaux locaux du câble.

L'ensemble de ces propositions sont récapitulées et détaillées en annexe. Elles ont été reprises dans l'avant-projet de loi sur les communications électroniques, qui doit assurer la transposition en droit français des directives communautaires sur les communications électroniques.

RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS

OBLIGATIONS DES CHAINES LOCALES EN MATIERE DE CONTRIBUTION A LA PRODUCTION ET DE DIFFUSION PUBLICITAIRE

Pour les chaînes numériques dont le bassin d'audience est inférieur à 10 millions d'habitants :

- Exonération de toute obligation de contribution à la production audiovisuelle et cinématographique.
- Fixation de la durée maximum des écrans publicitaires à 12 minutes par heure en moyenne quotidienne et à 15 minutes pour une heure donnée.

COUT DES REAMENAGEMENTS DE FREQUENCES LIES AU LANCEMENT DE LA TNT

- Allègement de la participation des télévisions locales au financement des travaux de réaménagement des fréquences.

POSSIBILITES D'INTERVENTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

- Insertion dans le Code général des collectivités territoriales d'un article autorisant toutes les collectivités territoriales et leurs groupements à éditer un service de télévision par voie hertzienne ou un canal local du câble.
- Mention explicite dans les articles 30 et 30-1 de la loi sur la liberté de communication de la possibilité pour les sociétés d'économie mixte locales de répondre aux appels à candidature lancés par le Conseil supérieur de l'audiovisuel pour des fréquences en mode analogique et numérique.

DISPOSITIF ANTI-CONCENTRATION

- Levée de l'interdiction de posséder plus de 50 % du capital d'une chaîne locale hertzienne.
- Assouplissement de l'interdiction de cumuler une autorisation hertzienne analogique nationale et une autorisation hertzienne analogique locale.
- Levée totale de l'interdiction de cumuler une autorisation hertzienne analogique nationale et une autorisation hertzienne numérique locale.
- Relèvement de six à dix millions de téléspectateurs du plafond de cumul de plusieurs autorisations locales par un même opérateur.

OUVERTURE DES SECTEURS INTERDITS DE PUBLICITE TELEVISEE

- Ouverture du secteur de la distribution à la publicité télévisée à réserver dans un premier temps aux télévisions locales.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES ¹⁴²

- M. Guy AKLE, ORTE (Organisation des télévisions étudiantes), accompagné de MM. Franck DORGE et Thomas ROMAIN
- Mme Nicole ALIX, Présidente de la FNVPQ (Fédération nationale des vidéos des pays et des quartiers), accompagnée de MM. François BERNARD et Guy PINEAU
- M. Patrick BALLARIN, Directeur associé de *Réservoir Prod*
- M. Gérard BAUMEL, Maire de Céreste (Alpes de Haute-Provence), Président de l'UTLP (Union des télévisions locales de pays), accompagné de Mme Béatrice BONNET, Responsable du développement et de la communication
- M. Jacques BILLE, Délégué général de l'Association des agences conseils en communication, accompagné de Mme Anne-Laure YOUNES, Responsable Médias et Etudes
- M. José BIOSCA, Directeur du développement de *La Dépêche du Midi*
- M. Pierre BOUCAUD, Président-directeur général de *Télé Toulouse*
- M. Alain BOULONNE, Président du SPQD (Syndicat de la presse quotidienne départementale), accompagné de Mme Agnès RICO, directrice
- M. Jean-Charles BOURDIER, Directeur du Développement du Républicain Lorrain
- M. Christian BOURDIN, *Ondes Sans Frontières* (Télévision associative)
- Mme Elisabeth CLEMENT, Déléguée générale de TLSP (Union des télévisions locales de service public)
- M. Jean-Michel CORNU, Président de *Videon*
- M. Gilles CREMILLIEUX, Directeur de la diversification du groupe *La Montagne*
- Mme Béatrice DIAZ-COHEN et Mme Elisabeth ASHWORTH, Direction de la Législation fiscale, Ministère de l'économie et des finances
- M. Jean-Claude DIEBOLT, Chargé de mission au Secrétariat d'Etat à l'économie solidaire
- M. Patrice DUHAMEL, Président de *Télé Lyon Métropole*
- M. Michel ETCHEVERRY, *Télé Montmartre*
- M. Olivier FAGUER, Président de *TV7 Bordeaux*
- M. Michel FISZBIN, Président de *Zaléa TV*
- M. Dominique FOURNIER, Conseiller du Directeur Général, *France 3*
- M. Guillaume GRONIER, Délégué général de l'ACCeS (Association des chaînes du câble et du satellite)

¹⁴² La préparation de ce rapport s'étant échelonnée sur une longue période, la fonction indiquée pour chaque personne auditionnée est celle qu'elle occupait à la date de l'entretien.

- M. Frédéric HERTZ, Directeur de *TV 10 Angers*
- Mme Martine LAQUIEZE, Chef du bureau des interventions économiques, Direction générale des collectivités locales, Ministère de l'Intérieur, accompagnée de M. Guillaume AUJALEU, adjoint de la chef de bureau
- M. Jean-Michel LE GUENNEC, Directeur de *TV Rennes*, Président de TLSP (Union des télévisions locales de service public)
- M. Philippe LEVRIER, M. Pierre WIEHN et Mme Hélène FATOU, Membres du CSA
- M. Richard LIGNAC, Responsable administratif de *AQUI TV*
- M. Frédéric LOUIS, Directeur de *Télessonne*
- M. Etienne MALLET, Président de *Télé Toulouse*
- M. François MANCEAUX, Directeur de la rédaction de *Citoyenne-TV.Net*
- M. Stéphane MARTIN, Délégué général du SNPTV (Syndicat national de la publicité télévisée)
- M. Frédéric NAVARRO, *Télé Plaisance*
- Mme Marie-Hélène NIQUE-DEPRET, Chef du Département des télévisions régionales et locales du CSA, accompagnée de Mme Christine LAUDRIN, juriste
- M. Jacques PESKINE, Délégué général de l'USPA (Union syndicale des producteurs audiovisuels), accompagné de M. Benjamin MONTELS
- M. Jean-Louis PREVOST, Président du SPQR (Syndicat de la presse quotidienne régionale)
- M. Raoul PERIGUET et M. Philippe PIGNOL, Lagardère Active Publicité, accompagnés de M. Eric ELAN
- M. Nicolas PORTIER, Conseiller du Délégué à la DATAR et M. Bruno CASSETTE, Chargé de mission
- M. Louis-Bertrand RAFFOUR, Délégué général de l'Association nationale des télévisions de ville
- M. Denis RAPONE, Président de la Commission du fonds de soutien à l'expression radiophonique, accompagné de M. Bruno Le BOUQUIN, Secrétaire général
- M. Pierre RIVAL, Directeur de cabinet de l'adjointe au Maire de Paris chargée des nouvelles technologies et de la recherche
- M. Stéphane SANTINI, Directeur général de *TV8 Mont-Blanc* et M. Patrice MALLET, rédacteur en chef
- M. Jean-Michel SAUVAGE, Délégué Général du SNTP (Syndicat national des télévisions de proximité), accompagné de M. Jean-Marc PASSERON, Secrétaire Général
- M. Pascal VALERY-RADOT, chargé de mission auprès du Directeur des opérateurs audiovisuels du CSA, accompagné de Mme Cecilia JOXE, Chargée de mission à la direction des programmes

- M. Patrick VUITTON, Délégué général de l'AVICAM (Association des villes pour le câble et le multimédia)

Entretiens par téléphone

- M. Christian DAURIAC , Directeur du projet numérique, *France 3*
- M. Jean-Luc GALVAN, Animateur de *TV Bruits* (Toulouse)
- M. Jacques LEVEQUE, Gérant de *Télé Sud Vendée*
- M. Mario MORADEL, Directeur général de *Eclair TV* (Guadeloupe)
- M. Claude PALMER, ancien secrétaire national de la FNRL et du CNRA, ancien président de la Fédération Ile de France des radios associatives
- M. Claude PATIN, Président-Directeur général de *Canal 32*
- M. Yvan PETIT, Animateur de l'association *Sans Canal Fixe* (Tours)
- M. Christian PRADIE, Maître de conférences à l'Université Paris 8
- M. Samuel SEGUINEAU, animateur de l'association *Les Pieds dans le PAF* à Nantes